

# Diálogo fiscal **Cii** **DH**

año 1 • número 4 • junio del 2007

2  
**Discutir la Reforma  
Tributaria para 2008  
requiere seriedad y respeto**

3  
**Desmitificando al Flat Tax  
¿Renunciar a un mínimo  
de justicia tributaria  
a cambio de nada?**

7  
**La selección somos todos**

8  
**Impuesto a las  
transacciones financieras:  
experiencias en América Latina  
y su viabilidad en el  
caso guatemalteco**

12  
**El legado de Berger-Stein  
al nuevo gobierno:  
crisis fiscal, aumento de pobreza,  
inseguridad y violencia generalizada**

14  
**Observatorio del gasto social  
Ejecución presupuestaria:  
1<sup>er</sup> semestre 2007**



## Discutir la Reforma Tributaria para 2008 requiere seriedad y respeto

Al igual que varios columnistas de prensa identificados con líneas de pensamiento “libertario”, luego de su “inolvidable travesía al otro lado del mundo”, en su columna publicada en la edición de Siglo XXI del 7 de mayo de 2007, Marta Yolanda Díaz Durán se apresura a censurar al Doctor Rafael Espada por (correctamente) transmitirle al electorado su visión de las cosas y de lo que habría que hacer desde el Gobierno. Díaz Durán se rasga las vestiduras porque el candidato vicepresidencial (que nada cuesta llamarle así, en vez de faltarle el respeto llamándole “wanabe”, lo que, si no se incurre en error, se trata de una onomatopeya de la frase en inglés “want to be” o “querer ser”), habla de una reforma tributaria en la que sugiere el fortalecimiento de impuestos progresivos. Pero el trasnochado fanatismo anticomunista y esa peculiar tendencia del grupo de Díaz Durán por arrogarse verdades absolutas no sólo la empuja a faltarle el respeto a las personas, sino a cometer errores en su mismo campo.

Parece ser que Díaz Durán padece de la misma afección que atacó a muchos guatemaltecos luego de la caída de Jacobo Árbenz (quizá es ella la que está congelada fuera del tiempo), en el sentido que está viendo en todos lados marxistas, comunistoides, comanchones y socialístoides. Porque, si bien es cierto una de las 10 medidas propuestas en el Manifiesto Comunis-

ta de 1848 es un fuerte impuesto progresivo, ¡También Adam Smith lo propuso en su obra “Una Investigación Sobre la Causa de la Riqueza de las Naciones” publicada en 1776! Entonces, ¿al proponer un impuesto progresivo, Marx se identificó con las ideas de Smith de comercio libre, capitalismo o libertad?, ¿o fue Smith un precursor del marxismo?, ¿los países que aplican impuestos progresivos, Estados Unidos de América y el Reino Unido de la Gran Bretaña incluidos, son gobernados por regímenes marxistas? Por supuesto, estas preguntas, al igual que las afirmaciones de Díaz Durán sólo pueden ser falacias o sofismas, y si se quiere ser benevolente, retórica estéril. Es decir, no son argumentos válidos ni constituyen una discusión seria.

Por su parte, en su columna publicada en la edición de Siglo XXI del 19 de abril de 2007, Ramón Parellada sostiene que los impuestos progresivos son los que más dañan a los pobres, y como una de las tantas “evidencias” a las que el académico frecuentemente hace referencia, cita los supuestos éxitos espectaculares de la experiencia de la república báltica de Estonia. Las reformas implementadas en ese país desde principios de la década de 1990 incluyeron la aplicación de un impuesto de tasa única, o *flat tax* por su nombre corto en inglés (Díaz Durán también hace referencia a este “éxito interna-

cional”). Ahora bien, diciendo las cosas con propiedad, una *evidencia* es una verdad indiscutible, innegable. Es verdad que Estonia ha experimentado un crecimiento económico significativo, pero no es *evidente* que el abandono de los impuestos progresivos en Estonia haya generado beneficio alguno. De hecho, Parellada reconoce “por supuesto que Estonia adoptó otras medidas económicas que liberaron la economía y permitieron su despegue”, entonces, ¿por qué presenta la aplicación de un *flat tax* como *evidencia* que el abandono de impuestos progresivos estimula el crecimiento económico? Basta recordar lo que el economista y ex jefe del comité parlamentario para el presupuesto estonio dijo alarmado: “la desigualdad en la distribución del ingreso está agudizándose y las demandas por un sistema tributario progresivo se hacen cada vez más fuertes (en Estonia), lo cual podría poner fin al *flat tax* después de las próximas elecciones”.

Parellada también es falaz al pretender arrogarse verdades absolutas, o como él califica, “sumamente lógicas”. Porque, según criterios tan o más calificados que su juicio, el hecho que el *valor marginal del ingreso es decreciente respecto al ingreso* es también sumamente lógico. En palabras sencillas, ¿acaso no es también *sumamente lógico* el hecho que un campesino q’eqchi’ del norte de

Alta Verapaz en condiciones de pobreza extrema valora mucho más Q100.00 adicionales en su ingreso de lo que los valora uno de los 10 terratenientes más acaudalados de Guatemala? Y este planteamiento

es análisis económico tanto como el del académico Parellada.

Pero, sobre esto y valorando el comentario del señor Espada, quizá la pregunta de fondo es:

¿Será *justo* aplicar una misma tasa impositiva a esos Q100.00 adicionales que pueda obtener ese campesino q'eqchi' y a esos Q100.00 adicionales que pueda recibir el terrateniente acaudalado?.

## Desmitificando al Flat Tax ¿Renunciar a un mínimo de justicia tributaria a cambio de nada?

Desde hace algunos años, el debate sobre política tributaria en Guatemala ha incorporado el tema de un impuesto de tasa única sobre los ingresos o *Flat Rate Tax* o simplemente *Flat Tax*, por su nombre en inglés. En este sentido, sin duda hemos importado acaloradas discusiones político ideológicas sobre las supuestas bondades de su aplicación y que han tenido como campos de batalla tanto los Estados Unidos de América<sup>1</sup> como Europa,<sup>2</sup> por lo que sus proponentes en Guatemala deben cuidarse mucho de no estar siguiendo otra receta importada de “sorprendentes éxitos internacionales”.<sup>3</sup>

### Pero, antes que todo, ¿Qué es un Flat Tax?

Existen abundantes estudios y publicaciones al respecto, y en cualquier revisión que se haga rápidamente conduce a la conclusión que existen numerosas variantes y modalidades de impuestos que se identifican como de tasa única o *flat tax*. Quizá uno de los estudios más recientes y con sólido fundamento técnico es el titulado “The “Flat Tax(es)”: Principles and Evidence” por los economistas Michael Keen, Yitae Kim y Ricardo Varsano, publicado en septiembre de 2006 por el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI),<sup>4</sup> en el que se destaca que las versiones implementadas difieren significativamente y la evidencia empírica de sus efectos es muy limitada.

