**La política fiscal del Estado de Guatemala limita el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos[[1]](#footnote-1)**

Contenido

[Siglario 2](#_Toc47694491)

[El cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos y su relación con la política fiscal 3](#_Toc47694492)

[Problemas estructurales de la política fiscal 4](#_Toc47694493)

[El gasto público se reduce violando obligaciones de comportamiento y debilitando las posibilidades de resultado del Estado 4](#_Toc47694494)

[Bajos ingresos tributarios y con tendencia a la reducción 11](#_Toc47694495)

[Una estructura tributaria poco progresiva, basada en impuestos indirectos 15](#_Toc47694496)

[El costo de la deuda pública va en aumento 18](#_Toc47694497)

[La opacidad y la corrupción 20](#_Toc47694498)

[Recomendaciones para avanzar hacia un Estado que garantice los derechos humanos 26](#_Toc47694499)

[Bibliografía 28](#_Toc47694500)

[Anexo 30](#_Toc47694501)

# Siglario

AASSA Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

Cepal Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESR *Center for Economic and Social Rights*

Cicig Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

DAI Derechos arancelarios de importación

Fida Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

FMI Fondo Monetario Internacional

GFI *Global Financial Integrity*

Icefi Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

ISR Impuesto sobre la renta

IVA Impuesto al valor agregado

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Oxfam *Oxford Committee for Famine Relief*

PIB Producto interno bruto

SAT Superintendencia de Administración Tributaria

Sicoin Sistema de Contabilidad Integrada

Wola Oficina en Washington para América Latina

# El cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos y su relación con la política fiscal

La política fiscal constituye en los Estados democráticos el rostro más concreto del contrato social y es una de las herramientas más importantes para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Como política pública, debe basarse en los principios de los derechos humanos que contribuyen a guiar el quehacer de la administración pública. Entre estos principios destacan el de «asignación del máximo de los recursos disponibles», «realización progresiva», «no retrocesión», «igualdad en el acceso a derechos», «protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad», «niveles mínimos de derechos», «transparencia, evaluación y monitoreo», y «rendición de cuentas», entre otros.

La política fiscal influye de dos formas en la generación y distribución de los recursos con los que puede contar un Estado para realizar los derechos económicos y sociales. Primero, por los ingresos públicos y en particular, los ingresos tributarios que constituyen la fuente de financiamiento principal del gasto y la inversión pública. En un sistema globalmente progresivo los impuestos son diseñados y recolectados de manera equitativa entre las personas individuales y jurídicas (a igual ingreso, igual impuesto; a mayor ingreso, mayor impuesto), poniendo especial atención en los impuestos directos, relacionados con el patrimonio y la renta de los individuos y las empresas.

Segundo, por medio del gasto público se producen bienes y servicios que permiten el disfrute efectivo de los derechos humanos. La capacidad del gasto público de ayudar a la realización, promoción y garantía de los derechos dependerá de si este se ejecuta buscando la universalidad, la calidad, la pertinencia, tomando en cuenta la opinión de las personas y rindiendo cuentas a la sociedad sobre lo conseguido. Asimismo, una política fiscal con enfoque de derechos humanos debe cerrar las puertas a la corrupción, a los privilegios fiscales y a una utilización poco diligente del patrimonio público.

En el caso del Estado de Guatemala, el estudio de la política fiscal desde un enfoque de derechos humanos permite advertir que esta presenta características que son resultado de un proceso acumulativo de decisiones políticas que estructuralmente reducen su capacidad para garantizar el financiamiento y la ejecución de políticas públicas efectivas para el respeto, protección y promoción de los derechos humanos. Todo esto en contraposición tanto con las disposiciones internacionales como con el marco legal nacional que manda al Estado a materializar en el presupuesto público sus obligaciones de comportamiento y resultados en materia de derechos.

