

— GUATEMALA —

**Desafíos y oportunidades  
para disponer de una política fiscal  
SUFICIENTE, SOSTENIBLE Y TRANSPARENTE**

Análisis de la situación **socioeconómica y fiscal**  
al inicio del Gobierno del presidente Bernardo Arévalo

— GUATEMALA —

**Desafíos y oportunidades  
para disponer de una política fiscal**  
SUFICIENTE, SOSTENIBLE Y TRANSPARENTE



Análisis de la situación socioeconómica y fiscal  
al inicio del Gobierno del presidente Bernardo Arévalo

# CRÉDITOS

## Supervisión

| José Ricardo Barrientos Quezada – Director ejecutivo, Icefi

## Redacción general

| Abelardo Medina Bermejo – Coordinador del Área de Análisis Macrofiscal, Icefi

## Administración

| Beatriz Ortega – Coordinadora de Desarrollo institucional a.i., Icefi

## Revisión de estilo y Producción editorial

| Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de Comunicación, Icefi

## Diseño y diagramación

| Mónica Juárez Balcárcel – Asistente de Comunicación, Icefi

## Difusión por medios electrónicos

| José Ochoa Arévalo – Asistente de comunicación, Icefi

Guatemala, Centroamérica, febrero de 2024.

## Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. avenida 5-45, zona 4

Edificio XPO1, oficina 506, Guatemala, Centroamérica.

PBX (502) 2505-6363

[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org)  
El contenido del documento, elaborado por el Icefi, es responsabilidad exclusiva de este y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada.

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: [comunicacion@icefi.org](mailto:comunicacion@icefi.org) o a [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

Puede descargarse la versión electrónica en: [www.icefi.org](http://www.icefi.org)

## RESUMEN

Guatemala es un país de contrastes. Por un lado, persisten funcionarios públicos y representantes del sector privado organizado que argumentan que el país dispone de una economía sana, con un buen nivel de crecimiento, estabilidad cambiaria, inflación baja, solidez bancaria y deuda pública baja, entre otros aspectos macroeconómicos favorables, por lo que las autoridades sólo deben enfocarse en mantenerlos.

Por el contrario, para la mayor parte de la población, el problema principal sigue siendo el económico, manifestado, entre otras cosas, por: la falta de empleos y de buena remuneración, que producen informalidad económica y la necesidad de migrar a otros países; bajos niveles de inversión causados en gran parte por la extorsión de grupos criminales; escasa profundización financiera y alta concentración bancaria; una economía extremadamente dependiente del flujo de remesas internacionales, pero, sobre todo, por un clima de corrupción generalizado y creciente, que se manifiesta en un aumento general de la percepción de ilegitimidad de las autoridades.

En ese entorno, y en un proceso político muy complicado, tomó posesión el nuevo presidente de la República, Bernardo Arévalo, con el desafío de reducir la corrupción como condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar la economía del país. Cargado de buenas intenciones para tratar de reducir los problemas que aquejan a la sociedad guatemalteca, pero sin disponer de los recursos necesarios.

Este documento presenta un diagnóstico de la situación socioeconómica y fiscal de Guatemala al momento de asumir el presidente Arévalo. Explora de forma rápida los principales problemas y oportunidades a los que debe poner atención el nuevo mandatario y su equipo de trabajo.

**Palabras clave:** Situación fiscal, ingresos públicos, deuda pública, corrupción.

## ABSTRACT

Guatemala is a country of contrasts. On the one hand, there are still public officials and representatives of the organized private business sector, who argue that the country has a healthy economy with a good level of growth, foreign exchange stability, low inflation, banking solidity, and low public debt, among other favorable macroeconomic conditions, hence the authorities should only focus on maintaining them.

On the contrary, for the majority of the population, the main problem continues to be economic, manifested among other things by: the lack of jobs and good remuneration that produce economic informality and the need to migrate to other countries; low levels of investment caused largely by extortion by criminal groups; little financial depth and high banking concentration; an economy extremely dependent on the flow of international remittances, but, above all, by a climate of widespread and growing corruption evidenced by a general increase in the perception of illegitimacy of the authorities.

In this environment, after a very complicated political process, the new President of the Republic, Bernardo Arevalo, took office, with the challenge of reducing corruption as a necessary, but not sufficient condition, to improve the country's economy, and loaded with good intentions to try to solve problems that afflict the Guatemalan society, but without having the necessary resources.

This document presents a diagnosis of the socioeconomic and fiscal situation of Guatemala at the time of President Arevalo's inauguration. Quickly explores the main problems and opportunities that the new president and his team must pay attention to.

**Keywords:** Fiscal situation, public revenue, public debt, corruption.

# SIGLARIO

<b>Banguat</b>	Banco de Guatemala
<b>Cepal</b>	Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe
<b>DAI</b>	Derechos Arancelarios a la Importación
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ICG</b>	Índice de Competitividad Global
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IDP</b>	Impuesto a la Distribución de Petróleo y sus Derivados
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IPC</b>	Índice de Precios al Consumidor
<b>ISO</b>	Impuesto de Solidaridad
<b>ISR</b>	Impuesto sobre la Renta
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>MFMP</b>	Marco Fiscal de Mediano Plazo
<b>Minfin</b>	Ministerio de Finanzas Públicas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PEA</b>	Población Económica Activa
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PPA</b>	Paridad del poder de compra, por sus siglas en inglés
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>WEF</b>	Foro Económico Mundial, por sus siglas en inglés

# CONTENIDO

Introducción.....	8
I. El contexto socioeconómico: el panorama de una crisis social permanente disfrazada de estabilidad.....	10
II. Ingresos públicos: la urgente necesidad de replantear el marco tributario.....	18
2.1 Eficiencia y productividad tributaria.....	23
III. Gasto público: a niveles de la década pasada, pero con incremento en corrupción y opacidad.....	27
3.1 Destino del gasto público.....	30
IV. Situación financiera general: la validación del proceso que sustenta el esquema de austeridad pública.....	33
V. Deuda pública: manejable y sostenible.....	36
5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda pública.....	37
5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana.....	39
VI. Transparencia fiscal: el legado de la opacidad y la corrupción.....	41
VII. Reflexiones finales.....	44
VIII. Recomendaciones.....	48
IX. Referencias bibliográficas.....	51

# INTRODUCCIÓN

El proceso guatemalteco de relevo presidencial en 2024 fue uno de los más complicados en la historia reciente del país. Esto por las argucias legales utilizadas por el Gobierno anterior para evitar que tomara posesión algún representante de los grupos políticos que no formaban parte del acuerdo entre las élites, quienes pretenden mantener las condiciones socioeconómicas, políticas y, sobre todo, de irrespeto a la legalidad que se manifiestan en el país desde 2012.

Dicho proceso, que a la fecha no puede decirse que haya concluido por la extensa batalla legal que aún se sostiene con el Ministerio Público, algunos jueces y la Corte de Constitucionalidad, para tratar de ordenar el funcionamiento del organismo legislativo y del aparato público en general, por lo menos reportó como resultado positivo que el 14 de enero recién pasado tomó posesión del cargo de presidente de la República, el Dr. César Bernardo Arévalo de León. Arévalo es sociólogo guatemalteco con experiencia en el campo diplomático y en la construcción de la paz y resolución de conflictos, propuesto por el Partido Movimiento Semilla, considerado de centro izquierda.

La bandera política del presidente Arévalo y su partido, así como gran parte de su mensaje de campaña se ubicó en torno al combate a la corrupción imperante en el país, el fortalecimiento institucional del aparato estatal y en la promoción de bienestar de la población guatemalteca, lo que fue avalado por gran parte de la población guatemalteca y respaldado por la comunidad internacional. A pesar de las buenas intenciones manifiestas por el nuevo partido de Gobierno, su plan de trabajo dispone de una limitada profundidad fiscal, y está ampliamente influenciado por la práctica de austeridad encasillada en el supuesto de la estabilidad como principio orientador de la economía, lo que podría dificultar el alcance de resultados de corto y mediano plazo.

Ante la limitada capacidad recaudatoria del Estado, el esfuerzo por garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo, como una de las condiciones que se evalúan por los acreedores internacionales y las agencias calificadoras de riesgo para otorgar una gradación a la capacidad soberana de la deuda, parece seguir chocando con la atención del bienestar de los guatemaltecos. Una prioridad históricamente descuidada, a pesar de que los objetivos nacionales están planteados en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Plan Estratégico vigente K'atun 2032.

Los analistas económicos y políticos estiman que el deseable combate a la corrupción y el fortalecimiento institucional del aparato estatal, que deberán responder a planificaciones específicas a ser presentadas por el Ejecutivo, tienen puntos en contacto en la reingeniería de los procesos públicos. Estas acciones pueden producir resultados halagüeños en el mediano plazo, ofreciendo tanto el ahorro de recursos públicos, como una mejora en su utilización, que permita alcanzar resultados en beneficio de la



población. Sin embargo, la movilización adicional de recursos derivados de la exigible reducción de la corrupción y la mejora institucional, no es suficiente para lograr el financiamiento necesario para impulsar en definitiva las bases para el desarrollo de la población, así como para promover la adopción de reformas estructurales que propicien un país moderno e incluyente: ese es el verdadero desafío del nuevo Gobierno.

Este documento contiene en forma sucinta una descripción de la situación socioeconómica y fiscal de Guatemala al cierre de 2023, puede interpretarse tanto como la base para el ejercicio de Gobierno de Bernardo Arévalo y su equipo, como el entorno que debe ser transformado para lograr mejorar las expectativas de los guatemaltecos y lograr un desarrollo sostenido. De esa cuenta, la situación descrita también debe interpretarse como punto de referencia para realizar comparaciones futuras que permitan determinar el nivel de éxito de las políticas que sean implementadas durante los siguientes cuatro años.

## EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO: EL PANORAMA DE UNA CRISIS SOCIAL PERMANENTE DISFRAZADA DE ESTABILIDAD

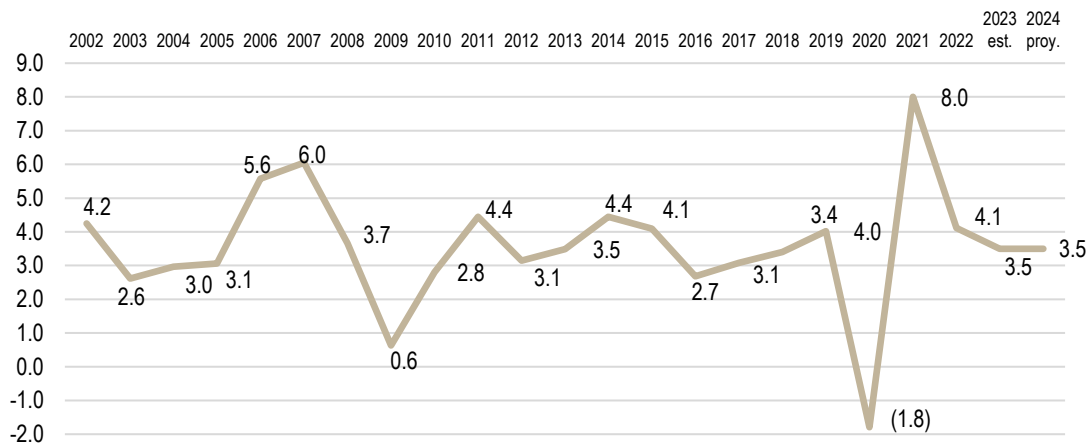
Durante los últimos años, funcionarios guatemaltecos, especialmente aquellos vinculados al Banco Central o al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), han sostenido que la situación económica de Guatemala es envidiable. Sustentan estas apreciaciones atendiendo a procesos relativamente estables de crecimiento económico, en torno a su potencial, bajos niveles de desempleo abierto, una relativa estabilidad cambiaria, bajos niveles de inflación y crecientes saldos de reservas monetarias internacionales, como consecuencia de una balanza en cuenta corriente superavitaria.

Los datos comentados son reales, pero su explicación esconde una situación socioeconómica bastante más compleja y desfavorable para la mayor parte de los guatemaltecos. Los funcionarios del nuevo gobierno deben comprenderla apropiadamente para evitar seguir con la estrategia de toma de decisiones orientadas a mantener el *statu quo*, y en su lugar, implementar un plan que favorezca el clima de inversión, la competitividad interna e internacional, y el bienestar de la mayor parte de los habitantes del país, temas que los gobiernos previos soslayaron.

Efectivamente, conforme los datos del Banco de Guatemala (Banguat, 2024), el crecimiento económico del para el período 2012-2023, asociado a los últimos gobiernos con orientación política liberal, ha reportado un crecimiento medio de 3.5%, acorde al potencial planteado por el FMI (2023). Restringido, entre otras cosas por problemas de infraestructura pobre, escasez de capital humano calificado, falta de certeza legal y funcionamiento subóptimo de las instituciones públicas, que impiden un apropiado panorama para la atracción de inversiones y el desarrollo de un sistema moderno de negocios.

**Figura 1**

Guatemala: tasa de crecimiento del PIB real. Período 2002-2024 proy.



Nota: el dato estimado para 2024 corresponde al valor central del intervalo calculado por el Banguat.

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Según el Banguat (2024), los sectores más dinámicos en 2023 fueron: las actividades financieras y de seguros, con un crecimiento del 10.8%; alojamiento y servicio de comidas, con 6.1%; las actividades profesionales, con 4.7%; y, los servicios administrativos, con 3.4%. Para 2024 se espera que las de mayor crecimiento sean nuevamente las actividades financieras y de seguro (en gran parte por la falta de controles en beneficio del usuario) con 7.3%, el alojamiento y servicio de comidas con 4.9% y la explotación de minas y canteras con 4.2%. Lamentablemente, las actividades que concentran un mayor número de trabajadores, comercio y agricultura, apenas registraron crecimientos del 3.0% y 2.1% en 2023, y se espera que crezcan 3.6% y 2.2% en 2024, por lo que la creación de empleos seguirá a un ritmo relativamente bajo, en comparación con las necesidades nacionales.

Las estimaciones de crecimiento económico ofrecidas por el Banguat son convergentes con las ofrecidas por los entes especializados a nivel internacional, por lo que no debieran existir sorpresas para que el crecimiento económico en 2024 y en los años sucesivos permanezca, salvo cambios en la matriz productiva estructural que pudiera introducir el nuevo Gobierno, en torno al nivel potencial del 3.5%. El Banco Mundial (2024) estima tasas de crecimiento en torno al 3.4% para 2023, y del 3.5% para 2024; Cepal (2023) considera tasas de crecimiento similares del 3.4% para 2023 y 2024, y el FMI (2023) de 3.4% para 2023 y 3.5% para 2025.

Al margen de lo anterior, el crecimiento reportado de la actividad económica para el período 2012-2023, aunque alcanzó a recuperar las pérdidas ocasionadas por la pandemia de Covid-19, es ligeramente inferior al 3.6% registrado durante el período 2002-2011, que también incluye la crisis financiera internacional de 2008-2009. Es decir, el comportamiento económico actual muestra una ligera desaceleración de la capacidad productiva, y que puede estar asociado a una mayor dificultad para el proceso general de hacer negocios, que ha enfrentado, entre otras cosas, a una escalada constante en

la corrupción, un deterioro significativo de la infraestructura y una reducción del clima de gobernabilidad, entre otros aspectos.