Sin embargo, en términos simples, un *flat tax* es un impuesto que grava el ingreso de las personas naturales

o jurídicas con la misma alícuota, en oposición a un impuesto con un esquema progresivo de tasas marginales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que en Guatemala se aplica a los asalariados o personas naturales en relación de dependencia.<sup>5</sup> Por supuesto, esta es una sobre simplificación, ya que lo que se deba entender por “ingreso” o base imponible es precisamente lo que da lugar a la gran variedad de modalidades. Por ejemplo, sólo para mencionar algunos, en un tipo de *flat tax* la base imponible se define como una renta neta obtenida de los ingresos brutos aplicando algunas deducciones, prácticamente de la misma forma en que se determina la renta imponible en el ISR vigente en Guatemala para los asalariados, siendo la diferencia que en vez del es-

<sup>1</sup> Para una muestra abundante de opiniones de la derecha conservadora del Partido Republicano de los Estados Unidos de América, pueden consultarse varias ediciones de la revista National Review ([www.nationalreview.com](http://www.nationalreview.com)).

<sup>2</sup> Por ejemplo, véase <http://www.euractiv.com/en/taxation/flat-tax/article-136190>, artículo que además de abordar el caso europeo, contiene abundantes vínculos con portales de Internet de instituciones gubernamentales, académicas, no gubernamentales y artículos de prensa sobre el tema.

<sup>3</sup> Véase la edición del 19 de abril de 2007 de la columna en el diario Siglo XXI de Ramón Parellada “Hacia la Libertad”, titulada “Los Impuestos Progresivos Dañan a los Más Pobres”, en línea en <http://www.sigloxxi.com/index.php?link=opinion&opinionid=2192> o la edición del 7 de mayo de 2007 de la columna en el mismo diario de Marta Yolanda Díaz Durán “Principios”, titulada “Touché”, en línea en <http://www.sigloxxi.com/index.php?link=opinion&opinionid=2279>.

<sup>4</sup> Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06218.pdf>.

<sup>5</sup> Artículo 43 del Decreto del Congreso de la República No. 26-92, Ley del Impuesto Sobre la Renta, y sus reformas.

quema progresivo de tasas marginales, éste se “aplana” al adoptar una sola tasa (de allí que la traducción literal al español castellano de *flat tax* sea “impuesto plano”). Llámesele “*flat tax* sobre renta neta”. En estos casos, se pretende que la tasa única del *flat tax* sea consistente con el promedio de las tasas marginales del impuesto progresivo a reemplazar.

En otra modalidad, originalmente propuesta en 1985 por los economistas Robert E. Hall y Alvin Rabushka de la Hoover Institution de la Universidad de Stanford en Estados Unidos de América, la base imponible es el consumo, determinado deduciendo de los ingresos brutos toda forma de inversión, simplificando enormemente la determinación de la obligación del contribuyente. Posteriormente, Hall y Rabushka trabajaron en consultorías para varios países de Europa oriental con las denominadas “economías en transición”.

En 1962, el economista Milton Friedman propuso un tipo de *flat tax* denominado “Impuesto Sobre la Renta Negativo” (*Negative Income Tax*), prácticamente similar al *flat tax* sobre renta neta, pero en el caso que las deducciones excedan los ingresos brutos se permite que la renta imponible sea negativa en vez de cero, por lo que el impuesto determinado “negativo” resultante es un monto que el Gobierno le debe al contribuyente. La intención de esta propuesta, en la que el Gobierno paga a los contribuyentes “impuestos negativos”, era reemplazar los sistemas de previsión social.

También existe el llamado “*Flat Tax* Puro”, en el que se aplica una sola tasa sobre los ingresos brutos, sin deducción alguna, pretendiendo maximizar el nivel de simplificación. Justamente este esquema fue el propuesto en 2004 por el entonces nuevo gobierno de Oscar Berger, y que el Congreso de la República no aprobó en su forma original, quedando como régimen general con una tasa de 5% sobre ingresos brutos, y como régimen optativo los esquemas con la renta neta como base imponible.<sup>6</sup> Este régimen general de *flat tax* puro no se aplica a las personas individuales en relación de dependencia. Cabe indicar que una de las razones por las cuales en Guatemala no podría generalizarse un *flat tax* puro, y que posiblemente tomó en cuenta el Congreso, es el criterio de la Corte de Constitucionalidad para interpretar las garantías constitucionales para la equidad y justicia tributarias, en particular las contenidas en el segundo párrafo del artículo 243 de la Carta Magna, en el sentido que los ingresos brutos no

evidencian la capacidad de pago de un contribuyente ya que no reconocen los costos y gastos en los que necesariamente deba incurrir para la conservación del patrimonio afecto.<sup>7</sup>

Ahora bien, independientemente de la modalidad, ¿Cuáles son los beneficios que supuestamente ofrece la adopción de un *Flat Tax*?

**Simplicidad.** La determinación de la obligación tributaria con base a la renta neta supone costos para las empresas y muchas veces horas de esfuerzo y trabajo para las personas, y la administración tributaria debe invertir una importante cantidad de recursos para su control y fiscalización. Bajo esta premisa, la adopción de un *flat tax* puro simplifica enormemente la determinación de la obligación, lo que implicaría una ganancia tanto para el contribuyente como para la administración tributaria.

Cuando los economistas Hall y Rabushka formularon su propuesta, la acompañaron de un borrador de iniciativa de ley para reformar la ley del impuesto sobre la renta de Estados Unidos (el *Internal Revenue Code*), la cual tenía unas pocas páginas de longitud, y de haberse aprobado, hubiera sustituido cientos de páginas de texto legal complejo y muchas veces inconsistente (aunque no todas las disposiciones legales que Hall y Rabushka propusieron suprimir se referían a las tasas del impuesto). Y es que efectivamente, la ley del impuesto sobre la renta estadounidense es una de las más complejas y complicadas del mundo, sólo el texto legal tiene más de 9 millones de palabras y contiene numerosas inconsistencias, disposiciones que facilitan la elusión, exenciones, etc., que los proponentes para un *flat tax* señalan como fuente de una complicación excesiva y que hace la administración del impuesto ineficiente.

Claramente la propuesta de Hall y Rabushka se enmarca en el contexto estadounidense. Pero, ¿sufre el ISR guatemalteco del mismo nivel de complejidad? Por volumen y longitud de texto, en contraste con los más

<sup>6</sup> La propuesta fue preparada por la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, luego trasladada al Organismo Ejecutivo prácticamente obviando las iniciativas y contribuciones que diversos sectores sociales presentaron.

<sup>7</sup> Véanse los Expedientes Acumulados de la Corte de Constitucionalidad Números 1766-2001 y 181-2002, en la cual el 15 de diciembre de 2003 resolvió la acción interpuesta por el CACIF en 2001 y que resultó en la inconstitucionalidad del Impuesto de Empresas Mercantiles y Agropecuarias.

de 9 millones de palabras de la ley estadounidense, la ley del ISR guatemalteco y sus reformas tiene alrededor de 22,500 palabras. Pero dejando de lado este indicador de forma, también el contenido muestra simplificaciones importantes que muchas veces han sido objeto de señalamientos de injusticia tributaria. Por ejemplo, entre otros aspectos, muchas de las deducciones que las personas naturales pueden aplicar en otros países, en Guatemala se simplificaron en la deducción única de Q36,000 anuales, excluyendo medidas como el tratamiento especial para matrimonios, deducciones por dependientes, etcétera.

En otras palabras, *en aras de la simplicidad, en Guatemala ya hemos sacrificado bastantes mecanismos garantes de la equidad y justicia tributaria*. Ejemplos similares abundan. Incluso, algunos de estos mecanismos han sido reemplazados por privilegios fiscales dirigidos a sectores de interés o poder.