La limitada dinámica del crecimiento económico está asociada a los bajos valores de inversión total, que disminuyeron desde 20.7% del PIB promedio registrado durante 2001-2007, hasta 14.8% del PIB en el período 2012-2022, que incluye la contracción en la capacidad de atracción de inversión extranjera que se redujo desde 2.6% del PIB promedio durante 2011-2014, hasta 1.6% del PIB estimado por el Banguat para 2023, y que fue anunciado por funcionarios del anterior Gobierno como uno de sus principales logros. Una manifestación concreta de la falta de atractivo de la economía guatemalteca, tanto para los inversionistas locales como para los extranjeros, es la pérdida de puestos en el Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* (WEF), que en su última versión para 2019 ubicó a Guatemala en la posición 98, retrocediendo desde la 96 registrada en 2018. Dentro de las principales deficiencias en el ambiente competitivo nacional, el informe destaca: la baja calidad de las instituciones, especialmente las públicas; un ambiente creciente de corrupción; niveles altos de criminalidad y poca eficacia de las fuerzas de seguridad; un desarrollo limitado de la infraestructura; niveles pobres de adopción de tecnologías de comunicación; avance limitado del mercado laboral, especialmente en la formación de habilidades para los trabajadores, y falta de dinamismo empresarial, así como reducida capacidad de innovación.

Otro factor económico que limita la capacidad de crecimiento económico de Guatemala es el nivel bajo de profundización financiera que, aunque causa la ilusión de fortaleza y solidez del sistema financiero, reduce la capacidad de incorporación de nuevos negocios y una mayor diversificación productiva. Conforme los datos del Banco Mundial (2024) para 2022, el sistema financiero guatemalteco apenas suministraba el equivalente a 46.2% del PIB en materia de créditos al sector privado, muy por debajo del observado en sus principales competidores regionales como Costa Rica (80.1%), Panamá (89.8%), El Salvador (106.9%) y Honduras (76.4%). Lo anterior se deriva, entre otras cosas, de una fuerte concentración del sistema bancario, en el que los principales cinco bancos del sistema reportan el 76.9% del total crediticio, además de que de los activos totales, la cartera de créditos representa apenas el 56.2% de los activos del sistema, producto de que estos bancos utilizan gran parte de su capacidad crediticia en inversiones, especialmente en Bonos del Tesoro de Guatemala o del Banguat (80.0% del total), que reportan un mayor nivel de rentabilidad. (SIB, 2023)

La fuerte concentración del sistema bancario y su vinculación con los grupos empresariales más grandes, explica que cerca del 51.0% de la cartera crediticia de los bancos se destine a créditos empresariales mayores, 35.0% para financiamiento de actividades de consumo de los hogares (con tasas de interés muy elevadas), y apenas el 3.6% del total se destine al financiamiento de microcréditos, que en gran parte se dirige a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) guatemaltecas. La aparente solidez del sistema bancario guatemalteco es producto de una política sistemática y de largo plazo de falta de atención a las empresas más pequeñas y que, en el caso de Guatemala, son las que producen el mayor nivel de empleo. De esa cuenta, dado a que los negocios se realizan dentro de los grupos de mayor capacidad de pago, la posibilidad de insolvencia es muy baja; sin embargo, la mencionada

solidez, como bien lo menciona el FMI (2023), aún refleja riesgos, especialmente derivados de la exposición cambiaria en activos y pasivos.

Finalmente, la concentración de las operaciones de los bancos produce además una brecha muy importante en las tasas de interés. Al extremo que los créditos empresariales mayores reportan una tasa media de interés del 6.7% anual, mientras que los empresariales menores 9.6%, y el microcrédito 15.9% anual, lo que aunado a la falta de legislación apropiada y de control a los bancos, produce constantes denuncias de abuso por parte de dichas instituciones.

El problema principal de la falta de financiamiento por el sistema bancario a las actividades económicas, que ha abierto un espacio creciente de importancia en el sistema financiero al movimiento cooperativista y a otras fuentes informales de financiamiento, es que las actividades con mayores necesidades de financiamiento no pueden desarrollarse apropiadamente en el largo plazo. Además, el alto nivel de informalidad del país y de subempleo, empujan a los guatemaltecos a dedicarse a actividades relacionadas con el comercio, con bajos niveles de inversión o a migrar.

El primero de los aspectos se manifiesta en el hecho que, a diferencia del resto de Centroamérica en donde existe una profundización de las actividades vinculadas a los servicios en general, como principales generadoras del PIB, en Guatemala la principal actividad es el comercio con 21.0% del total, seguido muy lejanamente de la industria con 14.0% y la agricultura con 9.2% del total (Banguat, 2024). Esta estructura económica, y la falta de desarrollo rural histórico, ha producido que la agricultura, conjuntamente con el comercio sean las principales fuentes de empleo en el país, absorbiendo cada una 27.1% de la Población Económicamente Activa -PEA- (INE, 2022), lo que, especialmente en el campo, redundaba en el pago de salarios bajos (Q2,850.00 – alrededor de USD 365.40- promedio mensual global en 2022), y en altos niveles de desempleo, o en la obligación para el habitante del ámbito rural de dedicarse a actividades comerciales, que realiza en el 71.1% de los casos de manera informal.

Sobre la informalidad económica es pertinente hacer un comentario especial. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (2024), el grado de informalidad del trabajo para 2022 alcanzó 79.6% de la PEA, destacando que el porcentaje creció hasta 93.6% para el sector agrícola y en torno al 73.8% en las actividades comerciales.

La baja productividad del sector agrícola, aunado al alto grado de concentración de la propiedad de la tierra fértil guatemalteca y al monocultivismo histórico, y el exceso de mano de obra dedicada tanto a ese sector, como al sector comercial, este último en gran parte de manera informal, son los principales detonantes para la pobreza del país, los bajos salarios y la migración. De acuerdo a Usaid & OIM (2023), el 85.4% de los migrantes guatemaltecos abandonaron su país con el propósito de buscar un trabajo y mejorar sus ingresos.

El número de personas remitentes de remesas ascendió a 2,141,401 en 2022 (de unos 2,993,679 pobladores que se estima que migraron), y el traslado de recursos benefició a 6,555,944 habitantes dentro de Guatemala, alrededor de un tercio de la población. Como era esperable, dado a que los

ingresos que proceden del exterior, corresponden a los que no pudieron generarse dentro de Guatemala como salarios en el mercado laboral, los principales usos de los recursos recibidos de remesas son el consumo, con el 43.8% del total, 23.2% para la inversión y ahorro, con alrededor de 16.4% para la construcción y adquisición de vivienda (7.2% de ahorro) y alrededor de 7.3% para financiar pequeños emprendimientos, especialmente en la adquisición de materia prima. (Usaid & OIM (2023))

El rápido incremento del número de migrantes guatemaltecos ha producido un aumento importante de las remesas internacionales, al extremo que, en la actualidad, la principal fuente de ingresos externos procede de las remesas internacionales que los trabajadores en el exterior envían a sus familias y que, conforme datos del Banguat, ascienden a USD19,804.0 millones, equivalentes al 19.4% del PIB, mientras que los ingresos por exportaciones solo equivalen a 14.6% del PIB.

El flujo continuo de remesas internacionales de los trabajadores guatemaltecos que residen en otros países permitió simultáneamente impulsar el nivel de consumo de gran parte de los habitantes del país y, por ende, el PIB. Lo anterior, permitió adicionalmente que Guatemala alcanzara superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, mantenga relativamente estable el tipo de cambio, y acumule una gran cantidad de reservas monetarias internacionales, con valores muy por encima de los recomendados por el FMI para garantizar la estabilidad del país y con administración cuestionable. Conforme ONU Migración (2022), Guatemala es el 14° país en el mundo que recibe un mayor monto de remesas internacionales, y el 18° en peso relativo respecto del PIB, por lo que puede afirmarse que la principal herramienta de estabilización monetaria y de impulso económico ha sido la sistemática expulsión de trabajadores hacia el resto del mundo, producto del mantener condiciones que favorecen la reproducción del sistema económico actual.

De acuerdo al Banguat (2024), a partir de 2016, la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, en gran parte impulsada por el rápido crecimiento de las remesas internacionales, ha reportado superávit entre el 0.9% y el 2.4% del PIB, con la excepción de 2020, inducido por la disminución de las importaciones, cuando dicho valor se incrementó hasta el 5.0% del PIB. Lo anterior, ha facilitado la política exterior del Banguat que ha logrado, sin muchas complicaciones, mantener un tipo de cambio fijo *de facto*, al extremo que al final de 2023 se ubicó en torno a Q7.83 por USD 1.00, similar al reportado en 2012.<sup>1</sup> La aparente estabilidad del tipo de cambio esconde una pérdida importante del tamaño relativo de las exportaciones respecto del PIB, el que ha caído desde el 22.0% en 2011 hasta el 14.6% estimado por el Banguat para 2023, denotando, al margen de una falta de diversificación general en la producción, una pérdida de capacidad competitiva internacional y, por ende, la carencia de una política general de inversiones que promueva, no solo la producción para el mercado local, sino para el mercado exterior, y que reduzca en el mediano plazo la dependencia de las remesas internacionales.

La información del Banguat muestra que las exportaciones en 2023 registraron una caída del 5.0%, respecto a las realizadas el año anterior, y los productos más importantes en las ventas externas

<sup>1</sup> El Banguat (2024) aseguró que la variación diaria máxima durante el periodo 2012-2023 es de 1.5%, por lo que las expectativas de los agentes económicos confían que el tipo de cambio se mantendrá relativamente estable en el mediano plazo.

continuaron siendo los artículos de vestuario con el 10.6% del total, las grasas y aceites comestibles con el 7.4%, el café con el 7.1%, el banano con 7.1% y el azúcar con 4.3%. El producto más dinámico fue el banano, que registró un crecimiento del 24.7% y los productos farmacéuticos con 14.7%; sin embargo, fue compensado por pérdidas importantes de las ventas al exterior en materia de cardamomo en 19.9%, textiles con 22.0% y el hierro y acero con 59.6%. Por su parte, las importaciones también registraron una contracción del 1.5%, influenciadas principalmente por la variación negativa en las compras de materias primas y productos para la industria, con una contracción del 18.1%, simultánea a la reducción del valor de las importaciones de combustibles en 12.4%.

Complementario al mantenimiento del tipo de cambio, el rápido crecimiento de las remesas internacionales produjo que las reservas monetarias internacionales del Banguat se incrementaran hasta alcanzar USD21,319.4 millones al cierre de 2023. Aumentaron de 218.5% desde 2012, mientras que durante el período 2012-2023 las remesas internacionales crecieron 314.0%, y que confirma el hecho que el factor de estabilización externa más importante es la «exportación de personas». Es decir, no existe un aliciente para cambiar el modelo actual que, aunque produce la expulsión sistemática de guatemaltecos, garantiza estabilidad económica.

Aunque no existen cifras actualizadas sobre pobreza en Guatemala, debido a las debilidades que sufre el Instituto Nacional de Estadística (INE), se supone que el monto de remesas debe haber provocado algún efecto positivo sobre el bienestar de los guatemaltecos, dado a que, en promedio, el monto de ingresos percibido excede al valor de los salarios pagados en Guatemala. De acuerdo a datos de Usaid & OIM (2023), el promedio mensual de remesas recibidas en 2022 fue de USD831.00, equivalentes a Q6,525.20, muy por encima de los Q2,850.00 como ingreso medio reportado por los guatemaltecos. Lo anterior contrasta con el deterioro en materia de distribución del ingreso que reporta el Banguat, debido a que, mientras para 2013 las remuneraciones de los asalariados representaban el 36.7% del PIB, para 2021 (último año disponible en la Banca Central), dicho valor retrocedió a 35.5% del PIB.

Reiterando, un punto de potencial mejora para las nuevas autoridades es recuperar la capacidad de generación estadística, que incluso en las producidas por el Banguat, sufre retrasos importantes en la composición de la producción y el ingreso nacional, particularmente en la capacidad del Instituto Nacional de Estadística (INE) cuya principal dedicación en los últimos tiempos, y con datos que son sistemáticamente cuestionados, se dirige a la medición del nivel de inflación. De acuerdo con los últimos datos publicados por el INE (2024), la inflación en 2023 alcanzó 4.18%, y se ubicó dentro de la meta planteada por la Banca Central, luego de reportar un nivel alto en 2022 (9.23%), producto del incremento de precios de los combustibles, las presiones inflacionarias ocasionadas por el aumento del gasto público en los países desarrollados para financiar el reordenamiento económico posterior a la pandemia de Covid-19 y el conflicto Rusia-Ucrania.

Gran parte de los cuestionamientos al INE por especialistas, gira en torno a la composición del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que, en ciertas ocasiones, ha sido utilizado no solo para disfrazar un bajo nivel de crecimiento en los precios, sino también para formular un aparente valor menor de la



canasta básica alimenticia y de los niveles de pobreza, producto de ciertas presiones políticas. Al margen de dichos cuestionamientos, el IPC formulado con base diciembre de 2010, reportó al cierre de 2023 un valor de 162.16, implicando que el quetzal perdió gran parte de su capacidad adquisitiva, manteniendo escasamente el 61.7% luego de trece años. Además, el costo de la canasta básica mensual ampliada alcanzó Q9,016.35, muy por encima de los niveles de ingreso medio, y también del salario mínimo vigente.

Aun cuando en 2023 el INE concluyó y presentó los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, su propósito fue actualizar las bases de datos disponibles, sin avanzar en la cuantificación apropiada de los niveles de pobreza o el grado de concentración en la distribución del ingreso, cuyos últimos datos disponibles se remontan a 2014. Afortunadamente, según el portal de dicha institución, se encuentra en desarrollo la Encuesta de Condiciones de Vida 2023, de la que se espera obtener una actualización de los datos de pobreza. Los datos oficiales disponibles y más recientes revelan que, en 2014, el 59.3% de los hogares del país se encontraba en condiciones de pobreza relativa, y el 23.4% de ellos vivían en pobreza extrema. También, con base en los datos del INE, se estimó un nivel de concentración del ingreso, medido por el índice de Gini, del 53.0%, lo que ubica a Guatemala como uno de los países más desiguales de América Latina.

Otra estadística social discutible y que, incluso ha sido presentada como una muestra de fortaleza económica de Guatemala, es el nivel de desempleo abierto, el que, según los datos del INE (2023) se ubicó en 3.0% en 2022 y se estima que disminuirá en 2023 hasta cerca del 2.0%, un nivel histórico. Este dato, sin embargo, esconde los altos niveles de informalidad y la escasa capacidad de generación de empleo, que produce una baja calidad de vida para los guatemaltecos y la migración.

En cuando al desarrollo, el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) del PNUD (2022) coloca a Guatemala como un país de desarrollo humano medio, en la posición 135 a nivel mundial, por debajo de todos los demás países centroamericanos, con la excepción de Honduras. El desarrollo de Guatemala se caracteriza por una expectativa de vida de 69.2 años, una media de años de escolaridad de 5.7 y un ingreso per cápita PPA de USD 8,723.00 (PPA de 2017), todos por debajo de los valores medios de Latinoamérica y el Caribe, y del mundo en general. El IDH también considera que la calificación general de 0.627 puntos, constituye un retroceso de 0.266 puntos, como consecuencia de la desigualdad, que se manifiesta, entre otros fenómenos, en el hecho de que el 40.0% de la población de menores ingresos apenas obtiene el 13.1% de los ingresos nacionales, mientras que el 10.0% más rico posee el 20.8% de los ingresos totales. Estas desigualdades se extienden abundantemente al analizarse por género, etnia y ubicación geográfica.

Aunque Guatemala tuvo un desempeño relativamente bueno en términos económicos, las condiciones sociales y la migración se vieron agudizadas por los efectos de la pandemia de Covid-19, la escasa política de confinamiento implementada y la muy pobre participación del sector público para tratar de paliar la situación. En efecto, la crisis sanitaria implicó, hasta la fecha de publicación del presente, el contagio de 1, 250,305 personas, y cerca de 20,200 fallecimientos, según datos de *Our World in Data*



(2024), aunque la misma plataforma reconoce que el número oficial de contagios y fallecimientos son sensiblemente menores a los verdaderos, atendiendo al limitado número de muestras y a la identificación errónea de enfermedades. Al margen de la muy deficiente política implementada por el Gobierno para tratar de proteger la salud de la población, especialmente atendiendo a la limitada capacidad instalada en los hospitales del país, la pandemia ocasionó conflictos muy severos al existir señalamientos, aún vigentes, de corrupción en el manejo de los recursos, especialmente en la adquisición de vacunas de Rusia, las que no son reconocidas por la mayoría de países como apropiadas para inmunizar.

En materia de seguridad ciudadana, los datos de *Insight Crime* (2024) muestran que Guatemala tiene algunas de las organizaciones criminales más sofisticadas de Centroamérica, que incluyen antiguos miembros del ejército, agencias de inteligencia, miembros activos de la política y narcotraficantes. En la esfera política, las redes de corrupción incrustadas en el Estado siguen fortaleciendo su control sobre el sistema político y judicial para facilitar la corrupción y la impunidad. Los esquemas de corrupción vigentes se basan en gran medida en la distribución de los recursos del gobierno, para obtener beneficios económicos o crear alianzas políticas.

Con una fuerte penetración del narcotráfico y extensa participación de las pandillas, la guatemalteca es una de las sociedades más violentas de Latinoamérica, con 17.3 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2022 y en la que uno de los problemas criminales más comunes es la extorsión a los negocios pequeños y a las familias, agudizado por una policía nacional permisiva y, a veces, cómplice de los crímenes.

La realidad socioeconómica de la mayor parte de los guatemaltecos dista de las buenas condiciones que sugieren los indicadores macroeconómicos y, por supuesto, de la interpretación que algunos funcionarios públicos realizan sobre la realidad nacional. El desafío del nuevo gobierno es mayúsculo, porque debe reconocer que la situación es muy grave, y técnicamente es imposible solucionar toda la problemática nacional durante los cuatro años de un período de gobierno, aun cuando tengan la voluntad política para realizarlo.

Finalmente, una de las principales limitantes para atender la problemática es la situación fiscal de Guatemala, que reiteradamente es utilizada como ejemplo de un país el que el Estado tiene poca participación en la solución de los problemas nacionales, y su visión es de corto plazo. Una rápida evaluación de esta situación fiscal, se realizará en las siguientes páginas.

## INGRESOS PÚBLICOS: LA URGENTE NECESIDAD DE REPLANTEAR EL MARCO TRIBUTARIO

Conforme la información del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin), el monto total de ingresos fiscales obtenidos en 2023 ascendió a Q101,367.4 millones (12.7% del PIB), de los que: Q95,543.7 millones provinieron de fuentes tributarias (94.3% del total); Q5,743.5 millones (5.7%) de fuentes no tributarias; y el restante 0.1%, de ingresos de capital. Además, los datos muestran que el nivel de financiamiento para el presupuesto, procedente de fuentes externas alcanzó Q14,378.0, lo que implica que el presupuesto total fue financiado en alrededor del 87.6% con recursos propios.

Los resultados de los ingresos de 2023 muestran un crecimiento relativamente convergente al desempeño de la actividad económica, por lo que, en esencia, los valores se mantuvieron constantes respecto a lo observado el año anterior. El presupuesto de ingresos del Gobierno Central, que inició vigencia en 2024 y que corresponde al que fuera aprobado para 2023, muestra una fuerte contracción respecto de los valores ya observados, haciendo urgente la necesidad de realizar una ampliación y reacomodo presupuestario para ajustar los valores de la ejecución fiscal a la realidad actual.

El caso más relevante es el de la recaudación tributaria, dado que el presupuesto vigente para 2024 considera Q86,247.6 millones; como tal, la ejecutoria fiscal, manteniendo constante la eficiencia de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), y sin considerar un efecto de mejora administrativa positivo, permite plantear una meta recaudatoria con un mínimo de Q101,800.0 millones, es decir unos Q15,600.0 millones por encima de lo publicado por la SAT y el Minfin, como acuerdo de metas para 2024. De igual forma, es necesario hacer un reajuste con el presupuesto de ingresos no tributarios, los que sin tener un desfase tan grande como el de ingresos tributarios, también presentan un valor inferior al real esperado.

El valor que está subestimado en los ingresos tributarios es superior a la ejecución de financiamiento procedente de fuentes externas realizado en 2023, por lo que se puede generar la ilusión de que, manteniendo constantes los gastos, el ajuste de la recaudación es suficiente para obtener un presupuesto superavitario. Sin embargo, también las erogaciones, incluyendo los aspectos relacionados

al servicio de la deuda, deben ser ajustadas a su valor real esperado. Asumiendo el nivel de gastos ejecutado en 2023, se puede concluir que el presupuesto para 2024 podría alcanzar unos Q128,500.0 millones, considerando un nivel de endeudamiento relativamente similar al de 2023, sin considerar mejorar recaudatorias a lograr por la SAT.

La necesidad de replantear la meta tributaria deriva no solo de la no aprobación del proyecto de presupuesto para 2024, sino que, durante todo el Gobierno anterior, es decir, por cuatro años consecutivos, las autoridades de la SAT disfrutaron de una subestimación de la recaudación esperada. Dicha situación, además de producir datos inexactos en el presupuesto, especialmente los de las asignaciones asociadas a los volúmenes de los ingresos percibidos, también generó una ilusión respecto a que, solamente con esfuerzo administrativo de la institución recaudadora, se pueden obtener incrementos recaudatorios constantes y permanentes. Evaluaciones *a priori* muestran efectivamente que una parte de la mejora en el desempeño de algunos impuestos, con rendimiento por encima del comportamiento inusual de la actividad económica de los últimos años, se debió a las mejoras en el sistema de facturación electrónica; otra parte como consecuencia de la recuperación paulatina de las capacidades de la SAT que se perdieron por la gobernanza de encargados afines a los gobiernos de turno durante el período 2013-2018, pero también una parte del aumento recaudatorio deriva del rebote económico observado luego de la crisis económica de 2020. Por lo que, asumir que todo el aumento en la recaudación es mérito de los funcionarios de turno, es un error.

Los datos de la recaudación tributaria de 2023 muestran un crecimiento de 7.8% respecto de lo reportado en 2022, ligeramente por debajo del 8.6% del PIB, haciendo una vez más que la recaudación reporte un comportamiento inelástico, y que se produce principalmente por el hecho de que algunos de los impuestos importantes tienen una formulación específica, es decir, se determinan en función de las unidades comercializadas, en lugar de plantearse a partir de valores. Dentro de los tributos con esta deficiencia están: los impuestos a la distribución de petróleo, bebidas gaseosas, cemento y ciertos segmentos del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA). La recaudación de 2023 muestra que el esfuerzo administrativo de la SAT apenas fue suficiente para cubrir el diferencial por inelasticidad que estos impuestos generan.

Los impuestos que reportaron una trayectoria dinámica por encima de la actividad económica fueron el ISR y el impuesto de solidaridad (ISO), con 10.7% y 18.6% de crecimiento, el impuesto sobre circulación de vehículos con 8.4%, el impuesto a la primera matrícula de vehículos con 19.5% y el impuesto sobre distribución de cemento con 8.6%. Es interesante destacar los buenos resultados del ISO y del ISR, vinculado teóricamente a la implementación de mejoras en la facturación electrónica. La bonanza de los dos impuestos relacionados con los vehículos está asociada al fracaso del sistema de transporte público, que ha forzado a gran parte de guatemaltecos a adquirir un vehículo automotor, especialmente motocicletas.

En sentido contrario, los impuestos que tuvieron un comportamiento por debajo del aumento de la actividad económica fueron el IVA, con un crecimiento de tan solo 5.5%, los derechos arancelarios a la importación (DAI), con 4.7%, el impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo (IDP), con 5.7%, el impuesto sobre timbres fiscales y papel sellado con 0.3% y el impuesto a la distribución de bebidas con 7.7%. Como ya se mencionó, algunos segmentos de estos impuestos tienen bases específicas, por lo que no crecen conforme el aumento del valor de la actividad económica.

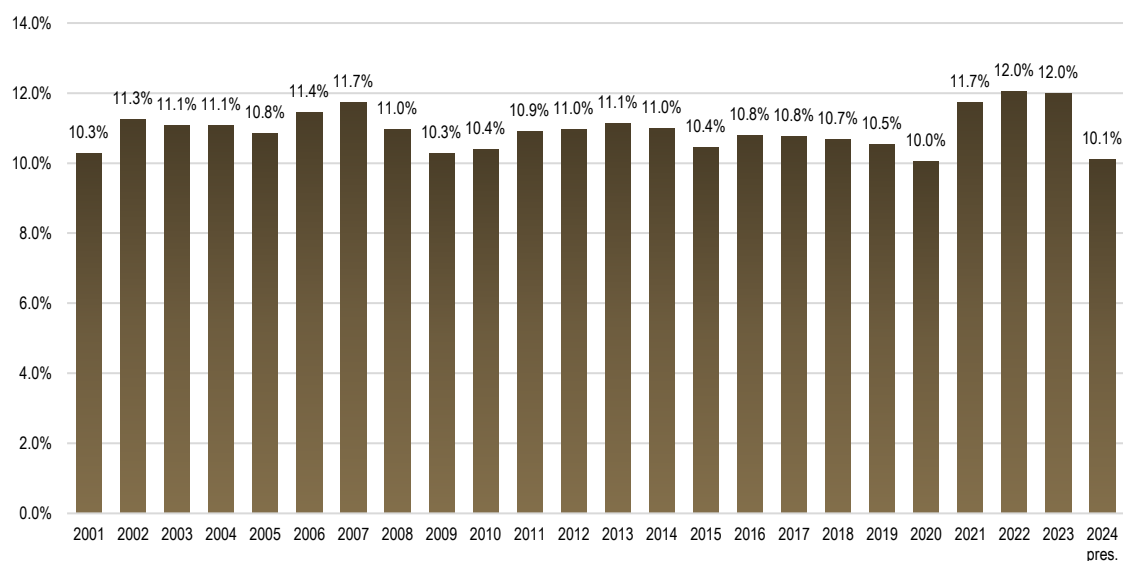
La carga tributaria ejecutada en 2023 alcanzó 12.0%, similar al valor obtenido en 2022 y representa el valor histórico más altos, aunque aún por debajo del 12.4% que implicaría cumplir los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. Atendiendo al hecho que la SAT planifica una mejora recaudatoria anual equivalente a un mínimo de 0.3% del PIB, el valor real esperado para 2024 debiera oscilar en torno a 12.2-12.3% del PIB y no el de 10.1% considerado en el presupuesto vigente.

Un punto de reflexión respecto del nivel de la carga tributaria esperada, es evaluar si, ante la ausencia de reformas tributarias, la SAT efectivamente logrará una mejora recaudatoria que ubique la carga tributaria en torno al 13.2% en 2027, último año del gobierno del Presidente Arévalo, y que, de todas formas, aunque implica un nivel mayor de ingresos, es insuficiente para producir un cambio sustancial en el bienestar de los guatemaltecos. La respuesta *a priori* parece ser negativa, a menos que el Plan Estratégico Institucional de la SAT sufra un ajuste para responder al Plan del Gobierno 2004-2027, y adopte nuevas reformas institucionales que logren mejorar la recaudación en la dimensión solicitada, ante la ausencia de modificaciones tributarias.

Además, ante la ausencia de reformas tributarias, aunque se mejore la eficiencia recaudatoria durante los siguientes años, la estructura del sistema impositivo seguiría siendo la observada hasta 2023, lo que implicaría que el Estado seguiría financiándose en mayor parte con los impuestos de los grupos de menores ingresos. A causa de ello, resulta urgente que las nuevas autoridades planteen apropiadamente su Marco Tributario de Mediano Plazo, estableciendo si estará vinculado al Plan K'atun 2032, así como que sus políticas fiscal y tributaria, asociadas a la mejora en materia recaudatoria, expliquen apropiadamente de qué forma se respetará el principio constitucional de capacidad de pago.

**Figura 2**

Guatemala: carga tributaria del Gobierno Central. Período 2001-2024 pres.



Nota: para la construcción de la serie se utilizaron los datos del empalme del PIB suministrado por el Banguat.

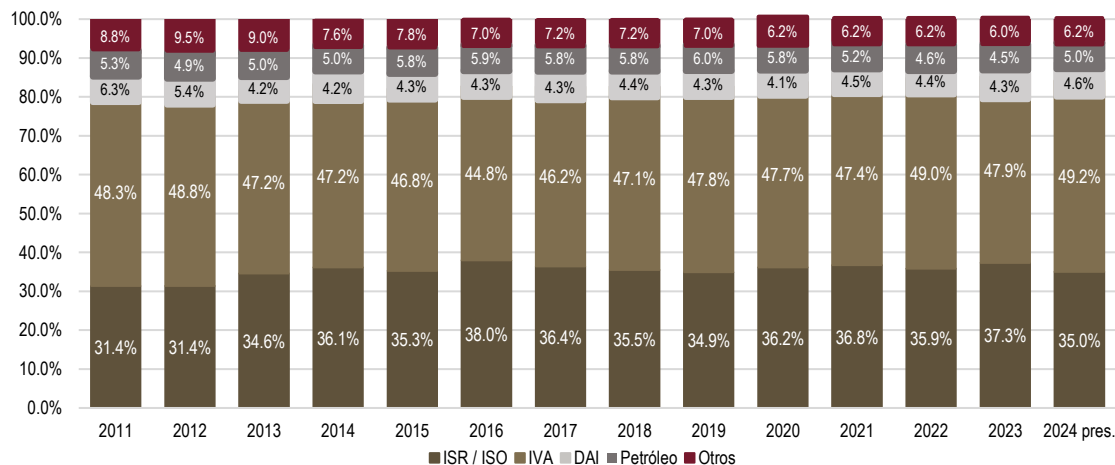
El inicio del eje en el 9.0% en lugar del origen en 0%, tiene como propósito facilitar la ilustración de las trayectorias cíclicas.

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Respecto a la estructura tributaria, al igual que Honduras, Guatemala presenta uno de los mayores pesos relativos de la recaudación para los impuestos considerados indirectos, que representan entre el 62.0 y 65.0% de la recaudación, dejando escasamente entre el 35.0% y 38.0% para el ISR, y el ISO, acreditable al primero, corresponden primariamente a la tributación directa. A falta de una actualización de un estudio de incidencia tributaria, la recaudación de Guatemala continúa luciendo regresiva. El comentario se fortalece cuando se analiza que diversos estudios muestran que la estructura del ISR descansa en el cobro abstracto del impuesto sobre las rentas generadas, sin tomar en consideración el nivel de ingresos de cada uno de los sujetos tributarios, por lo que los impuestos directos tampoco toman en consideración totalmente la capacidad de pago de los contribuyentes.

**Figura 3**

Guatemala: estructura de la recaudación tributaria del Gobierno Central. Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Otro aspecto importante de la recaudación deriva del conocimiento del grado de concentración que se dispone ante un solo hecho generador: la emisión de la factura; y de donde derivan los cumplimientos del IVA, del ISR y del ISO, representando en conjunto alrededor del 84.0% de la recaudación. Sin cambios en la estructura tributaria, es urgente que la SAT continúe implementado mejoras administrativas que tiendan a fortalecer los controles sobre el proceso de facturación, a fiscalizar de mejor forma dicho proceso, incluyendo la incorporación de procesos de comercialización en los mercados informales, mientras que el Minfin avanza hacia la construcción de un modelo de impuesto general, eliminando los regímenes especiales innecesarios, así como las filtraciones durante el proceso de transmisión del impuesto. En este punto se reitera que, como mínimo, es urgente una reforma tributaria que facilite la eliminación de los escudos fiscales secundarios dirigidos al manejo de la factura de los regímenes simplificados como mecanismo para reducir el pago de tributos de los contribuyentes calificados en el régimen general del ISR. Se recomienda al nuevo gobierno repensar su posición de negativa a emprender reformas tributarias, y considerar, por lo menos, cambios urgentes como la supresión de estos escudos fiscales secundarios, los cuales pueden realizarse sin necesidad de incrementar tasas o tipos impositivos.