**Incremento en los Ingresos Tributarios.** Algunos aseguran que un *flat tax* incrementaría los ingresos tributarios al simplificar la legislación y suprimir las oportunidades de elusión aprovechadas por las empresas y las personas con altos ingresos. Uno de los ejemplos más difundidos es el de la Federación Rusa, cuya recaudación del impuesto sobre la renta para personas naturales creció en 25.2% el primer año después de la adopción de un *flat tax* (2001, con tasa de 13% sobre renta neta, cerca de la tasa marginal anterior más baja), el segundo año creció 24.6% y 15.2% el tercero.

Algunos economistas y políticos se apresuraron a señalar que justamente éste es el comportamiento predicho en la curva de Laffer. Sin embargo, estudios más serios (o por lo menos, sin la intención de hacer retórica o polémica mediática sin fundamento), como el citado estudio de Keen, Kim y Varsano publicado por el FMI en septiembre de 2006, señalan que es muy probable que estos crecimientos “espectaculares” en la recaudación no se debieron a la introducción del *flat tax*, sino al crecimiento económico registrado en esos años producto de un incremento en los precios internacionales del petróleo, crecimiento de los salarios en términos reales e intensificación de la persecución penal de la evasión tributaria, no encontrando evidencia de comportamiento tipo Laffer que hayan generado incremento alguno en la recaudación como resultado de la reducción de tasas en la reforma rusa, o en reformas implementadas en otros países.

## ¿Cuán justo es un flat tax?

La aplicación de un *flat tax* puro sin duda deterioraría la estructura del sistema tributario guatemalteco, haciéndolo más regresivo, es decir, dado que el *valor marginal del ingreso es decreciente respecto al ingreso* (un campesino q’eqchi’ del norte de Alta Verapaz en condiciones de pobreza extrema valora mucho más Q100.00 adicionales en su ingreso de lo que los valora uno de los 10 terratenientes más acaudalados de Guatemala), se estaría aplicando la misma tasa a ingresos con distinto valor marginal, resultando en una tasa marginal más alta para los niveles de ingreso más bajo. Un *flat tax* con deducciones puede incorporar alguna tendencia hacia un esquema progresivo, pero la reintroducción de deducciones desvirtuaría las supuestas ventajas adicionales de simplicidad respecto al esquema actual.

De esta cuenta, debe notarse que *el punto crítico del debate no es el esquema progresivo de tasas marginales, sino las deducciones o exenciones que se concedan y la definición de renta imponible*. En este sentido, contrástese la deducción única de Q36,000.00 aplicada al ISR de las personas naturales y la exención por 10 años que goza una empresa guatemalteca que opera fraudulentamente como maquila.

## ¿Qué muestra la experiencia internacional?

Muchos de los proponentes de un *flat tax* para Guatemala citan experiencias en otros países, como el de Rusia o el de Estonia,<sup>8</sup> en el que aparentemente se han obtenido resultados espectaculares. En la actualidad, alrededor de 30 países han adoptado alguna modalidad de *flat tax*, destacando muchos de Europa oriental, y dentro de éstos las repúblicas bálticas de Estonia, Lituania y Letonia. Sin embargo, el citado estudio de Keen, Kim y Varsano (FMI), advierte que “la discusión de estas reformas un tanto radicales ha estado marcada por la especulación y retórica más que por análisis y evidencia”.

<sup>8</sup> Véase la columna de Ramón Parellada citada anteriormente.

El caso particular de Estonia es de interés especial. Implementó el *flat tax* en 1994 y a partir de 2005 adoptó un programa de desgravación, pasando de una tasa de 26% a 24% en 2005, 23% en 2006, 22% en 2007 y ha programado 21% en 2008 y 20% en 2009. Es importante notar que algunos estudios muestran que el incremento significativo en la recaudación total fue generado parcialmente por un incremento desproporcionado en la recaudación del IVA, no por el *flat tax*.<sup>9</sup> Por otro lado, Estonia tiene contribuciones a la seguridad social altas y ajustadas al nivel salarial, hechos que han planteado cuestionamientos sobre la justicia y la sostenibilidad en el largo plazo de un sistema tributario con un *flat tax*. Más inquietante aún son las declaraciones vertidas en septiembre de 2005 por el economista y ex jefe del comité parlamentario para el presupuesto estonio al decir que “la desigualdad en la distribución del ingreso está agudizándose y las demandas por un sistema tributario progresivo se hacen cada vez más fuertes, lo cual podría poner fin al *flat tax* después de las próximas elecciones”.<sup>10</sup>

Pero sobre todo, no se debe olvidar que en Guatemala el problema de la desigualdad no es despreciable respecto al resto de Latinoamérica (la región del mundo con el problema de desigualdad más agudo), somos uno de los países con peores indicadores de distribución del ingreso (el índice de Gini para Guatemala es de alrededor de 58%, sólo ligeramente inferior al de Brasil). En este contexto, ¿Tiene sentido adoptar medidas de política tributaria que podrían deteriorar aún más la grave y crónica desigualdad en Guatemala?

## Conclusiones

En Guatemala, el régimen general del ISR vigente para las personas jurídicas contempla una sola tasa de 5% sobre renta bruta, un *flat tax* puro, mientras que el régimen optativo contempla una sola tasa de 31% sobre renta neta, un *flat tax* sobre renta neta (por restricciones derivadas de la interpretación de las garantías constitucionales para los contribuyentes, suprimir este régimen opcional podría resultar inconstitucional).

En el caso de las personas naturales que no se desempeñan en relación de dependencia, la situación es similar que al de las personas jurídicas en cuanto a que el régimen general es un *flat tax* puro de 5% sobre ingresos brutos, mientras que el régimen optativo contempla un

esquema de cuatro tasas marginales y una deducción única de Q36,000.00 (este último es el régimen general para las personas naturales que se desempeñan en relación de dependencia). Por lo anterior, si la motivación es la unificación de tasas (“aplanar” el esquema progresivo), entonces proponer un *flat tax* para Guatemala es proponerlo para los trabajadores asalariados, lo que sin duda alguna resultaría en incrementar la regresividad del sistema tributario, agudizando la ya grave situación de desigualdad prevaleciente.

Por otro lado, nótese que una sociedad que acepta renunciar a mecanismos en la estructura técnica del ISR diseñados para garantizar condiciones de justicia tributaria, es una sociedad que reconoce que su administración tributaria es incapaz de controlar el uso correcto de estos mecanismos. De esta cuenta, si al aplicar un *flat tax* se busca reemplazar un esquema de tasas progresivas y a la vez suprimir deducciones, ¿qué garantiza que esto habilitará a la administración tributaria para controlar que los evasores se abstengan de continuar defraudando el fisco, ahora vía una base imponible más simple? Puesto que la mayoría de los regímenes generales del ISR vigente ya corresponden a un *flat tax* puro (se estima que alrededor de la mitad de los contribuyentes se encuentra tributando en este régimen), ¿la extensión del *flat tax* puro a los asalariados permitirá a la Superintendencia de Administración Tributaria reducir la evasión del *flat tax* puro ya vigente como régimen general para las empresas?