Al porcentaje recaudado por los tres impuestos principales, debe adicionarse lo obtenido por los DAI que reportan una trayectoria decreciente desde 2011, cuando representaban el 6.3% del total, mientras para 2023 dicho valor se contrajo hasta el 4.3%, equivalente a una contracción del 0.69% al 0.51% del PIB. En forma similar, y debido a que su base de cálculo es específica, y a pesar del incremento significativo en la circulación de vehículos automotores, se ha observado una pérdida de importancia recaudatoria del IDP, que redujo su peso del 5.3% del total en 2011 al 4.5% en 2023, equivalente a una contracción del 0.58% al 0.53% del PIB durante el período.

Por tanto, es fácil observar que, conforme pasan los años, el grado de concentración y, por ende, de fragilidad del sistema tributario, se incrementan. Por esto, es necesario evaluar la pertinencia de simplificar el sistema, potencialmente eliminando o consolidando algunos impuestos, e incrementando controles o mejoras que evidencien la necesidad de fortalecer el cumplimiento tributario.

## 2.1 Eficiencia y productividad tributaria

Una de las principales limitaciones del aparato fiscal y tributario de Guatemala, es precisamente la carencia de políticas de Estado claras relacionadas con ambos aspectos. El actual únicamente interpreta que la tributación debiera atender a los principios considerados en la Constitución Política de la República, y por supuesto a la legislación común que les da origen.

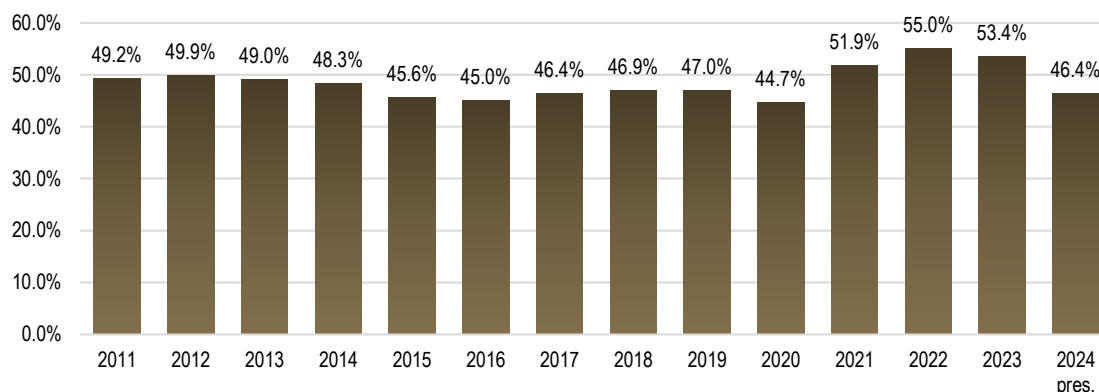
El Icefi (2023) presentó una evaluación del cumplimiento de los principios tributarios constitucionales, destacando que, en su mayor parte, estos no se cumplen, especialmente los relacionados con la equidad, justicia y capacidad de pago, y que dichos extremos no han sido objeto de análisis por ninguna entidad fiscal hasta la fecha. Como tal, no existe ningún documento oficial que defina los objetivos concretos del sistema tributario vigente, de su productividad y eficiencia, de su progresividad, ni de los niveles de eficacia y eficiencia. En abono a lo anterior, es importante comentar que, prácticamente desde el inicio del siglo veintiuno, la SAT ha producido con cierta inconsistencia teórica dinámica, estudios tendientes a medir algunos aspectos relacionados con la eficiencia de algunos impuestos, los cuales no han sido evaluados por del Minfin. Sin embargo, es necesario que sean validados o reformulados, para favorecer la evaluación de la productividad general del sistema tributario.

Es posible medir la eficiencia y la productividad de los impuestos vigentes en forma rápida, a partir del peso relativo de la recaudación realizada respecto al potencial recaudatorio teórico del impuesto. Si la base gravable teórica del IVA es el consumo de los habitantes, o en forma indirecta el valor agregado generado por la sociedad, se puede estimar el potencial recaudatorio teórico del impuesto, por lo que la diferencia respecto a lo efectivamente recaudado corresponde al otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados, a evasión o a decisiones de política que intencionalmente dejan fuera del gravamen a ciertos actos.

La productividad aparente o aproximada del IVA para el período 2011-2024, muestra que, en esencia, el Estado ha recaudado alrededor de la mitad de lo que debiera cobrarse. Es decir, queda mucho espacio de análisis para los especialistas de política tributaria y para los administradores tributarios, a fin de evaluar las causas del bajo nivel de rendimiento del impuesto que, no obstante, mejoró en los últimos años.

**Figura 4**

Guatemala: productividad aparente del IVA. Período 2011-2024 pres.



Nota: Para el cálculo de la productividad aparente se utiliza como base de cálculo la totalidad del PIB, sustrayendo el monto potencial a recaudar por el propio IVA.

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Como se mencionó, una de las causas que limitan la eficiencia del IVA es el otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales que, en condiciones normales, debiera corresponder estrictamente a actos de consumo que realizan personas que el Estado considera que no deben ser gravados para preservar los principios de equidad, justicia y capacidad de pago. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de estos tratamientos especiales se otorgan, sin evaluaciones o mediciones de impacto previas, y en muchas oportunidades, sin realizar un análisis de costo beneficio. Otro factor preocupante en el manejo de este aspecto, es el abuso del criterio de legalidad por parte del Organismo Legislativo, que se contrapone a la disposición de la Constitución Política de la República en torno a que corresponde con exclusividad al Organismo Ejecutivo la definición de la política fiscal. En la práctica, la historia reciente está llena de ejemplos cuando el Congreso de la República, sin evaluaciones y estudios técnicos, aprueba reformas a la legislación tributaria, con demasiada frecuencia para favorecer a ciertos segmentos económicos, incluso asociados a diputados, sin que el Estado reciba ningún beneficio.

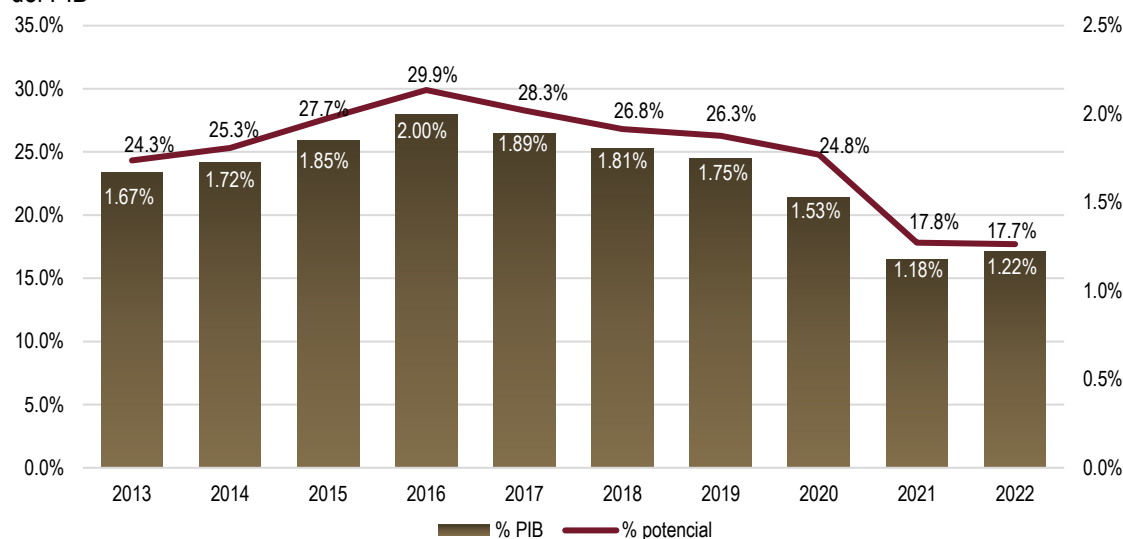
Según el estudio del Gasto Tributario que publica la SAT, representa entre el 1.6% y el 1.8% del potencial teórico del impuesto. Además, a partir del cálculo del incumplimiento tributario que realiza la SAT, se puede establecer que alrededor del 17.7% del potencial teórico efectivo<sup>2</sup> para 2022 no se reporta a las arcas fiscales, utilizando mecanismos de elusión o evasión. Se puede concluir que entre el 3.1% y el 3.9% del potencial teórico corresponden a diferentes actos no sujetos al pago del impuesto, los que merecen una revisión por parte de las autoridades fiscales para determinar su pertinencia. (Icefi, 2023).

<sup>2</sup> El potencial teórico efectivo es el resultado de sustraer al potencial teórico los hechos generadores considerados no gravables, es decir aquellos actos que por decisión política, convenio internacional o por facilitación del trabajo de cobro tributario, se dejan fuera de los actos sujetos al pago del impuesto.



**Figura 5**

Guatemala: incumplimiento tributario del IVA, 2013-2022. Porcentajes del potencial teórico y en términos del PIB



Nota. El incumplimiento tributario se calcula a partir de la relación entre el monto que no ingresó en forma de recaudación a las arcas fiscales, dentro del total recaudatorio potencial de cada impuesto.

Fuente: Icefi con datos de la SAT y del Banguat.

Un segmento de estos actos no sujetos al pago del impuesto, o por lo menos que las autoridades han hecho poco o nada para corregir su impacto, es la falta de cobro en los servicios electrónicos y de *streaming* que ingresan al país sin el pago de impuestos correspondiente y que técnicamente representa una forma de contrabando de servicios. Otro aspecto que no ha sido evaluado por las autoridades fiscales es el grado de progresividad de los tratamientos tributarios, los que conforme la teoría debiese ser otorgados exclusivamente para preservar la capacidad de pago de los grupos de menores ingresos, o para facilitar la tarea recaudatoria de la administración tributaria, produciendo una reducción del costo de cumplimiento tributario.

La situación en el ISR es todavía más compleja, debido a que al lado de la falta de definición y seguimiento por parte de las autoridades fiscales para evaluar el cumplimiento de los principios y características del impuesto, también la SAT dejó de presentar públicamente sus estimaciones de incumplimiento tributario debido a que los valores presentados fueron interpretados por la población como una muestra de la falta de voluntad del grupo empresarial para el pago de impuestos, así como de la poca eficacia del trabajo de la administración tributaria. Los últimos datos publicados por la SAT ubican el incumplimiento tributario del ISR para personas jurídicas entre el 79.9% y el 83.4% del potencial teórico efectivo, correspondientes al período 2013-2017.

Una medición independiente realizada por el Icefi (2023a), siguiendo una metodología alternativa, estableció que el nivel efectivo de evasión del ISR se ubica entre 61.1% y 56.1% para el período 2018-

2022, por lo que el incumplimiento de este impuesto tiene niveles relativamente convergentes con lo observado en otros países con economías similares a Guatemala. Sin embargo, este estudio también advierte que gran parte de la evasión, siguiendo la metodología del potencial teórico, es producida tanto por el contrabando y la informalidad, por la existencia de flujos ilícitos de capital, en gran parte asociados a la manipulación de precios de transferencia internacional, y por la utilización abusiva de los mecanismos de arbitraje que permite la ley, al facilitar el uso de la construcción de estructuras artificiales de empresas creadas, con el propósito expreso de evitar el pago de impuestos.

Este último mecanismo representa alrededor del 36.6% del monto total de la evasión calculada, y la SAT no puede producir ninguna mejora efectiva del cobro reduciendo este aspecto, debido a que fue diseñado en la ley, con el propósito expreso de no pago de impuestos por el grupo empresarial. En este impuesto, tampoco las autoridades han realizado ninguna evaluación para establecer la pertinencia de los tratamientos tributarios diferenciados que, de acuerdo a la SAT, representan alrededor de 0.9% del PIB.

Además, no existe ninguna evaluación por parte de la SAT o del Minfin, que permita evidenciar la eficiencia o eficacia en el cobro del resto de impuestos. Algunos que, conforme estudios previos, merecen ser evaluados para determinar la pertinencia de su mantenimiento, atendiendo a la contradicción que ocasionan sobre ciertos principios tributarios o al costo de cumplimiento tributario.

La ausencia de política tributaria se manifiesta en la falta de coherencia de los valores reales recaudatorios, con los planteados en el componente tributario del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024-2028 publicado por el Minfin (2023), el que asume que la tributación se ubicará en 2023 y 2024 en torno al 11.7% del PIB para luego crecer, conforme el escenario medio, al ritmo de mejoras en la administración tributaria, hasta el 12.4% en 2027. Este escenario del MFMP 2024-2028, no plantea reformas tributarias que mejoren la eficiencia recaudatoria, pero tampoco contempla evaluaciones por parte de las autoridades fiscales o la adopción de mecanismos que permitan cumplir con los principios tributarios de la Constitución Política de la República. Se recomienda que uno de los primeros ejercicios que debería realizar el nuevo gobierno es replantear el MFMP, a fin que guarde coherencia con la planificación de largo plazo para que efectivamente represente un elemento de planificación sobre el que descansa la formulación presupuestaria anual y, sobre todo, para que responda al Plan de Gobierno actual.

Finalmente, y como ya se apuntó, las autoridades fiscales no realizan ninguna evaluación y seguimiento de los fenómenos asociados a la planificación fiscal internacional. Especialmente del uso desmedido de precios de transferencia que ocasionan flujos ilícitos de capital y del contrabando, fuertemente asociado al funcionamiento del sector informal en Guatemala. Se recomienda al nuevo gobierno subsanar este vacío.

## GASTO PÚBLICO: A NIVELES DE LA DÉCADA PASADA, PERO CON INCREMENTO EN CORRUPCIÓN Y OPACIDAD

De acuerdo con la información del Minfín, los gastos del Gobierno Central en 2023 cerraron en Q112,246.5 millones, equivalentes al 14.0% del PIB y a una ejecución presupuestaria del 97.0%. Los gastos ejecutados registraron un incremento nominal del 6.2% respecto del año anterior, lo que genera la ilusión del crecimiento permanente del tamaño del Estado. Sin embargo, estos se ubicaron por debajo del 14.4% del PIB realizado en 2022, y que es consecuencia, tanto del replanteamiento de los esfuerzos fiscales para normalizar el tamaño del Estado a los niveles prepandemia, como del propósito de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo. Esta reducción del tamaño del aparato público, de 14.4% en 2022 a 14.0% en 2023, ocurrió incluso en año electoral, cuando era esperable una expansión.

Estos datos sugieren que las modalidades de financiamiento empleados por los candidatos oficiales se modificaron ligeramente, dejando de lado la contratación masiva de personas para efectos de propaganda, por la aparente ejecución de obras de interés público, muchas de las que, lamentablemente, no se dispone de niveles de ejecución física apropiada. Por otro lado, el presupuesto del Estado para 2024, debido a la resolución de la Corte de Constitucionalidad que declaró ilegal el proceso de aprobación presupuestaria, corresponde al vigente al final de 2023, que asciende a Q116,130.6 millones, equivalente al 13.6% del PIB, con un crecimiento nominal del 3.5%. En consecuencia, no obstante el crecimiento nominal, el presupuesto actual, aunque se espera que sufra modificaciones, se ubica en torno al 13.6% del PIB, similar al ejecutado en 2014 y por debajo de los de los últimos años.

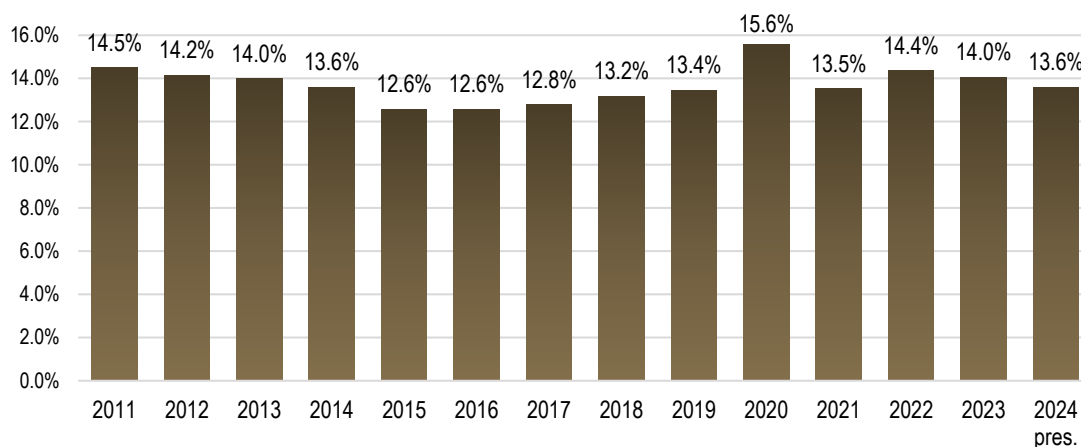
En términos generales, el tamaño del aparato público general y en forma complementaria la asignación presupuestaria por entidad, siguió el patrón de austeridad<sup>3</sup> establecido por los últimos gobiernos y respondió razonablemente bien al MFMP 2023-2027, cuyo objetivo principal se ubica en torno a la reducción del déficit fiscal, la sostenibilidad de la deuda, y el control del gasto público, el que debido a la desconexión con el plan estratégico de largo plazo, no atendió las necesidades de la población. El gasto

<sup>3</sup> El término *austeridad* se usa en un sentido técnico riguroso que implica el mantenimiento rígido del tamaño del aparato fiscal en términos del PIB, en sentido opuesto al observado en una política de expansión fiscal, en la que el gasto del gobierno crece respecto de las dimensiones de la actividad económica. No debe confundirse con el uso más coloquial del término, en el que se refiere a una gestión dirigida a evitar gastos superfluos o despilfarros; de hecho, en los gobiernos anteriores, pese a este patrón de austeridad (sin crecimientos del gasto a nivel macrofiscal o macroeconómico), se incrementaron dramáticamente los gastos superfluos, despilfarros de recursos públicos y la corrupción.

público ejecutado en 2023 se ubicó en el mismo nivel registrado diez años atrás, con esquemas de distribución similares, pero menor rendición de cuentas.

### Figura 6

Guatemala: gastos totales ejecutados por el Gobierno Central, como porcentaje del PIB. Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

En términos de la clasificación económica, del gasto ejecutado en 2023, el 81.6% del total ejecutado correspondió a gastos corrientes, y el restante 18.4% a gastos de capital, con un lugar fundamental las transferencias al sector público (70.4%) permanente objeto de señalamientos de malas prácticas y corrupción. La distribución observada es relativamente similar a la del presupuesto vigente para 2024, que contempla 81.0% y 19.0% en su composición para los gastos corrientes y de capital, respectivamente.

El peso relativo de los gastos implica el énfasis del gobierno de turno y los objetivos que persigue; por consiguiente, una mayor asignación en gastos de funcionamiento debiera reflejarse en la prestación de bienes y servicios de buena calidad, mientras que un aumento de los gastos de inversión implica una ampliación de la acción pública. A diferencia del pensamiento de algunos funcionarios políticos y teóricos, no es aconsejable pensar en la reducción del gasto de funcionamiento para aumentar el de inversión, pues contradice la lógica de funcionamiento fiscal. Es posible optimizar el gasto de funcionamiento y eliminar las partidas y asignaciones que impliquen desperdicio, logrando cierta reducción en el corto plazo, pero en el mediano plazo, si dichos recursos se asignan a mayores niveles de gasto de inversión, serán necesarias ulteriores asignaciones en funcionamiento para garantizar la prestación de calidad de los servicios públicos ampliados.

Por ello, y dado el escenario de austeridad implementado en Guatemala desde hace muchos años, y el nivel de ingresos disponibles en el corto plazo, el primer paso, al lado del combate a la corrupción, se

recomienda sea fortalecer la cobertura pública hasta donde se garanticen bienes y servicios públicos de primera calidad. De estos bienes y servicios públicos debe llevarse un registro y seguimiento cercano, para luego introducir, paulatinamente, mejoras en la inversión social conforme se dispongan de una mayor cantidad de recursos.

Del total de gastos corrientes, los denominados de funcionamiento ocupan el 69.7% del total, dentro de los que destacan las remuneraciones a los trabajadores que ocuparon el 29.0%, las adquisiciones de bienes y servicios con 14.7%, las transferencias al resto de instituciones públicas con 13.5% y el rubro de intereses y comisiones pagadas por el mantenimiento de la deuda que alcanzaron el 11.9% del total. De los rubros mencionados, el que presentó una mayor dinámica es el relacionado con las transferencias al resto de entidades públicas que reportó un incremento del 17.7% respecto de lo ejecutado en 2022, mientras que los intereses sobre la deuda lo hicieron en 8.8% y los sueldos y salarios en 8.6%; las compras de bienes y servicios reflejaron un retroceso del 6.7%, lo que podría ser preocupante en el mediano plazo.

El presupuesto de gastos para 2024, con las consideraciones antes apuntadas, considera incrementos en los pesos relativos de las transferencias al sector público, del 13.5% en 2023 al 13.9% del total en 2024. En las adquisiciones de bienes y servicios, del 14.7% en 2023 al 15.1% en 2024, este último, potencialmente razonable, dada la contracción del año inmediato anterior, destacando que, a pesar del aumento, no alcanzaría los niveles ejecutados en 2022.

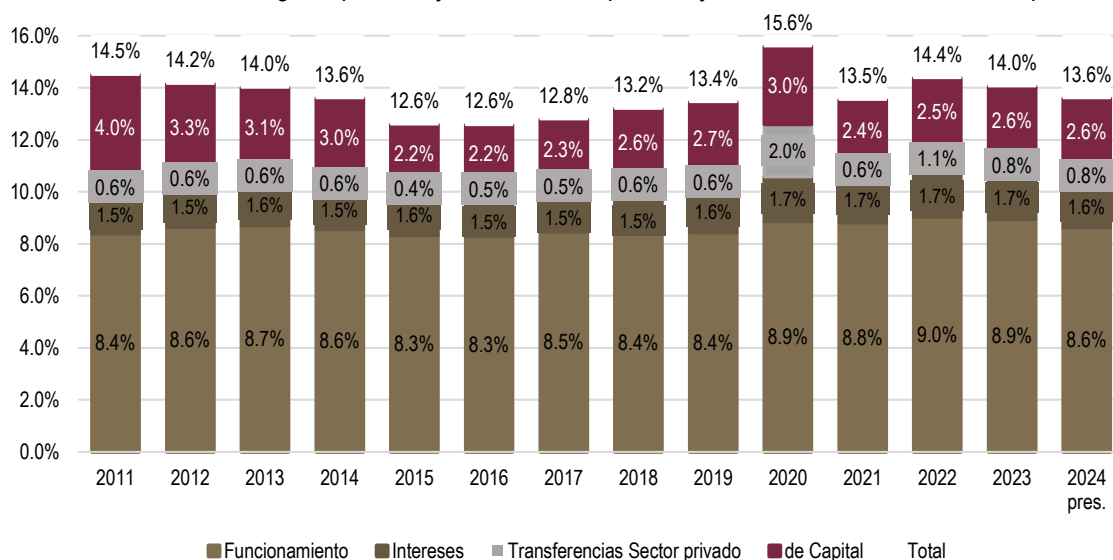
Las distribuciones mencionadas para el presupuesto, no obstante, se estima que presentarán modificaciones sin alterar el techo presupuestario global, atendiendo al potencial proceso de reacondicionamiento presupuestario que realizará el Organismo Ejecutivo, tanto para garantizar un apropiado proceso de ejecución, como de la adopción de la anunciada estrategia de Combate a la Corrupción que debiera producir una disminución de los gastos tanto en materia de remuneraciones, de compra de bienes y servicios pero también, de transferencias a otros entes. Estos excedentes de recursos, sin embargo, dada la política planteada en el Plan de Gobierno, no debiera, en condiciones normales, implicar una contracción adicional del gasto, sino un reacomodo de los gastos de funcionamiento hacia otras áreas de necesidad de la población, que permitan una mejor calidad de los servicios públicos disponibles.

El aspecto anterior, deberá ser evaluado apropiadamente en el futuro, dado a que la movilización de recursos adicionales derivados del combate a la corrupción no es posible mantenerla marginalmente en el mediano plazo. Estimaciones realizadas por entes independientes muestran que el ahorro fiscal que podría obtenerse al corregir el problema de ineficiencia en el uso de los recursos públicos, se ubica en torno al 20.0% del gasto total considerado en el presupuesto. Sin embargo, una de las estimaciones más confiables la realiza Izquierdo et al. (2018), que plantean la posibilidad de ahorro de hasta el equivalente a 2.7% del PIB (unos Q23,000 millones a valores de 2024). De manera que, el Plan de Combate a la Corrupción deberá reconocer que parte del ahorro resultante en el mejor uso de los recursos, será utilizado para financiar mejoras en otras áreas de interés conforme el Plan de Gobierno.

Por otra parte, los gastos de capital o de inversión, reportaron un crecimiento del 12.1% entre 2022 y 2023, lo que implicó que apenas reportaran un incremento del 2.5% al 2.6% en términos del PIB. Nuevamente, el componente más importante de los gastos de capital se encuentra en las transferencias al resto del sector público (70.4% del total) y que, especialmente en el rubro de infraestructura, presenta permanentes señalamientos de malos manejos.

**Figura 7**

Guatemala: estructura del gasto público ejecutado, como porcentaje del PIB. Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi con base a información oficial.

### 3.1 Destino del gasto público

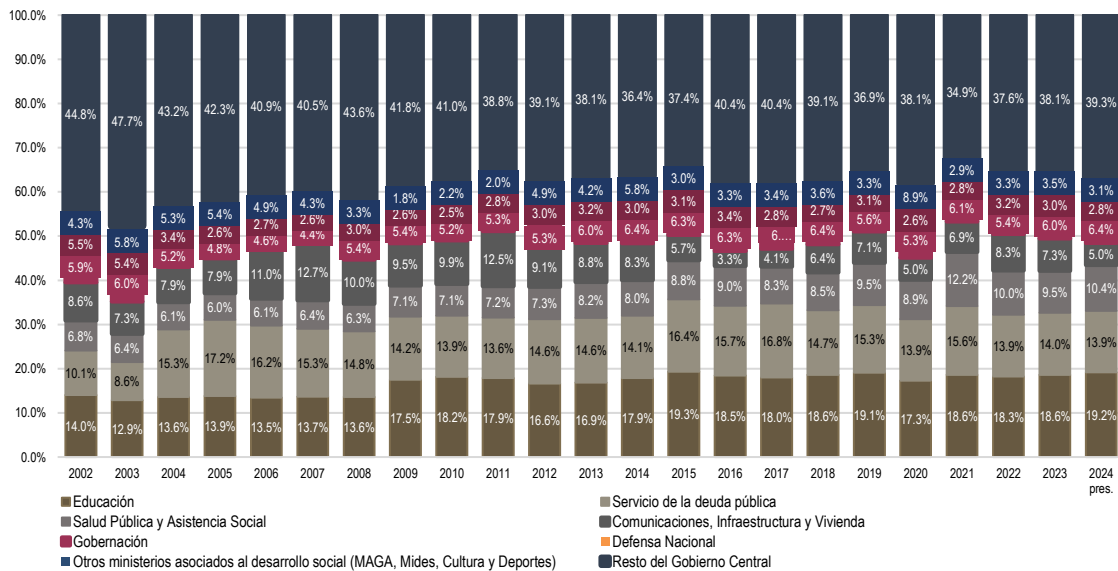
De acuerdo a los informes del Minfin (2024), los rubros que implicaron el uso de un mayor porcentaje de los recursos públicos fueron: educación con el 18.6% del total; la atención al servicio de la deuda con el 14.0%; salud pública y asistencia social con el 9.5%; comunicaciones, infraestructura y vivienda con el 7.3%; y, el de seguridad, vinculada al Ministerio de Gobernación, con el 6.0% del total. Estos porcentajes varían ligeramente en el presupuesto vigente, dado el peso relativo del ámbito educativo, de salud y de seguridad, que se incrementan hasta el 19.2%, 10.4%, y 6.4%, respectivamente, mientras que el servicio de la deuda y el referente a comunicaciones, infraestructura y vivienda se reducen hasta el 13.9% y 5.0%, respectivamente en 2024. Estos pesos relativos y las asignaciones finales dependerán, no obstante, de la revisión, reestructuración y potencial ampliación al presupuesto vigente que realizarán las autoridades actuales en función de sus prioridades y objetivos.

Los destinos que reflejaron un mayor crecimiento del gasto ejecutado en 2023, respecto a lo realizado en 2022 fueron: gobernación con el 16.3% de crecimiento producto del incremento anunciado de Q1,200.00 en el salario y las prestaciones derivadas para cada uno de los miembros de la Policía Nacional Civil; 10.8% en otras asignaciones relacionadas con el bienestar de la población, y que incluyó mejoras a los rubros de agricultura, cultura y deportes y desarrollo social, lo que, sin embargo, se deducen vinculados a las actividades propias del proceso electoral; educación con el 7.9% de crecimiento, y que está relacionado a las mejoras consideradas en el cumplimiento al pacto colectivo de condiciones de trabajo negociado entre el Gobierno y el magisterio; y, 7.3% en el resto del Gobierno Central, impulsado por mejoras en las asignaciones a los ámbitos de trabajo y previsión social, relaciones exteriores y medio ambiente y recursos naturales. La asignación para el rubro de salud, incluso luego de ciertos recortes, sin mayor justificación, escasamente se incrementó en 1.1%, mientras que los vinculados a comunicaciones, infraestructura y vivienda sufrieron un recorte del orden del 6.5%. Lo anterior demuestra, como fuera comentado previamente, que las mejoras en las asignaciones tuvieron una fuerte orientación electoral, tratando de garantizar los votos de grandes contingentes de trabajadores del Estado hacia la plataforma que ofrecía el gobierno anterior.

Las asignaciones, que en términos nominales parecen importantes, continuaron siendo muy pequeñas en términos del PIB y están muy por debajo de los estándares recomendados por entidades internacionales relacionadas, lo que reafirma la insuficiencia propia del aparato estatal guatemalteco. En 2023, los recursos asignados al rubro de educación representaron el 2.7% del PIB, la salud 1.4% del PIB, seguridad ciudadana 0.9% del PIB e infraestructura y vivienda por 1.1%. Estas asignaciones no cambian en forma importante con lo considerado en el presupuesto para 2024.

**Figura 8**

Guatemala: composición de la ejecución presupuestaria, por entidad de ejecución. Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

El monto del gasto realizado, y su distribución esconde el problema de mala asignación y corrupción, por lo que puede ser objeto de mejoras para obtener mejores resultados (de los que hay escasa información). Sin embargo, la asignación en términos del PIB deja establecido con claridad que el problema del gasto no se limita a la utilización inapropiada, que definitivamente debe ser corregida, sino a la insuficiencia para cumplir con las necesidades de la población.

La ilusión de que los recursos que maneja el Estado son suficientes ha sido reforzada en los últimos tiempos por la imitación de la filosofía del presidente salvadoreño Nayib Bukele, que sugiere que si el dinero es utilizado apropiadamente alcanza para atender todas las necesidades de la sociedad. Al margen de que dicho planteamiento es incorrecto para El Salvador, por una simple razón de tamaño, este tipo de comparaciones entre el presupuesto de gastos guatemalteco, que regularmente oscila en torno al 14.0% del PIB, con el de El Salvador, que se ubicó en los últimos años en alrededor del 23.0% del PIB, carece de sustento técnico, ya que el salvadoreño es aproximadamente 64.0% más grande, y con ello, tiene una brecha en términos de suficiencia mucho menor. La comparación también se podría realizar en términos de la población que se atiende, por lo que, aun cuando nominalmente el presupuesto de Guatemala es mayor, la contribución del Estado per cápita en Guatemala es muy inferior a lo observado en naciones vecinas y de economía similar.