Es importante hacer ver que en Guatemala ya se aplica un ISR que comparado con el de otros países incorpora simplificaciones sustanciales, y que el régimen vigente para los trabajadores asalariados constituye un mecanismo garante de un mínimo de justicia tributaria. El abuso de este mecanismo, al igual que cualquier otra forma de defraudación al fisco, evidencia la debilidad o incapacidad de la administración tributaria para su control adecuado. Por lo tanto, extender a las personas naturales en relación de dependencia los esquemas de tasa única ya vigentes en los regímenes generales para las personas jurídicas y el resto de personas naturales, en realidad constituiría otro sacrificio de justicia tributaria, esta vez, a cambio de un espejismo de simplicidad, es decir, ¡a cambio de nada!

<sup>9</sup> Véase <http://www.zeit.de/2005/36/Osteuropa>.

<sup>10</sup> Artículo “The case for flat taxes”, edición de la revista The Economist del 14 de abril de 2005.

## La selección somos todos<sup>11</sup>

Nuevamente *Ramón Parrellada*, hace referencia a la vieja idea conservadora que considera de manera mecánica que el Impuesto Sobre la Renta ISR es un impuesto sobre la inversión y el ahorro y por lo tanto debería ser suprimido (Siglo Veintiuno, mayo del 2007). Utilicemos un ejemplo con el fútbol para comprender mejor la argumentación de *Parrellada* y la crítica a sus ideas.

Si somos aficionados al fútbol y apoyamos a la selección queremos que el *pescadito Ruiz* anote muchos goles; pero si por cada gol que anote *Ruiz*, el *Bolillo Gómez* le impone un castigo y cada vez que anote más, el castigo es más fuerte; así nuestro jugador no va querer seguir anotando. Según *Parrellada*, en lugar de ponerle un castigo deberíamos darle muchos premios para que continúe marcando más goles.

El argumento de *Parrellada* indica que al igual que el jugador, los individuos y las empresas están ganando dinero, lo cual permite la acumulación de capital y la inversión en nueva maquinaria y mano de obra, generando muchos más empleos y aumentando la producción. El elevar el ISR por lo tanto desestimula la inversión, el ahorro y el empleo.

Sin embargo, en este caso hipotético a *Parrellada* y al *pescadito Ruiz* se les olvidó que para marcar

goles, es necesario un equipo que cuente con un buen entrenador, instalaciones, uniforme e implementos, que les ayude. Una selección desnutrida, sin entrenamiento y desmotivada no los podrá ayudar. De que sirve que el *Pescadito* juegue en la MLS y gane mucho dinero, si la selección nunca clasificará al Mundial. La selección somos todos y no un grupo de monopolios que gozan de privilegios fiscales y concentran los beneficios del crecimiento económico; mientras el 58% de la población es pobre y el 50% de los niños se encuentra desnutrido, lo cual también limita el crecimiento económico y la productividad.

Además, también existe un árbitro, quien indica si el gol está fuera de lugar, recordándole a los jugadores que también existen reglas del juego. *Ruiz* anota goles porque corre, está en el lugar oportuno y no fuera de lugar. Los goles no son sólo porque generan empleo, sino porque pagan impuestos, salarios justos y fortalecen la economía.

Sin embargo, también existe un público que vigila al árbitro y dice si el gol fue correcto y si el árbitro se equivocó. Ahora cuando es en escondidas que se anotan los goles y no hay público y tampoco hay árbitro quien fiscalice, el resultado no es positivo. Además *Ruiz* tiene un buen salario para anotar goles, en

el caso de Guatemala nadie sabe a cuanto ascienden los ingresos reales de los grandes monopolios (no existe público).

Los países competitivos tienen altas tasas de impuestos y altas tasas de inversión, el impulso de la competitividad requiere de políticas de Estado y de largo plazo, que permitan tener certeza y seguridad a las inversiones y al sector empresarial. Este desafío requiere de una adecuada relación entre Estado y Mercado. En la actualidad el empresario competitivo calcula su ganancia neta después de pagados los impuestos y para realizar una inversión toma en cuenta, entre otras variables, la política macroeconómica, la estabilidad en las reglas del juego económico, la capacitación de la mano de obra, la salud, la infraestructura disponible de carreteras y servicios públicos, la estabilidad política, la investigación y el desarrollo tecnológico, la calidad de las instituciones, la equidad, y el Estado de derecho.

<sup>11</sup> Carlos Barreda economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala, con estudios de Maestría en Desarrollo por la UVG. Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL en el curso de Economía Política. Actualmente coordinador del Área de estudios fiscales y presupuestarios del CIIDH, miembro del Colectivo de Organizaciones Sociales COS.

## Impuesto a las transacciones financieras: *experiencias en América Latina y su viabilidad en el caso guatemalteco*

Algunos países en América Latina, que afrontaron en algún punto de su historia fuertes crisis financieras y económicas, como Brasil, Venezuela, Argentina y Colombia, han recurrido a la implementación de ciertas estrategias que contribuyan a disminuir los efectos negativos y desestabilizadores del sistema. El Impuesto a las transacciones financieras (ITF), ha sido utilizado en estos países como herramienta para incrementar los recursos del Estado y mantener la estabilización financiera y económica.

La importancia del Impuesto a las Transacciones Financieras, además de mejorar la recaudación de los ingresos tributarios, radica en su contribución a la obtención de información y con ello aumentar el control y fiscalización, a través del cruce de información de los contribuyentes. Poder identificar si el monto de impuestos pagado corresponde a las rentas reales de los individuos y de las empresas.

En Guatemala, ha sido precisamente la falta de acceso a información y la ausencia de mecanismos de fiscalización lo que ha limitado, entre otras cosas, tener control sobre las rentas reales de los contribuyentes. Incluso, estas mismas deficiencias han provocado grandes problemas en el sistema bancario nacional. A finales de 2006 y a principios de 2007, se suscitaban algunos hechos relacionados con la quiebra, intervención, fusión y compra de dos importantes bancos, el Banco del Café Bancafe y del Banco de Comercio, con lo cual se afectó severamente a los pequeños comerciantes y a la economía familiar. Con la aprobación de un Impuesto a las Transacciones Financieras, se contaría con un instrumento que contribuiría a fiscalizar de mejor manera la renta de los contribuyentes, y el comportamiento de los bancos, financieras y entidades fuera de plaza, y con ello evitar el surgimiento de problemas de esta índole.

Por la importancia que genera este tema en la realidad guatemalteca, el siguiente artículo busca evaluar los

aportes que produciría implementar un Impuesto a las Transacciones Financieras en Guatemala, a partir de una breve descripción de algunas de las experiencias exitosas en América Latina, y a partir de ello enfatizar cuáles serían las ventajas y beneficios para el país.

Para empezar, es necesario aclarar que un Impuesto a las Transacciones Financieras, es un gravamen aplicable a los servicios bancarios, al movimiento de activos financieros y a las operaciones con divisas (impuesto de Tobin<sup>12</sup>).<sup>13</sup> Es una herramienta que sirve a la Administración Tributaria para obtener información respecto de las operaciones económicas realizadas por los contribuyentes.<sup>14</sup>

Ciertos académicos destacan que entre los beneficios del ITF, se encuentra ser fuente potencial de rentas fiscales y el reducir el exceso de volatilidad de los mercados financieros. Esto último, debido a que al aumentar los costos de las transacciones, provoca la desestimulación de operaciones a corto plazo.<sup>15</sup>

### Experiencias en América Latina

Ignacio Lozano E. y Jorge Ramos F en su artículo análisis sobre la incidencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en Colombia señalan que el Impuesto

<sup>12</sup> El impuesto Tobin consiste en la aplicación de una tarifa uniforme sobre todas las operaciones de conversión de monedas, para controlar los movimientos especulativos de capitales y las fluctuaciones de la tasa de cambio.

<sup>13</sup> Lozano E., Lozano, Ramos F., Jorge. Análisis sobre la incidencia del impuesto 2x1000 a las transacciones financieras. Colombia. Pág. 2

<sup>14</sup> <http://www.sunat.gob.pe/ITF.htm>

<sup>15</sup> Lozano E., Lozano, Ramos F., Jorge. Análisis sobre la incidencia del impuesto 2x1000 a las transacciones financieras. Colombia. Pág. 3.

aunque ha tenido variaciones en su diseño, tiene como objetivo central en su aplicación en América Latina, el controlar los movimientos de capitales especulativos y el permitir generar nuevas rentas fiscales.<sup>16</sup>

## Colombia

En 1998, tras decretar el Estado de Emergencia Económica y Social en Colombia, se estableció con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999, el Impuesto a las transacciones financieras (decreto 2331). El objetivo de establecer dicho impuesto, era principalmente “resolver la situación de los sectores financiero y cooperativo, aliviar la situación de los deudores por crédito de vivienda y de los ahorradores de las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación” a los cuales contribuiría el ITF.<sup>17</sup> Para esto, se estableció una tarifa equivalente al 2 x 1.000, que se cargaría a los usuarios del sistema financiero.

A raíz del terremoto ocurrido en la región cafetera de Colombia, se extendió la vigencia del Impuesto hasta finales del año 2000, con el fin de mantener los altos ingresos generados y el apoyo a los diferentes programas sociales implementados. Principalmente, para subsidios de vivienda, dotación de instituciones oficiales de salud y educación y concesión de créditos blandos para pequeña y mediana empresa.

Se estimaba que el ITF, entre el período noviembre 1998 y diciembre 1999, aportaría al fisco aproximadamente US\$1.8 billones. Sin embargo, debido a las restricciones colocadas al decreto por la Corte Constitucional esta meta se redujo a US\$1.3 billones, lo recaudado efectivamente asciende a US\$1,318.9 mil millones, con un promedio diario desde diciembre 1998, de US\$4.9 millones.

## Argentina

En el caso Argentino, este fue el primer país en Latinoamérica en introducir el ITF. Han sido varias las ocasiones en las que se ha implementado el ITF y con una variación en su tasa impositiva.

Un primer intento se da en 1976 con una tasa de 0.2%, sin embargo, el esfuerzo no duró más de tres meses.

En 1983 es introducido nuevamente, ahora con una tasa de 0.1%. Para agosto de 1985, esta tasa asciende a 0.2% como parte del “Plan Estabilizador Austral”, y permanece hasta diciembre de 1986. Con el fracaso del Plan Austral y con un crecimiento acelerado de la tasa de inflación, es reintroducido en 1988 con el nombre de “Impuesto sobre los débitos en cuenta corriente”, y con una tasa de 0.7%. En enero de 1990 la tasa se reduce a 0.3% y desaparece en enero de 1992. Para abril 2001, el impuesto se reintroduce una vez más con una tasa de 0.6% y permanece hasta el 31 de diciembre de 2002.

En el 2002, aparece nuevamente, ahora con el nombre de “Impuesto sobre los débitos y créditos en cuantías bancarias”, con una vigencia hasta finales de 2004. Se utilizó más que todo como forma de pago anticipado para el impuesto de renta y el IVA. El impuesto tuvo una tasa reglamentaria de 0.6%. Sin embargo, porque tanto los débitos como los créditos son gravados, la tasa efectiva fue de 1.2%. Una tasa reducida de 0.25% (con tasa efectiva de 0.5) fue aplicado a contribuyentes exentos del IVA e impuesto de renta.

## Brasil

La primera vez que Brasil introdujo el ITF, fue en julio de 1993, con el objetivo de financiar programas de asistencia médica. Sin embargo, en septiembre de 1993, el impuesto es abolido por la Suprema Corte. Más adelante, una resolución de la Suprema Corte permitió la recaudación del ITF (denominado *Imposto provisório sobre a movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira*) de enero a diciembre de 1994, con una tasa reglamentaria de 0.25%. En enero de 1997, el impuesto es reintroducido nuevamente, ahora con el nombre de *Contribuição provisória movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira* (CPMF) La tasa se ha mantenido entre 0,2% y 0,38%.

<sup>16</sup> Lozano E., Lozano, Ramos F., Jorge. Análisis sobre la incidencia del impuesto 2x1000 a las transacciones financieras. Colombia. Pág. 4.

<sup>17</sup> Fanny Márquez y Fanny Gómez. Impuesto a las transacciones financieras: El caso Colombiano, <http://www.repem.org.uy/files/transaccionescolombia.pdf>

## CUADRO 1

## Impuesto de las transacciones financieras en América Latina

PAIS	AÑO	TASA IMPOSITIVA	RECAUDACIÓN % DEL PIB	PRODUCTIVIDAD	ALGUNOS EFECTOS DEL IMPUESTO
Argentina	1988-1989	0.70	0.83-0.66	1.18-0.94	Durante un primer período (1988-1992) caracterizado por alta inflación y un sistema financiero superficial, el ITF produjo erosión en la base del impuesto y con ello declinación de su productividad. En una segunda etapa (2001-2004) caracterizada por baja inflación y un profundo sistema financiero, la productividad del impuesto fue más alta. Incremento en la demanda de dinero efectivo, a pesar de una subida en la inflación.
	1990	0.30	0.30	0.99	
	1991	1.13	0.91	0.81	
	1992	0.55	0.58	1.06	
Brasil	1994	0.25	1.28	5.10	La productividad del ITF no se vió afectada profundamente por las alzas en la tasa del impuesto a lo largo del tiempo, debido a que la tasa no era excesivamente alta. Se dieron algunas desintermediaciones financieras (erosión de la base imponible) por la vigencia del impuesto.
	1997	0.20	0.86	4.28	
	1998	0.20	0.89	4.44	
	1999	0.38	1.4	3.69	
	2000	0.33	1.35	4.04	
	2001	0.37	1.45	3.95	
	2002	0.38	1.54	4.05	
	2004	0.38	1.49	3.92	
Colombia	1999	0.20	0.71	3.54	Aumento en la demanda de dinero en efectivo. La proporción de dinero efectivo fuera de los bancos aumentó de 9% en 1999 a más de 14% en el 2003. El número de cheques vaciados por el Banco Central pasó de un promedio mensual de 15 millones en 1997-1998 a un promedio de 8 millones en el período 1999-2002.
	2000	0.20	0.60	2.98	
	2001	0.30	0.75	2.50	
	2002	0.30	0.71	2.37	
	2003	0.30	0.71	2.37	
	2004	0.40	0.89	2.24	
Perú	1990	1.42	0.89	0.63	El impuesto presentó una tendencia a disminuir su productividad, a pesar de tener una tasa baja. La proporción de dinero efectivo fuera de los banos se incrementó de 45% a principios de 1990 a 64% en 1992.
	1991	0.81	0.58	0.71	
	1992	0.40	ND	ND	
	2004	0.10	0.16	1.61	
Venezuela	1994	0.75	1.30	1.73	La proporción de dinero en efectivo fuera de los bancos aumentó de 10% en el 2001 a más de 14% en el 2003. La productividad del impuesto ha declinado debido a las altas tasas que han tenido en el transcurso del tiempo. Sin embargo, a partir de 2003 la proporción de dinero en efectivo fuera de los bancos disminuyó.
	1999	0.50	1.13	2.26	
	2000	0.50	0.89	1.78	
	2002	0.83	1.56	1.88	
	2003	0.88	1.35	1.54	
	2004	0.50	0.82	1.64	

Fuente: Baca-Campodónico, Jorge, de Mello, Luis, Kirilenko, Andrei. *The rates and revenue of bank transaction taxes*. Economics department working paper No. 494. Organization for Economic Cooperation and Development. Jun 2006.