# IV

## SITUACIÓN FINANCIERA GENERAL: LA VALIDACIÓN DEL PROCESO QUE SUSTENTA EL ESQUEMA DE AUSTERIDAD PÚBLICA

El MFMP 2024-2028 (2023,105) elaborado por las autoridades del Minfin, plantea como objetivo estratégico de mediano plazo «Asegurar que el Gobierno disponga de los recursos suficientes para financiar los programas asociados al cumplimiento de las metas estratégicas establecidas en la Política General de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, garantizando al mismo tiempo una gestión disciplinada y transparente de dichos...» Sin embargo, en la práctica evidencia un sesgo de la planificación contenida en dicho instrumento hacia el objetivo específico «Mantener el nivel de endeudamiento de la Administración Central en concordancia con parámetros razonables. De acuerdo a la dimensión de la economía de Guatemala y la capacidad de pago del país, garantizando la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos.»

El esquema de planificación considerado en el MFMP plantea teóricamente la búsqueda de algunas metas relacionadas en el Plan de Gobierno, que tienen poca o ninguna verificación empírica real, así como escasa conexión con el Plan K'atun 2032. Además, el incumplimiento de estas metas no implica riesgos reales para los funcionarios públicos, por lo que su incumplimiento no tiene consecuencias en la ejecución presupuestaria o en calidad en el uso de los recursos. Los procedimientos establecidos enfatizan en que la asignación de los recursos para cada una de las dependencias públicas sigue un esquema de planificación *hacia abajo*, en la que la distribución no se realiza siguiendo los patrones de atención a las necesidades de la población, sino a partir de dos valores específicos clave: el nivel de la carga tributaria programada y el déficit fiscal respecto del PIB. Una vez satisfechos estos dos criterios, los recursos se distribuyen por entidad, en función de sus gastos pasados, como un indicador de su capacidad real de ejecución.

Las proyecciones consideradas en el MFMP, en un escenario medio, plantean que la carga tributaria esperada para 2023 y 2024 es de 11.7%, 12.0% para 2025, 12.2% para 2026 y 12.4% para 2027, por lo que al adicionarle el valor medio de 0.5% del PIB para ingresos no tributarios y el valor medio del déficit fiscal que no pone en riesgo el crecimiento de la deuda, ofrece el techo máximo de asignación presupuestaria disponible para los años siguientes. Con este criterio, el techo presupuestario para 2023 y 2024 se aproxima, con pequeñas variaciones, al 14.0% del PIB, con escasas posibilidades de

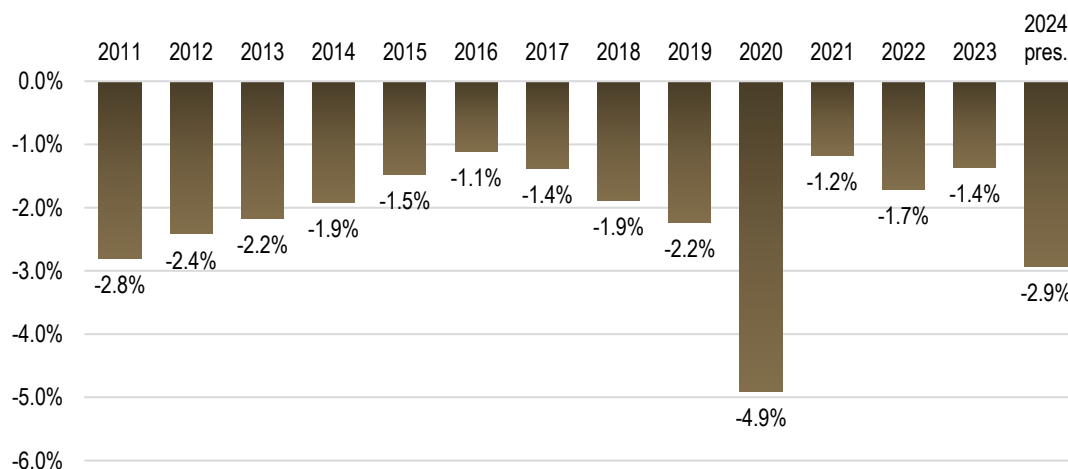
reacomodo financiero y, sobre todo, de alcance de resultados en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Por ello, y al margen de los galopantes niveles de corrupción, la escasa disponibilidad de recursos y, en cierta medida, la práctica de subejecución presupuestaria, con la excepción del aparato militar que reporta una ejecución perfecta de recursos, se produce un nivel controlado del gasto y en consecuencia del déficit fiscal, garantizando la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

La única excepción de los últimos tiempos se observó en 2020, producto de la necesidad de impulsar un poco el gasto para tratar de paliar los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre la población guatemalteca, cuando el nivel de déficit fiscal creció ligeramente, y aunque sí tuvo impacto sobre el endeudamiento público, el efecto marginal fue muy limitado. En 2023, el déficit fiscal fue de 1.4% del PIB, ligeramente por debajo del 1.7% de 2022, aunque inferior al 2.9% planteado en el Presupuesto vigente para 2024, que no contempla la subestimación de los ingresos tributarios, que debería ajustarse en torno a 1.9% del PIB. Tomando en cuenta los aspectos a ajustar, salvo aumentos de gasto, el nivel de déficit fiscal real programado para 2024 oscila en torno a 0.8-1.0% del PIB.

### Figura 9

Guatemala: resultado presupuestario del Gobierno Central, como porcentaje del PIB. Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Aun cuando es sumamente deseable, sobre todo por el envío de mensajes a los inversionistas en bonos del Tesoro, que el nivel del déficit fiscal sea bajo y la deuda mantenga un saldo manejable, una política de austeridad pública, al margen de la opacidad y la corrupción, impide mejorar el bienestar de la población. Este último debe ser el principal desafío de las autoridades actuales, por encima de los que han sido los objetivos tradicionales de austeridad de la política fiscal.

El ejercicio empírico de planificación que el Minfin ha realizado en años anteriores, además de implicar una separación importante de la planificación estratégica y la atención a las necesidades reales de la población, ha evidenciado la falta de una política fiscal efectiva de largo plazo. Además, no ha evaluado la creación de espacios fiscales para impulsar mejoras en el desarrollo socioeconómico de la población, ni la relación entre el beneficio y el costo de la implementación de los planes y programas que ejecuta el Gobierno. Estos análisis podrían arrojar luces para mejorar los resultados de la gestión pública.

## V DEUDA PÚBLICA: MANEJABLE Y SOSTENIBLE

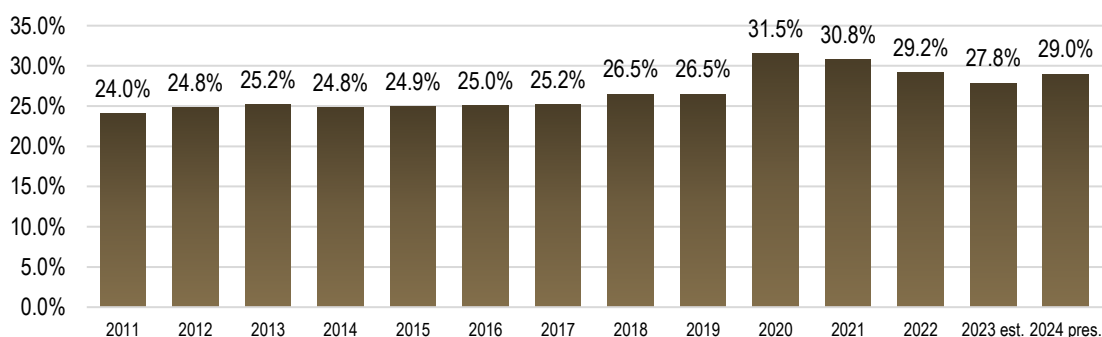
La emergencia sanitaria de 2020 produjo una fuerte contracción económica mundial, pero en Guatemala se produjo solo una recesión pequeña, debida a la combinación de, entre otros factores, la política de confinamiento limitado que siguió el Gobierno, el peso relativo grande del sector informal y la contribución de las remesas internacionales a mantener relativamente alto el consumo. El aumento del gasto público en 2020, también muy limitado, comparado al logrado por otros países, provocó un salto en el saldo de la deuda pública, equivalente a 5.0% del PIB, con el que los pasivos soberanos del Gobierno Central alcanzaron 31.5% del PIB al cierre de dicho año, valor que aún se encuentra muy por debajo de los niveles considerados como preocupantes para una economía como la guatemalteca, pero por encima de la práctica fiscal nacional. La recuperación económica de 2021, la normalización de la actividad productiva en 2022-2023 y el restablecimiento de la política fiscal de austeridad, produjo que la deuda se redujera en forma sostenida, 30.8% del PIB en 2021, 29.2% en 2022 y a un estimado de 27.8% en 2023.

El valor considerado en el presupuesto 2024, aún pendiente de ajustar, especialmente en la parte relacionada con la recaudación tributaria, si el nuevo gobierno siguiera con la práctica de su antecesor, implicaría una nueva elevación de la deuda a 29.0% del PIB. Dicha cifra que, si bien es cierto, no es un nivel preocupante, implicaría un retroceso en el camino de la reducción considerado en el MFMP 2024-2028 (Minfin, 2024). Sin embargo, este crecimiento es poco probable por el necesario ajuste que deberá realizar a la programación de ingresos y gastos previstas para 2024, así como la retención percibida en el Congreso de la República para aprobar préstamos o deuda bonificada, adicional a la ya considerada en el presupuesto vigente de 2024.

### Figura 10

Guatemala: comportamiento del saldo de la deuda del Gobierno Central, como porcentaje del PIB.

Período 2011-2024 pres.



Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Del saldo total de la deuda pública del Gobierno Central al cierre de 2023, alrededor del 56.2% se contrató con acreedores locales, en su mayor parte por la banca nacional, y el restante 47.4% con acreedores externos, principalmente bonos del Tesoro colocados en el mercado internacional de capitales. Lo importante de la composición de la deuda es el hecho de que su costo es relativamente mayor cuando se negocia con la banca privada, nacional o internacional, produciendo además de cierta colusión con el sector bancario, inapropiado para un mejor funcionamiento del mercado de recursos prestables, un encarecimiento relativo del servicio asociado, el que, dado el nivel de la deuda, no es precisamente preocupante, pero sí un elemento que se espera que el nuevo gobierno tome en consideración.

La tasa de interés implícita promedio para el período 2011-2023 alcanzó 6.5% anual, aunque esta se redujo en 2022 y 2023 hasta 6.0% y 6.2% respectivamente, como consecuencia de los procesos de renegociación planteados por el Minfin. Sin embargo, la tasa de interés aplicable a la deuda interna se ubicó en 6.8%, mientras que la deuda externa alcanzó 5.4% anual, denotando cierto espacio de mejora. Como parte del proceso de recolocación de deuda realizado en los últimos años, la tasa de interés que cobran las entidades bancarias en el mercado disminuyó desde el 9.1% registrado en 2011, mientras que la de la deuda externa se incrementó ligeramente desde el 4.8% reportado en 2011.

## 5.1 Vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda pública

Guatemala no es un país que experimente problemas en la administración de la deuda, y se le reconoce estabilidad en su administración de largo plazo. No obstante, aunque los valores de la deuda se consideran relativamente manejables, las entidades de calificación de riesgo y las entidades crediticias internacionales siempre realizan un análisis con mayor profundidad, debido al escaso nivel de los ingresos, que ante una contingencia, puede ocasionar un problema de liquidez, o al bajo nivel de crecimiento económico que, ante una reducción de la dinámica de la deuda, podría implicar un salto en las obligaciones del Estado.

El saldo de la deuda se ubicó en 2023 en torno al 27.8% del PIB, muy por debajo de los límites recomendados por el FMI para los países con acceso a los mercados de capital, e incluso para aquellos considerados de bajos ingresos. Para países pobres endeudados con políticas medias se acostumbra designar como límite el 40.0% del PIB, lo que, indiscutiblemente, aún está por encima de las expectativas de la deuda de Guatemala, incluso ante la potencial eventualidad de una depreciación (muy improbable) del tipo de cambio o de una crisis económica de corto plazo.

No obstante, la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos tributarios, que son una especie de ratio de liquidez para el aparato fiscal, y que las instituciones financieras internacionales (IFI) recomiendan

que no debe exceder 250.0%, alcanzaría 287.1% en 2024 si se concretiza la muy pobre recaudación tributaria planteada en el presupuesto vigente de 2024. Sin embargo, si esta subestimación se corrige en el presupuesto, se ubicaría en torno al 233.0%, apropiado conforme los criterios de vulnerabilidad. Afortunadamente, la relación entre los intereses pagados y los ingresos totales presupuestarios, que las IFI recomiendan no debe exceder 30.0% del presupuesto, alcanzará el 14.8%, por lo que la situación puede considerarse no vulnerable. También, la relación intereses / PIB, que las IFI recomiendan no sobrepasar 3.0%, el valor estimado se ubicará en torno al 1.6%, por lo que aún no produce vulnerabilidad.

**Tabla 1.**

Guatemala: indicadores de vulnerabilidad y sostenibilidad de la deuda del Gobierno Central, período 2019-2024 pres.

Rubro	Indicador	2019	2020	2021	2022	2023 est.	2024 pres.	Valor crítico	Situación 2024 pres.
Vulnerabilidad	Deuda total / ingresos tributarios	251.3%	313.9%	262.3%	242.4%	232.9%	287.1%	250.0%	Vulnerable
	Deuda total / PIB	26.5%	31.5%	30.8%	29.2%	27.8%	29.0%	40.0%	No vulnerable
	Intereses / Ingresos totales	14.6%	16.1%	14.0%	13.2%	13.2%	14.8%	30.0%	No vulnerable
	Intereses / PIB	1.6%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%	1.6%	3.0%	No vulnerable
Sostenibilidad	Corto plazo Blanchard	Resultado primario requerido	-0.29%	1.75%	-1.48%	-1.34%	-0.66%	-0.23%	No sostenible
		Resultado primario obtenido	-0.60%	-3.19%	0.57%	-0.04%	0.31%	-1.35%	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

En cuanto al análisis de sostenibilidad, y bajo el supuesto crítico que la sostenibilidad de corto plazo implica un crecimiento de la deuda igual a cero, los resultados del *indicador de corto plazo de Blanchard* ante la situación del *impasse* en el monto recaudatorio del presupuesto actual, muestra una aparente situación negativa. Sin embargo, una vez más, si se corrige la subestimación en la proyección de ingresos tributarios en el presupuesto vigente de 2024, el resultado primario se encontrará razonablemente dentro del nivel requerido, permitiendo sostenibilidad de corto plazo en la deuda del Gobierno Central.

## 5.2 Calificación de riesgo de la deuda soberana

El índice EMBI (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes, por sus siglas en inglés) que calcula JP Morgan Chase, y que es utilizado internacionalmente como la principal medida de riesgo país, presenta la diferencia entre la tasa de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países subdesarrollados y los bonos del tesoro de Estados Unidos, considerados «libres» de riesgo (Invenómica, 2024). Dicho índice permaneció relativamente estable para Guatemala durante 2023 con un valor en torno a 2.3 puntos, denotando que, a pesar de la crisis política, los agentes económicos externos perciben resiliencia económica y fiscal, de tal forma que se mantenga un crecimiento económico razonable y, sobre todo, que el Estado de Guatemala tenga la capacidad de hacer frente a sus obligaciones financieras. Dicho valor, que es uno de los más bajos de Latinoamérica, también se mantuvo relativamente estable durante enero de 2024, a pesar de las amenazas al cambio de gobierno, que en momentos alcanzó a perfilarse como crisis política.

La confianza en la situación económica y fiscal de Guatemala se reflejó en el hecho de que las agencias calificadoras Standard & Poor's y Fitch Ratings elevaran su calificación de la deuda soberana del país en 2023 y la ubicaran, ambas, en BB con perspectiva estable, subiendo desde BB- con perspectiva positiva. La calificación otorgada por estos entes, ubica a Guatemala dos escalones por debajo del ansiado grado de inversión, uno de los propósitos de la política fiscal desde hace algunos años. En forma complementaria, Moody's Investor Services, ha mantenido su calificación en Ba1 con perspectiva estable, pendiente de definir si evalúan un cambio.

En términos generales, las agencias calificadoras de riesgo argumentan la racionalidad de su evaluación en torno al manejo prudente de la política fiscal, un saldo de deuda relativamente bajo respecto de los pares internacionales y alta resiliencia a shocks domésticos y externos. Sin embargo, advierten la existencia de instituciones débiles, que dan como resultado una baja efectividad del Gobierno y debilidad en el mantenimiento del criterio de legalidad apropiados. En conjunto, una de las mayores preocupaciones de las entidades de calificación es la poca efectividad en la atención de las demandas sociales, que genera rezagos en el combate a la corrupción, desigualdad medida por el índice de Gini y pobreza, además de otros factores como baja confianza empresarial y del inversor en general.

Standard & Poor's (2023) considera que algunos factores que podrían ocasionar un desempeño futuro inferior se ubican en torno a un desempeño económico inferior a lo previsto, o que las tensiones políticas produzcan una reducción de la trayectoria de largo plazo del PIB. En sentido contrario, la posibilidad de mejorar la gradación se ubica en torno a fortalecer la confianza del inversionista, al lado de mejoras progresivas en el fortalecimiento de las regulaciones y del marco legal, de tal forma que se conduzca a la disminución de la incertidumbre y el fortalecimiento de la aplicación legal. Factores similares apuntan las calificaciones otorgadas por Fitch Ratings (2023) y Moody's (2022).

Lo anterior confirma la urgencia con la que el nuevo gobierno debe fortalecer la atención a las necesidades de la población, el combate a la corrupción y la creación de condiciones favorables a la inversión, sin descuidar la prudencia fiscal, como mecanismos para mejorar estas calificaciones en el mediano plazo. Por consiguiente, como ha sido hasta la fecha, mantener las condiciones fiscales, si bien ha favorecido una calificación estable, no ha permitido mejorar las calificaciones en el mediano y largo plazos.

**Tabla 2.**

Guatemala: nivel de calificación de riesgo y perspectivas de corto plazo según las principales agencias calificadoras. Período 2011-2023

Agencia	Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Historia
Moody's Investor Services	Calificación	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	Ba1	
	Perspectiva	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	Negativa	Estable	Estable	
Standard and Poors	Calificación	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB-	BB	
	Perspectiva	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	Estable	Positiva	Estable	
Fitch Ratings	Calificación	BB+	BB+	BB+	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB-	BB-	BB-	BB	
	Perspectiva	Estable	Estable	Negativa	Estable	Estable	Estable	Estable	Estable	Negativa	Estable	Estable	Positiva	Estable	

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.



# VI

## TRANSPARENCIA FISCAL: EL LEGADO DE LA OPACIDAD Y LA CORRUPCIÓN

En Guatemala, así como en otros países centroamericanos, los indicadores de transparencia se han deteriorado significativamente en los últimos años. Al extremo que la región puede considerarse una en las que se manifiesta con más profundidad la opacidad fiscal y la discrecionalidad de las autoridades en la ejecución de sus funciones.

En el más reciente Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (TI), publicado el 30 de enero de 2024, Guatemala apenas obtuvo una calificación de 23 puntos, suficiente para ubicarlo en la posición 154 de 180 países, y conjuntamente con Honduras y Nicaragua, formar parte de los países centroamericanos ubicados en el cuartil inferior, es decir, dentro de las naciones consideradas como de las más corruptas. En Latinoamérica, la calificación de Guatemala, similar a la de Honduras, se encuentra por encima de las de Nicaragua, Haití y Venezuela (17, 17 y 13 puntos respectivamente), y dicho comportamiento decreciente ha sido consistente desde 2012 (primer año del gobierno de Otto Pérez Molina), cuando Guatemala obtuvo 33 puntos, y se ubicó en la posición 113. De esa forma, y en alrededor de una década, toda con evidencia de alta proliferación de captura de instituciones del Estado, Guatemala retrocedió 41 posiciones en la percepción de transparencia internacional. Por su parte, la última edición del *Global Corruption Barometer* (2019) muestra que el 46% de la población guatemalteca considera que la corrupción se incrementó, y que el 25% de los usuarios de los servicios públicos pagaron un soborno en los últimos doce meses.

En la última medición del Índice de Desviación de Fondos Públicos del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) realizada en 2017, Guatemala obtuvo una puntuación de 2.3 de un total de 7.0, considerado como mejor calificación (32.9%). En 2018 este indicador fue sustituido por un nuevo indicador, denominado Incidencia de la Corrupción, para el que una nota de cero significa que es muy común la corrupción, y una nota de cien significa que nunca ocurre. En la edición de 2019 del WEF, Guatemala obtuvo una puntuación de 27, muy similar a la obtenida el período previo, por lo que la percepción de corrupción era muy alta y no parecía reflejar cambio.

En su última actualización (2021), el Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP), Guatemala recibió una calificación de 64 puntos, ligeramente por debajo de los 65 puntos de 2019, y calificando de «alguna disponibilidad» la información para la población en general sobre la situación fiscal del país. Aun cuando todavía se presentan muchas limitaciones, la disposición de las autoridades

fiscales para presentar la información en el portal del Minfin ha mejorado, al extremo que ya se encuentra disponible información sobre el desempeño del sector público no financiero y de las municipalidades. Sin embargo, la consulta, al igual que otras importantes, como las vinculadas al nivel de endeudamiento, la clasificación económica del gasto y la información de los resultados obtenidos con la ejecución presupuestaria, es muy limitada o dificultosa y reporta un importante grado de atraso en la publicación.

**Tabla 3.**  
Guatemala: indicadores de transparencia fiscal. Período 2011-2023

Indicador	Indicador	Escala	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Historia
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)	27	33	29	32	28	28	28	27	26	25	25	24	23	
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional	Posición dentro de los países evaluados	120	113	123	115	123	136	143	144	146	149	150	150	154	
Desviación de los fondos públicos	World Economic Forum	1 (muy común) a 7 (nunca ocurre)	2	2.2	2.3	2.2	2.2	2.4	2.3							
Índice de presupuesto abierto	International Budget Partnership	41-60 (alguna) 81-100 (extensa)		51			46		61		65		64			
Índice de Incidencia de la Corrupción	World Economic Forum	0 (corrupción alta) a 100 (muy limpia)								28	27					

Fuente: Icefi, con base en cifras oficiales.

Con la salvedad del esfuerzo realizado en 2012 cuando, como corolario del esfuerzo del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, se intentó introducir el criterio de renta mundial para la aplicación del ISR -cercenado previo a su aprobación por el Gobierno y el Congreso, de común acuerdo con el sector privado-Guatemala no ha intentado ponerse al día en las exigencias internacionales de transparencia fiscal y tributaria, retrocediendo significativamente en su atractivo internacional para la inversión.

Dicha disposición, además de la indolencia por atacar problemas latentes como la profundización de la comercialización dentro del país de servicios generados en el exterior (electrónicos y de *streaming*), los escasos avances en la temática del combate a la utilización de precios de transferencia abusivos, y la disposición a no intercambiar información financiera y tributaria con el resto del mundo, han dificultado que Guatemala avance en el combate a los flujos ilícitos de capital y otros elementos relacionados con el Marco Inclusivo de BEPS (en inglés, *Base Erosion and Profit Shifting*), iniciativa impulsada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Guatemala, a pesar de haberse incorporado al seno del Foro de Transparencia Global hace más de una década, continúa siendo calificada por el Foro Global por la Transparencia (2019) como *no cumplidora* del estándar internacional de transparencia, y al 8 de noviembre de 2023, conforme el informe de la OCDE (2023), es el único país que obtuvo dicha calificación en la segunda ronda de evaluaciones.

El cambio de Gobierno y una mayor apertura a la transparencia internacional podría impulsar un esfuerzo más dinámico por parte de Guatemala. Además, resultados en este ámbito evitarían sanciones por no contribuir con la transparencia financiera internacional y el combate a los ilícitos relacionados.

Finalmente, la falta de transparencia internacional y de voluntad política en el combate al lavado de dinero y de los flujos ilícitos de capitales, han dado como resultado que políticos y empresarios guatemaltecos sean mencionados repetidamente en las filtraciones que, como los *Pandora Papers* o los *Panama Papers*, demuestran que es un tema descuidado y sobre el que debe trabajarse mucho para mejorar la disponibilidad de recursos tributarios. Una estimación de *Global Financial Integrity* (2021) considera que el 16.8% del comercio internacional de Guatemala, pudo haber incluido algún grado de deformación en su valoración internacional, dando origen a flujos ilícitos de capital por USD3,358.0 millones en 2018, equivalentes al 4.7% del PIB de dicho año y que, debidamente controlados, implicarían una fuente importante de recursos.

## VII REFLEXIONES FINALES

1. El desempeño macroeconómico de Guatemala en términos generales luce favorable, a partir de un crecimiento económico relativamente estable, en torno a su potencial; tipo de cambio estable; inflación baja; nivel bajo de desempleo abierto y una situación fiscal sostenible, manifestada principalmente por un monto relativamente bajo de deuda y déficits fiscales de pequeña dimensión.
2. Sin embargo, este comportamiento macroeconómico, utilizado por funcionarios públicos y por representantes del sector privado organizado como indicadores de fortaleza, en realidad esconden una serie de problemas socioeconómicos y fiscales que, si no se corrigen en el mediano y largo plazos, causarán conflictos sociales, políticos y, en menor dimensión, económicos, todos muy preocupantes.
3. El crecimiento económico registró una pequeña disminución en su valor medio durante el período 2012-2024, estimado en 3.5%, mientras que durante el período 2002-2011 reportó una media de 3.6%. Dicha contracción, aunque mínima, es producto de, entre otras cosas, la limitada dinámica de la inversión que se redujo desde 20.7% del PIB en el período 2001-2007 hasta 14.8% del PIB durante el período 2012-2022, como muestra de la pérdida de confianza en la capacidad productiva de Guatemala.
4. Otro factor limitante de crecimiento económico es la escasa profundización financiera de Guatemala, que se manifiesta en un reducido nivel de financiamiento al sector empresarial, especialmente a las micro y pequeñas empresas, producto tanto al nivel de concentración del sistema bancario, como al monto de inversiones que adquieren los bancos en bonos del Tesoro de Guatemala, que pagan una tasa de interés alta y segura.
5. Aunque la actividad económica más dinámica en los últimos años es la de las entidades financieras y de seguro, guiadas en gran parte por la falta de controles regulatorios del monitoreo bancario en beneficio del usuario, la principal actividad económica del país es el comercio, que concentra el 21.0% del PIB. En general, se estima que el sesgo hacia la actividad comercial de los guatemaltecos se deriva de la falta de creación de empleos, lo que impulsa al guatemalteco medio a seleccionar actividades de sobrevivencia, que involucren bajos niveles de inversión y baja capacitación para efectuarla.

6. Tanto el comercio como la agricultura, que son fuentes importantes de empleo, tienen un crecimiento relativamente modesto en los últimos años, reduciendo la capacidad efectiva de colocación para los guatemaltecos. La baja cantidad de empleos nuevos en Guatemala (estimada en alrededor de 35,000 empleos nuevos anuales), imposibilita que la mayor parte de los guatemaltecos que alcanzan la mayoría de edad se ubiquen apropiadamente y con buenos salarios, por lo que solo les permite elegir entre dedicarse a las actividades informales (79.6% de la PEA) o migrar (cerca de 2.9 millones de guatemaltecos estimados que viven en el exterior).
7. La migración de guatemaltecos se ha convertido en la principal variable estabilizadora social y económica de Guatemala. El influjo de remesas internacionales financia cerca del 20.0% del consumo, otorgando capacidad de compra a alrededor de un tercio de los guatemaltecos, además que les ofrece un ingreso por encima de los valores medios que paga la industria nacional, y contribuye a la reducción de la pobreza. Desde 2014 el INE no ha realizado una medición adecuada de la pobreza.
8. Complementariamente, las remesas se han convertido en la principal fuente de financiamiento del sector externo, desplazando a las exportaciones, con tendencia decreciente en su importancia relativa. Del flujo de remesas depende el superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la estabilidad cambiaria, el creciente nivel de reservas monetarias internacionales y la estabilidad de la inflación interna, dado a que el nivel de demanda, al ser atendido con importaciones, no permite la proliferación de shocks internos.
9. La aparente estabilidad macroeconómica de Guatemala también esconde un muy bajo nivel de desarrollo económico, el que se contabiliza como el más bajo de la región, al lado del de Honduras, con indicadores con valores muy por debajo de Latinoamérica y del mundo. También, existe, una tendencia de agudización de la mala distribución del ingreso, según los datos de la distribución de ingresos en el PIB, lo que puede haber sido parcialmente contrarrestado por los flujos de remesas. Sin embargo, el INE y otras entidades no ha producido mediciones apropiadas de estas y otras variables.
10. Guatemala reporta una tendencia creciente de la corrupción, y se estima que tiene organizaciones criminales muy sofisticadas que permean las agencias de seguridad. Uno de los principales desafíos es el tratar de combatir el alto nivel de extorsiones que realizan las pandillas y que limita la posibilidad de invertir.
11. El entorno fiscal de Guatemala es el más limitado de la región centroamericana y uno de los menores del mundo, a pesar del tamaño económico del país. La carga tributaria media de los últimos años se ubica en torno al 12.0%, aun por debajo de la meta mínima indicativa de los Acuerdos de Paz. Este nivel de ingresos permite un tamaño del gasto medio del 14.0%,

básicamente el mismo en la última década, bajos déficit fiscales del orden del 1.8% y una deuda pública controlada y cercana al 27.0% del PIB.

12. Los ingresos tributarios representan cerca del 95.0% de los ingresos del Gobierno Central, mientras que los ingresos de las municipalidades escasamente cerca del 2.0% del financiamiento del sector público no financiero, evidenciando una autonomía financiera muy pobre de los gobiernos locales.
13. Gran parte de la limitación de la recaudación tributaria se encuentra en: las decisiones de política que han propiciado una subestimación de las metas recaudatorias en los últimos años; una proliferación de gastos tributarios no justificados, sin evaluación de beneficio-costos; altos niveles de evasión estimada, especialmente del ISR, sin una medición oficial actualizada; ausencia de medidas efectivas para el combate al contrabando y la informalidad, así como a los flujos ilícitos de capital, incluyendo manejo abusivo de precios de transferencia que utilizan grupos empresariales como parte de su estrategia de planificación tributaria.
14. La recaudación depende en 84.0% del total del proceso de facturación, por lo que la SAT se ha focalizado en mejorar los controles establecidos, con un éxito relativo. La mayor parte de los impuestos son inelásticos y pierden capacidad respecto del PIB en forma sistemática.
15. El MFMP del Minfin, además de registrar un serio desvío respecto del plan estratégico de largo plazo y de la Constitución, no contempla un horizonte de mejora de la capacidad recaudatoria o de las medidas que pueden implementarse. Este instrumento tiene vida autónoma y, ante la carencia de una política tributaria y fiscal específica, se constituye, con poco éxito, en el mejor orientador del horizonte de la acción fiscal en el mediano plazo.
16. El gasto público de los últimos años resulta equivalente al ejecutado durante la década previa, lo que en la práctica hace imposible incorporar nueva inversión, dado que implicaría gastos de funcionamiento crecientes en el mediano plazo. La estructura del gasto público es relativamente constante y las asignaciones que realiza el Minfin siguen un criterio de *planificación hacia abajo*, imposibilitan a las entidades realizar ejercicios apropiados de planificación. En términos del PIB, las asignaciones consideradas en el presupuesto distan mucho de lo que debiera plantearse para tratar de mejorar el nivel de vida. Mientras en Guatemala se asignan recursos por 2.7% del PIB para educación y 1.4% para salud, las entidades internacionales han colocado las metas mínimas de estos dos sectores en torno al 6.0% del PIB mínimo para cada una.