Las rentas provenientes del impuesto han subido de 0.8% del PIB, que fue lo que se obtuvo entre el período de 1997-99, a 1.3% recaudado en el 2000. Debido a que han logrado mantener una tasa relativamente baja, los niveles de productividad no se han visto afectados por las variaciones en la tasa del impuesto.

En síntesis, se podría decir que tanto en el caso de Colombia, Argentina y Brasil, con la aplicación del ITF, aunque ha habido una erosión de la base tributaria, como sucede con cualquier impuesto, ha generado en el corto plazo una mejora en la recaudación de ingresos (ver CUADRO 1).

La implementación de una tasa relativamente baja en Colombia y Brasil, les ha permitido mantener un nivel relativamente estable de los ingresos y con ello un impacto moderado en la productividad del impuesto.

Con sus particularidades y especificaciones, la aplicación del Impuesto sobre Transacciones Financieras en los distintos países de la región Latinoamericana han demostrado en el corto plazo, ser un impuesto positivo para mejorar y atender las deficiencias del sector financiero. La efectividad del impuesto en estos países, se denota con el hecho que en repetidas ocasiones se ha aplicado el impuesto, incluso en algunos casos permanece vigente.

## En el caso guatemalteco

Una de las principales críticas que se le hacen a los países latinoamericanos que han aplicado el ITF, es relacionada con la tasa impositiva. Se argumenta que los incrementos en esta, causan que la base del impuesto se encoja más que los ingresos recaudados. Es por eso que aconsejan la existencia del impuesto de manera temporal y con tasa relativamente baja, con la finalidad de movilizar la renta en casos de turbulencias fiscales.<sup>18</sup>

Para el caso guatemalteco, se podría acoger una tasa relativamente alta en el primer año (0.3% por ejemplo), hasta declinarse en una tasa baja (0.05% por ejemplo). Algunas estimaciones señalan que con un diseño de tasa alta, un impuesto de este tipo,

podría incrementar la carga tributaria en 0.7 puntos porcentuales.<sup>19</sup>

Otra opción, sería que el impuesto fuera acreditado al Impuesto sobre la Renta (ISR). Esto, teniendo en cuenta que el objetivo principal radicaría en obtener información sobre las transacciones financieras de los contribuyentes.<sup>20</sup>

Por ende, además de incrementar los ingresos tributarios, un Impuesto a las Transacciones Financieras, significaría mejorar el acceso a información, y con ello fortalecer los mecanismos de fiscalización y supervisión en Guatemala. Permitiría de mejor manera identificar las rentas reales de los contribuyentes y cruzar esta información con los impuestos que se pagan, con la finalidad de descubrir fraudes fiscales de individuos y de empresas.

De la misma forma, contribuiría a fortalecer el papel de fiscalización y control de la Superintendencia de Administración Tributaria y la Superintendencia de Bancos. En el caso de este último, el acceso a la información permitiría controlar las cuentas de los bancos, financieras y entidades fuera de plaza, y a través de ello mejorar las debilidades del sistema financiero y bancario.

Las distintas experiencias en América Latina han demostrado que el ITF ha consistido en una herramienta para elevar significativamente los niveles de recaudación. Ante la insuficiencia de recursos característico del Estado guatemalteco, sumado al vacío fiscal que se avecina en el 2008,<sup>21</sup> la posibilidad de implementar un Impuesto a las Transacciones Financieras puede ser vista como una opción válida y viable para incrementar en el corto plazo los ingresos fiscales del país.

<sup>18</sup> Baca-Campodónico, Jorge, de Mello, Luis, Kirilenko, Andrei. The rates and revenue of bank transaction taxes. Economics department working paper No. 494. Organization for Economic Cooperation and Development. Jun 2006. Pág. 18.

<sup>19</sup> Revista Diálogo Fiscal No. 3. Centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos (CIIDH).

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Es necesario recordar que el próximo gobierno, en el 2008, afrontará un vacío fiscal de aproximadamente Q2 mil millones, producto de la pérdida de vigencia del IETAAP al 31 de diciembre de 2007 y la disminución de los aranceles resultado de la entrada en vigencia de distintos acuerdos comerciales.

## El legado de Berger-Stein al nuevo gobierno: *crisis fiscal, aumento de pobreza, inseguridad y violencia generalizada*

Comunicado de Prensa del CIIDH

**OTRA  
GUATEMALA  
ES POSIBLE**

**CUMPLIENDO LOS  
ACUERDOS  
DE PAZ**

**CON  
REFORMAS  
FISCALES**

**CON  
REFORMA  
AGRARIA**

**CON  
TRABAJO  
SALUD**

**EDUCACION  
JUSTICIA  
Y SEGURIDAD**

En mayo del 2007, el Vicepresidente Eduardo Stein, convocó a los secretarios generales de los partidos políticos, para discutir una agenda de políticas y programas de transición. El objetivo de la reunión era identificar ciertas políticas y programas que podrían continuar y llegar a un compromiso político para su seguimiento y sostenibilidad financiera en el 2008.

El ejercicio de acuerdos para una transición ordenada del poder es importante y aparenta responsabilidad, para el efecto, el mismo debe partir de un balance serio y objetivo del estado actual del país, fundamentalmente de aquellos temas relevantes para la población. Sin embargo, en la dinámica impulsada por el Vicepresidente (y su costoso equipo de consultores) se han “olvidado” de discutir con los partidos políticos la severa crisis fiscal que se avecina, tampoco se habló de por qué el gobierno ha escondido las cifras que señalan un incremento de la pobreza, así mismo, es inexplicable que en una reunión para discutir la transición tampoco se hablara de los temas de inseguridad y violencia social y su alarmante crecimiento.

Los indicadores de violencia se han incrementado y, en los últimos tres años, han muerto violentamente cerca de 17, 000 guatemaltecos y más de 1,500 mujeres. La PNC colapsó y sigue implicada en hechos delictivos como asaltos, secuestros y extorsiones; ejecuciones sumarias (limpieza social) y operaciones de narcotráfico. La presencia del crimen organizado sigue avanzando a nivel nacional y mantiene infiltrado el OJ, el MP, el Sistema Penitenciario y las fuerzas de seguridad.

El Vicepresidente y su equipo no quisieron abordar la situación del sistema financiero y bancario. No informaron sobre cómo la Junta Monetaria subsidia a los banqueros elevando la tasa de interés de las Operaciones de Mercado Abierto y manteniendo la decisión de flexibilizar el encaje bancario, con la idea de mantener a flote a varios bancos y financieras que

no logran salir de la crisis de insolvencia. Al parecer será después de las elecciones o con el nuevo gobierno que se tendrán que intervenir financieras como FIPASA y otros bancos en problemas.

Al Vicepresidente y sus asesores también se les olvidó presentar los nuevos datos de la ENCOVI 2006, que indican un severo aumento en los niveles de pobreza (56.7% al 58%), pobreza extrema (21.5% al 23%) y desigualdad en Guatemala durante el gobierno de la GANA. La concentración del ingreso y del consumo se elevó, alcanzando un coeficiente de Gini del 0.57 para el ingreso y del 0.48 para el consumo. El 62.1% del ingreso nacional se concentra en el 20% de la población de mayores ingresos, mientras que el 20% de personas más pobres únicamente tiene acceso al 2.4% del ingreso nacional. El 92.06% de las y los pequeños productores únicamente cultivan el 21.86% de la superficie, mientras el 1.86% de los productores comerciales ocupan el 56.59% de la superficie. Existen 47 fincas de 3,700 hectáreas o más, mientras el 90% de los productores sobreviven con un promedio de una hectárea.

De que sirve *cacaraquear* el “crecimiento económico” si se agudizó el deterioro del poder adquisitivo de las familias guatemaltecas y los beneficios se concentran únicamente en el sector privado vinculado a la GANA y a la familia Berger. El costo de la Canasta Básica Vital pasó de Q2,400 mensuales en enero del 2004 a un valor de Q2,791.53 en abril del 2007. Mientras el salario mínimo sigue estancado en Q1,337 para trabajadores agrícolas y Q1,374 para trabajadores no agrícolas, más una bonificación de Q250, lo cual significa que existe una brecha de más del 50% entre el salario mínimo y el costo de la Canasta Básica Vital.

El Vicepresidente no quiso indicar que la actual situación fiscal del país no garantiza una transición confiable y estable para el próximo gobierno en el 2008. La desaparición del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, IETAAP, el 31 de diciembre del 2007 y la disminución de los ingresos arancelarios resultado de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, no garantizan una transición estable en términos financieros. De no tomarse medidas urgentes, el nuevo gobierno enfrentará un agujero fiscal de más de Q2,500 millones en enero del 2008. Adicionalmente, el nuevo gobierno tendrá que enfrentar diversas presiones sociales relacionadas, entre otras,

con aumentar el gasto en salud, educación, proveer los recursos necesarios para el pago al adulto mayor y ubicar el presupuesto para la nueva institucionalidad pública de seguridad.

Y es que el resultado de la política fiscal de Berger, fue aumentar los privilegios fiscales y reducir los impuestos a los grandes consorcios económicos y financieros del país. Modificó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquilas (Decreto 29-89) mediante el Decreto 38-2004, permitiendo que empresas licoreras, tabacaleras, de bebidas y mineras gocen de amplias exenciones fiscales, provocando pérdidas por más de Q4 mil millones al fisco. Además, sustituyó el IEMA por el IETAAP cambiando la base impositiva, la tasa y permitiendo una disminución gradual del impuesto; restituyó el impuesto a las bebidas alcohólicas y los combustibles por debajo del nivel que tuvieron en años anteriores al bajar las tasas y la forma de cálculo del impuesto. Así mismo benefició al sector empresarial a través de las devoluciones del IVA a los exportadores, las cuales ascienden a alrededor de Q4 mil millones en el período 2004-2006.

En un escenario de insuficiencia de recursos del Estado, cualquier propuesta de incrementar el gasto social, reducir la pobreza y atender la seguridad no tiene sustento y los ofrecimientos de bajar y eliminar impuestos son irresponsables. El primer desafío del nuevo gobierno es concretar una reforma tributaria y fiscal, para que los que tienen más paguen más, para que los empresarios ya no evadan impuestos, se eliminen privilegios y se aumenten los impuestos a los grandes monopolios nacionales y extranjeros.

La política fiscal debe permitir al Estado, promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución primaria del ingreso nacional y contribuir, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. Una estructura progresiva puede contribuir en la redistribución del ingreso y crear mejores condiciones para el crecimiento económico. Ambos componentes provocarán un incremento del bienestar económico y social, lo que a su vez influirá en la ampliación de la base tributaria y en el reforzamiento de una mejor estructura fiscal progresiva, creándose de esta forma un círculo virtuoso favorable para el desarrollo.

*Guatemala, junio del 2007*

## Observatorio del gasto social

# Ejecución presupuestaria: 1<sup>er</sup> semestre 2007

### *Principales Hallazgos*

#### 1. Ministerio de Comunicaciones (MICIVI)

La ejecución del MICIVI en este primer semestre es sorprendente si se la compara con los años precedentes, superando con amplitud el promedio del conjunto de la administración (54.7% contra el 42.6%), debido al persistente crecimiento de la ejecución de obras viales. Mientras que en 2005 el MICIVI llevaba ejecutado a esta altura del año apenas el 31.7% de su presupuesto (Q799.0 sobre Q2,523.5 millones) y en 2006 el 34.6% (Q1,196.1 sobre Q3,458.1 millones), hoy lleva el 54.7% (Q1,997.7 sobre Q3,650 millones). Es decir, dos veces y media más que en 2005 y cerca del doble que el año pasado, a pesar de que fue un año de presupuesto ampliado por la reconstrucción.

Lo que no significa que todos sus programas muestren el mismo dinamismo sino que todo es a expensas de la obra vial y en especial de la asignada a la Dirección de Caminos. Ésta, que en el primer semestre del 2005 llevaba ejecutados Q381.5 millones (31.5% de su presupuesto) y en el primer semestre del 2006 llevaba ejecutados, en pleno desarrollo del programa de reconstrucción, Q599.2 millones (51.2% de Q1.158 millones), hoy reporta Q1,107.3 millones (74.3% de ejecución de los Q1,490.5 millones asignados). Sólo en el primer trimestre reporta Q566.6 millones, es decir, casi tanto como lo ejecutado en todo el año 2006.

#### 2. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

El MAGA muestra una notoria priorización de los proyectos de corte asistencial inaugurados o reforzados durante la emergencia del Stan. En primer lugar, si no se contabiliza el muy reciente traslado de los Q445 millones del Programa Bosques y Agua para la Concordia para el pago de las PAC, el MAGA tiene una tasa de ejecución del 55.8% (Q717.9 sobre Q1,287.5

millones) que supera ampliamente el promedio de la administración (42.6%).

Es muy significativo el 83.1% de ejecución de los programas asistenciales contenidos en el Plan de Acción para la Atención de Campesinos de Escasos Recursos (Q345.8 sobre Q416.3 millones). Al interior del Plan de Acción, ya se ejecuto el 100% del presupuesto en los siguientes programas: Apoyo a la Población Vulnerable (Q25 millones admón. por OIM); Apoyo a la Seguridad Alimentaria (Q10.2 millones); Asistencia Técnica para la Reconversión Productiva (Q15 millones) y Granos Básicos (Q3.3 millones). El programa de fertilizantes ha ejecutado el 76% (Q155.6 millones de Q205.6 millones).