17. La validación de la política de austeridad en el MFMP provoca déficits fiscales muy controlados, y en esencia, el mantenimiento del saldo constante de la deuda pública, en torno al 27.8% del PIB en 2023. Un examen más cuidadoso parece indicar que dicho monto es sostenible en el mediano plazo, y que Guatemala no reporta vulnerabilidades sobre los montos de deuda soberana. El único punto de preocupación, pero que ha venido siendo corregido por las autoridades del Minfin, es el alto costo de endeudamiento, especialmente el interno y que beneficia ampliamente al sector bancario.
18. Las agencias de calificación de riesgo han mantenido relativamente estable sus calificaciones para la deuda soberana de Guatemala, debido principalmente a un crecimiento estable y una política fiscal conservadora, además de un sistema bancario sólido. Sin embargo, manifiestan preocupación por la calidad institucional del aparato público, el crecimiento de la corrupción y los bajos niveles de atención de las demandas sociales.
19. El principal problema de Guatemala en los últimos años ha sido el incremento de la corrupción. Conforme Transparencia Internacional, Guatemala es una de las naciones más corruptas del mundo y perdió 41 posiciones en los últimos diez años en el Índice de Percepción de la Corrupción. Lo anterior se acompaña de una política de poca colaboración con la transparencia financiera internacional, pues el Foro de Transparencia Global considera al país como no cumplidor de los compromisos adquiridos para favorecer el intercambio de información.

## VIII RECOMENDACIONES

1. Debido a que gran parte de la estabilidad macroeconómica de Guatemala deriva de un factor: las remesas familiares, que no está bajo el control de las autoridades nacionales y para las que no pueden transformarse las condiciones que las impulsan en el corto plazo; dicho factor puede ser considerado como una oportunidad para el nuevo gobierno, al no tener que preocuparse mucho por la estabilidad general del modelo. En consecuencia, se recomienda al nuevo gobierno dedicar esfuerzos para alcanzar sus compromisos de corto plazo en donde toma mayor relevancia el combate a la corrupción, el fortalecimiento institucional y la creación de condiciones para mejorar el bienestar de los guatemaltecos.
2. Se recomienda que lo antes posible el nuevo gobierno emita planes específicos de combate a la corrupción y de fortalecimiento institucional del aparato público. Deben formularse con criterios realistas, para que puedan implementarlos y cumplirlos sin requerir cantidades grandes de recursos públicos. Al difundirlos, el nuevo gobierno debería comunicar con claridad que el combate a la corrupción es una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar el nivel de vida de todas y todos. El plan para fortalecer el aparato institucional debiera conducir a una eliminación de los procesos burocráticos innecesarios, y favorecer la reducción de la *tramitología* y facilitar la posibilidad de hacer negocios.
3. Para fortalecer la capacidad productiva, es urgente que el Congreso de la República apruebe:
  - Una ley de competencia que elimine los monopolios, impidiendo las barreras que impiden la operación de empresas que compitan con las existentes y, con ello, favorezca la creación de empleo.
  - Una ley general de inversión, que se aleje de la práctica de limitarse a otorgar tratamientos tributarios preferenciales como mecanismo único para la motivación de los inversionistas.
  - Una ley de aguas que permita en el mediano plazo el cambio de la matriz energética.
4. Además, para impulsar la inversión se recomienda: fortalecer la infraestructura; fortalecer la regulación del comportamiento de los bancos en el mercado financiero para evitar la falta de asistencia financiera y el cobro exagerado de servicios y tasas de interés; desarrollar el mercado de valores; controlar los precios de la energía eléctrica, especialmente en el interior del país, entre otros factores que pueden promover un mejor clima de inversión.



5. El Plan General de Inversión debería incluir otorgar ciertos tratamientos tributarios especiales a aquellas actividades estratégicas que diversifiquen la capacidad exportadora, y generen un número importante de empleos y altos niveles salariales, muy por encima de los salarios vigentes. También establecer una procuraduría de defensa de los derechos del consumidor, que supere significativamente en términos de efectividad y resultados a la actual Dirección de Atención al Consumidor, del Ministerio de Economía.
6. Seccionar el Plan de Gobierno separando por año de gobierno las acciones a implementar y los resultados a alcanzar. El nuevo gobierno debe comunicar con claridad los factores que limitan sus acciones, para moderar y evitar expectativas erróneas o desinformadas. En particular, se recomienda comunicar el costo fiscal de sus acciones.
7. Debido a que la evaluación técnica del Plan de Gobierno muestra que la carga tributaria que contempla es insuficiente para financiar el gasto público con el que se espera beneficiar a la población guatemalteca, el nuevo gobierno debe reforzar sus esfuerzos por movilizar fondos adicionales. La ejecución del Plan de combate a la corrupción debiera lograr movilizar cierto monto de recursos, pero debe advertirse con claridad y transparencia que será insuficiente. Preservando la sostenibilidad del saldo de la deuda, el único camino efectivo para movilizar recursos adicionales es lograr una mayor recaudación tributaria.
8. Se recomienda al Ejecutivo diseñar, y al Congreso de la República aprobar una reforma tributaria que elimine los espacios de arbitraje, los mecanismos de simulación, los gastos tributarios innecesarios, los escudos fiscales inapropiados y la posibilidad de contrabando en territorio nacional de bienes y servicios extranjeros. Se recomienda, además, que esta reforma no eleve tasas tributarias.
9. El nuevo gobierno debería considerar movilizar fondos adicionales mejorando la administración de la deuda pública, con cuidado estricto de no poner en riesgo su sostenibilidad.
10. Replantear la meta de recaudación para 2024, la que debe provenir no simplemente de una decisión política, sino de una revisión de los supuestos y cálculos técnicos, del Plan Estratégico Institucional de la SAT, el que deberá estar alineado al MFMP y al Plan de Gobierno. Además, programar con fechas concretas la solución a los problemas identificados por entes especializados, entre ellas la Herramienta de Evaluación Diagnóstica de Administraciones Tributarias (TADAT por sus siglas en inglés).
11. El Minfín debe reformular el MFMP, para que converja con el plan estratégico nacional y con la política fiscal y tributaria que deberá ser emitida en forma separada, para identificar la orientación del trabajo de las instituciones rectoras o responsables, en el corto y mediano plazos. Para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2025, las

asignaciones deben responder razonablemente a resultados esperados por cada dependencia, y no solo como producto de la experiencia de ejecución previa, la que no debiera ser considerada como fundamento estadístico para el futuro, dado a que está influenciada por anomalías como la corrupción y la ineficiencia.

12. La función del Minfin, en su calidad de ente rector de la política fiscal, deberá incluir la medir la productividad concreta de los impuestos, de la relación de beneficio-costo, del costo de cumplimiento voluntario y de las filtraciones tributarias, a fin de que se logre evidenciar concretamente la pertinencia de impuestos, mecanismos de cobro y de la efectividad del trabajo de la SAT. También, deberá incluir la medición anual de la eficiencia del gasto público, a fin de darle seguimiento a la reingeniería realizada.

Para ejecutar estas tareas, el Minfin deberá realizar mediciones del contrabando, de los flujos ilícitos de capital, del impacto fiscal de la informalidad y otros aspectos de interés, que permitan en el mediano plazo la reformulación o eliminación de impuestos, la eliminación de procesos y procedimientos o el cambio de algunos que inducen a la corrupción o a la complejidad. Estas mediciones deberán ser consideradas por el Plan Estratégico de la SAT e incorporar acciones para su control, regulación y disminución.

13. Los rubros de gasto público a aumentar deben ser focalizados en ciertas áreas específicas, de tal manera que la pulverización de los recursos no impida obtener resultados. El direccionamiento de los recursos debe ser comunicado oportunamente, indicado los resultados esperados y los que sean obtenidos con el tiempo.
14. Considerar como urgente e imperativo avanzar en cumplirlos compromisos de transparencia fiscal internacional. En materia tributaria, entre otros, garantizar el acceso a la información financiera, la adopción del protocolo BEPS y la obligatoriedad del uso de las acciones nominativas, además de impulsar la implementación del Convenio de Asistencia Mutua de la SAT son entes internacionales.

# IX REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de Guatemala. (2024). Estadísticas Macroeconómicas. Disponible en: <https://banguat.gob.gt/es/page/estadisticas-macroeconomicas>
- \_\_\_\_\_. (2024). Estimación de cierre 2023 y perspectivas 2024. Conferencia magistral ofrecida por el Lic. Álvaro González Ricci a los docentes de la Universidad Galileo, el 10 de enero de 2024.
- Cepal. (2023). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2023. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3134f367-6f78-4e17-b22c-2120d1a73df1/content>
- Fitch Ratings. (2023). Fitch upgrades Guatemala to 'BB'; Outlook Stable: Disponible en: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-upgrades-guatemala-to-bb-outlook-stable-16-02-2023>
- Global Financial Integrity. (2021). Trade-related illicit financial flows in 134 developing countries, 2009-2018. Disponible en: <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-134-developing-countries-2009-2018/>
- Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Purposes. (2019). Guatemala, 2019 (Second Round) Peer review report on the exchange of information on request. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-guatemala-2019-second-round\\_5ce22634-en#page13](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-guatemala-2019-second-round_5ce22634-en#page13)
- Icefi. (2023). Una revisión al marco tributario de mediano plazo de Guatemala. Disponible en: <https://icefi.org/publicaciones/una-revision-de-mediano-plazo-al-marco-tributario-de-guatemala>
- \_\_\_\_\_. (2023a). Una medición de la evasión del ISR en Guatemala. Disponible en: <https://icefi.org/publicaciones/una-medicion-de-la-evasion-del-isr-en-guatemala>
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2022. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2023/03/23/202303232142069Odm3oxU9mTY58hkborwzylm7MJop05q.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2024). Informe mensual del IPC al mes de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2024/01/08/202401081755096rGNQ5SfAlepmPGfYTovW9MF6X2turyT.pdf>
- International Labour Organization. (2024). Proportion of informal economy in total employment by sex and sector. Disponible en: [https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer54/?lang=en&id=SDG\\_0831\\_SEX\\_ECO\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer54/?lang=en&id=SDG_0831_SEX_ECO_RT_A)

- International Monetary Fund. (2023). 2023 Article IV Consultation -Press release; staff report; and statement by the Executive Director for Guatemala. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1GTMEA2023002.ashx>
- \_\_\_\_\_.(2023). World Economic Outlook, October 2023. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October/download-entire-database>
- Insight Crime. (2024). Perfil de Guatemala. Disponible en: [https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-guatemala/guatemala/?\\_gl=1%2A8v17qa%2A\\_ga%2AOTg4MTk5MTAxLjE3MDYyMDgwNjA.%2A\\_ga\\_27CNJPD4K9%2AMTcwNjIwODA2MC4xLjEuMTcwNjIwODEwMC4yMC4wLjA.%2A\\_ga\\_DDHRSLDESP%2AMTcwNjIwODA2MC4xLjEuMTcwNjIwODEwMC4wLjAuMA](https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-guatemala/guatemala/?_gl=1%2A8v17qa%2A_ga%2AOTg4MTk5MTAxLjE3MDYyMDgwNjA.%2A_ga_27CNJPD4K9%2AMTcwNjIwODA2MC4xLjEuMTcwNjIwODEwMC4yMC4wLjA.%2A_ga_DDHRSLDESP%2AMTcwNjIwODA2MC4xLjEuMTcwNjIwODEwMC4wLjAuMA)
- Invenómica. (2024). RIESGO PAÍS EMBI – AMÉRICA LATINA – SERIE HISTÓRICA. Disponible en: [https://bcrdgdprod.blob.core.windows.net/documents/entorno-internacional/documents/Serie\\_Historica\\_Spread\\_del\\_EMBI.xlsx](https://bcrdgdprod.blob.core.windows.net/documents/entorno-internacional/documents/Serie_Historica_Spread_del_EMBI.xlsx)
- Izquierdo, Alejandro & Pessino, Carola & Vuletin, Guillermo. (2018). MEJOR GASTO PARA MEJORES VIDAS. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2024). Estadísticas Financieras. Disponible en: [https://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6374](https://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=6374)
- \_\_\_\_\_.(2023). Marco fiscal de mediano plazo 2024-2028. Disponible en: <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/Marco%20Fiscal%202024%2004092023.pdf>
- Moody's Investors Service. (2022). Moody's affirms Guatemala's Ba1 ratings; changes outlook to stable from negative. Disponible en: [https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-Guatemalas-Ba1-ratings-changes-outlook-to-stable-from-Rating-Action--PR\\_465541](https://www.moody's.com/research/Moodys-affirms-Guatemalas-Ba1-ratings-changes-outlook-to-stable-from-Rating-Action--PR_465541)
- OCDE. (2023). INFORME ANUAL DEL FORO GLOBAL 2023. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/informe-anual-foro-global-2023.pdf>
- ONU Migración. (2022).Informe sobre las migraciones en el mundo 2022). Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Our World in Data. (2024). GUATEMALA: CORONAVIRUS PANDEMIC COUNTRY PROFILE: Disponible en: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/guatemala>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2022). HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2021-2022. Disponible en: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- S & P Global Ratings. (2023). Guatemala Long-Term Foreign Currency Rating Raised to 'BB' on Economic Resilience; Outlook Stable. Disponible en: <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/2971511>
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2024). Estadísticas tributarias SAT. <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/>

- \_\_\_\_\_. (2024). Boletín estadístico. <https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1741/estadisticas-tributarias/11673/boletinestadisticosat.xlsx>
- \_\_\_\_\_. (2024). Plan Estratégico Institucional 2021-2025. <https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/4754/institucion/54890/plan-estrategico-institucional-2021-2025.pdf>
- Superintendencia de Bancos. (2023). Informe del Superintendente de Bancos ante la Honorable Junta Monetaria). Disponible en: [https://www.sib.gob.gt/c/document\\_library/get\\_file?folderId=10097586&name=DLFE-41458.pdf](https://www.sib.gob.gt/c/document_library/get_file?folderId=10097586&name=DLFE-41458.pdf)
- United Nations, Population Division. (2024). International migrant stock 2020. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2020\\_ims\\_stock\\_by\\_sex\\_destination\\_and\\_origin.xlsx](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_ims_stock_by_sex_destination_and_origin.xlsx)
- Transparency International. (2024). Corruption perceptions index 2023. Disponible en: <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>
- USAID & OIM. (2023). Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas, 2022. Disponible en: <https://infounitnca.iom.int/wp-content/uploads/2023/07/EncuestaMigracionRemesasGT2022.pdf>
- Worldbank. (2024). Domestic credit provided by financial sector (% of GDP). Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.DOMS.GD.ZS?view=chart>
- \_\_\_\_\_. (2024). Global Economic Prospects, January 2024. Disponible en: <https://bit.ly/GEP-Jan-2024>
- World Economic Forum. (2019). THE GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX 2019. Disponible en: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)



**POR UNA POLÍTICA FISCAL  
PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO**

Guatemala, Centroamérica, febrero 2024.