#### 3. Fondo de Tierras

Fuerte recorte de Q50 millones al Fondo de Tierras, el presupuesto disminuye de Q180.3 millones a Q130.3 millones de los cuales ya se ejecuto el 85% equivalente a Q110.8 millones, en funcionamiento y regularización. A la fecha únicamente se han adquirido 2 fincas de 7 planificadas en el año; y se tiene pendiente la entrega de 12 mil préstamos para arrendamiento y 800 créditos para compra individual de tierra, capital de trabajo y subsidio de asistencia técnica (todos en el programa de compra individual). De Q144 millones que existían para acceso a tierra, únicamente se ejecutaron Q36 millones, especialmente en el subsidio para asistencia técnica.

#### 4. Fondos de corte asistencial y de reserva para campaña electoral

El MAGA no es el único ente dedicado a proveer asistencia. También encontramos el Programa de Combate a la Pobreza Urbana a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia que reporta un 88.2% de ejecución (Q34.8 sobre Q39.5 millones) y los de la

SOSEP con una ejecución del 53.6% (Q48.6 sobre Q90.6 millones).

Existen todavía fondos a dónde recurrir para la campaña electoral. Por ejemplo, el pago de las PAC, los fondos de COVIAL para bacheo de carreteras, FONAPAZ y lo que resta del FIS y aún la reactivación del Programa de Resarcimiento. Del programa de reconstrucción, Q2,940 millones en 2 años, aún restan liquidar Q85.7 millones del año pasado y la Dirección de Caminos del MICIVI dispone de otros Q192.8 millones para el resto del año actual.

## 5. Ministerio de Gobernación

En el Ministerio de Gobernación no arrancan la DIGICI y el RENAP a pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación, y los presupuestos de la PNC y el Sistema Penitenciario andan por el 31.6% (Q565.5 de Q1,788.2 millones) y 40% (Q69.1 de Q172.8 millones) respectivamente.

## 6. La ejecución del gasto social no da indicios de reactivación, manteniéndose con el bajo perfil habitual

De allí que tanto el gasto social como el de seguridad ciudadana tengan los más bajos niveles de ejecución. Se destaca la ejecución en agua y saneamiento y en vivienda producida sobre todo por la inactividad de FONAPAZ y de los fondos radicados en Obligaciones del Tesoro y la escasa ejecución del programa de vivienda del MICIVI (33%, Q117.4 de Q356.1 millones asignados); así como de los fondos para el reasentamiento de damnificados por el Stan. De los Q110 millones destinados a vivienda y compra de lotes en el fideicomiso de reconstrucción (actualmente Q792.5 millones) sólo se han ejecutado Q26.1 millones (24%).

## 7. Ministerio de Educación (MINEDUC)

El presupuesto del MINEDUC se encuentra entre los de más bajo nivel de ejecución, destacándose la falta de ejecución en textos y becas. Transcurrida más de la

mitad del año escolar el conjunto de los programas de apoyo no funcionan: la alimentación no llega al 40% de ejecución y la provisión de útiles escolares apenas sobrepasa el 30%. Como producto de la ampliación presupuestaria se anota el marcado crecimiento de la asignación a actividades de dirección y que el presupuesto para salarios refleja la intención de conceder un aumento del 8.5% a los docentes.

## 8. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

El análisis del presupuesto en el MSPAS anuncia la inminente crisis hospitalaria debido a la insuficiencia de recursos públicos. Al finalizar el mes de junio la ejecución del presupuesto en cerca de 13 Hospitales Públicos alcanza en promedio el 80%, Escuintla, Mazatenango, Retalhuleu, San Pedro Necta, Jutiapa y el hospital Robles de Quetzaltenango reportan ya una ejecución mayor al 90% en consulta externa y emergencia; y los Hospitales de Coatepeque, Huehuetenango y San Benito (Peten) una ejecución mayor al 89% en el servicio de Hospitalización. Adicionalmente la ejecución presupuestaria es cero en más de Q34 millones disponibles para mantenimiento, reparación y equipamiento de infraestructura en salud.

## Conclusión

El gobierno acelera frenéticamente la ejecución del presupuesto en el MICIVI, especialmente en la Dirección de Caminos, enfocado en obras viales, así como en el MAGA en sus programas de corte asistencial enmarcados en el Plan de Acción para la Atención de Campesinos de Escasos Recursos. El objetivo estratégico es el apoyo a la campaña electoral de candidatos para alcalde y diputados del partido oficial. El aumento del gasto público, con fines electorales, contrasta con una pobre ejecución del gasto social, especialmente en los programas de apoyo del Ministerio de Educación, agua y saneamiento, y vivienda popular; así como con los recortes en el Fondo de Tierras y la insuficiencia de recursos en el Ministerio de Salud Pública, que anuncia una nueva crisis hospitalaria. Adicionalmente es evidente el descuido en la ejecución de recursos por parte del Ministerio de Gobernación, en detrimento de las políticas de seguridad ciudadana.

Ejecución presupuestaria: 1<sup>er</sup> semestre 2007

INSTITUCIONES*	MODIFICADO	VIGENTE	DEVENGADO	% EJECUTADO
MAGA	427.3	1,287.5	717.9	55.8
MICIVI	191.9	3,650.0	1,997.7	54.7
MARN	0.0	40.6	20.5	50.4
Presidencia	-0.3	135.1	63.1	46.7
Obligaciones del Tesoro	728.3	13,156.0	6,128.8	46.6
MSPAS	448.6	2,525.6	1,174.8	46.5
PGN	5.0	41.7	19.0	45.5
RREE	12.0	248.5	110.7	44.6
Defensa Nacional	0.0	1,110.9	478.7	43.1
Economía	-3.3	209.0	87.9	42.0
Cultura y Deportes	17.8	282.5	110.6	39.2
Finanzas Públicas	4.3	244.7	94.8	38.8
Secretarías	-400.7	2,063.9	776.6	37.6
Deuda Pública	-232.3	6,416.2	2,414.3	37.6
Educación	672.8	5,890.2	2,091.2	35.5
CGC	50.0	206.2	72.5	35.1
MEM	0.0	47.0	15.5	33.0
Gobernación	317.4	2,318.6	731.9	31.6
Trabajo	255.5	324.0	35.3	10.9
<b>Total</b>	<b>2,494.2</b>	<b>40,198.2</b>	<b>17,141.7</b>	<b>42.6</b>

Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN. \*Sin incluir la transferencia del pago a las PAC desde el Tesoro al MAGA, 29 de junio.



Con el apoyo de:



Diálogo Fiscal • Año 1 • Número 4 • Guatemala, C.A. • Julio del 2007

**CENTRO INTERNACIONAL PARA INVESTIGACIONES EN DERECHOS HUMANOS, CIIDH •**

Director: Lic. **Orlando Blanco**

**ÁREA DE ESTUDIOS FISCALES Y PRESUPUESTARIOS**

Coordinador: Lic. **Carlos Barreda** • Investigadores: Dr. **José Pedro Mata** y Licda. **Fabiola Morales** •

Diseño y fotografía: **Mauro Calanchina** (InterAgire-Suiza) • Diagramación: **Salvatore Calanchina**

2 Calle 4-42, Zona 2, ciudad de Guatemala • (502) 2251 6146 - 2232 3181  
fiscalypresupuestaria@ciidh.org • www.ciidh.org •