La reducción, en términos reales (como porcentaje del PIB), del gasto público y de los ingresos tributarios, junto a una utilización poco estratégica de la deuda pública, está provocando que espacios cada vez más significativos de la vida social estén siendo supeditados a la lógica del mercado y de la acumulación, convirtiendo los derechos, individuales y colectivos, en privilegios a los que solamente acceden aquellas personas que tienen recursos particulares para adquirir servicios en el mercado: la mercantilización de la vida diaria, evidente en la salud, la educación y la seguridad, por citar algunos ejemplos.

Este diseño de la política fiscal guatemalteca, además, fomenta la disminución de la capacidad de la administración pública, restando efectividad al poder público para cumplir con lo que le demanda la ley, y abriendo o ensanchando caminos a la corrupción y a la ingobernabilidad democrática. Adicionalmente, en el ámbito económico, la reducción del gasto público disminuye las posibilidades de empleo, al tiempo en que la desigualdad social aumenta.

## Problemas estructurales de la política fiscal

## El gasto público se reduce violando obligaciones de comportamiento y debilitando las posibilidades de resultado del Estado

Los compromisos jurídicos internacionales contraídos por el Estado de Guatemala en materia de derechos, no solo comprometen al país a apropiarse de su espíritu en el marco jurídico nacional, sino también lo obligan a que el cumplimiento se haga efectivo. Esto requiere de su materialización en el presupuesto público.[[2]](#footnote-2)

Dentro de todo el marco nacional, se debe hacer hincapié en lo expresado en los Acuerdos de Paz sobre la importancia de aumentar el gasto social para garantizar la realización de los derechos humanos, en partículas los económicos, sociales y culturales. El Acuerdo de Paz Firme y Duradera compromete al Estado a «elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social». El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (AASSA) precisa que, para responder a las demandas urgentes de la población y fortalecer el rol del Estado como rector de la política social, se deberá «(a) aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo; b) reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social; (c) priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas, sin desatender a los otros sectores de la sociedad; y (d) mejorar la administración de los recursos e inversiones públicos, mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización […]». Es así como los Acuerdos implican al Estado el aumento progresivo del gasto social, fijando metas cuantitativas de gasto (en términos de porcentaje del PIB) y en derechos específicos.

En la práctica, el Estado de Guatemala, según los datos *del World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional —FMI— (octubre de 2019) se ha convertido en el tercer país (de 192) con el presupuesto de gasto del gobierno general más bajo, equivaliendo en 2018 al 12.3% del PIB, mientras el promedio mundial se ubicó ese mismo año en 32.3% con una desviación estándar de 16.4%.

Gráfica

Tamaño del gasto público en algunas regiones del mundo y en Guatemala, 2018

Fuente: Icefi con datos del World Economic Outlook, Octubre 2019, Fondo Monetario Internacional.

Por su parte, la tendencia del gasto público de gobierno central guatemalteco es a la reducción lo que afecta la posibilidad de cumplir con los principios de «realización progresiva» y «no retrocesión». Mientras en 2003 el gasto público representó 15.1% del PIB, en 2018 llegó a equivaler tan solo al 12.3%. La inversión pública ha sido el rubro que más reducción a tenido en este periodo de tiempo (más del 50.0%), pasando del 5.1% del PIB al 2.4%, lo que disminuye las posibilidades de ampliar la infraestructura pública lo que afecta la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de los servicios públicos y, por ende, el disfrute de los derechos.

La remuneración al servicio civil también ha sufrido recortes lo que afecta la capacidad de la administración pública de aumentar la cobertura y calidad de servicios públicos. Este rubro representaba el 4.8% del PIB en 2003, llegó a equivaler al 7.2% del PIB en 2013 para reducirse hasta 4.3% en 2018. Infortunadamente, el Estado no cuenta con un censo anual de servidores públicos, distribuido de acuerdo con la función que desempeñan y el territorio en donde trabajan, que permita establecer con precisión el impacto de estos recortes.

Gráfica

Gasto público como porcentaje del producto interno bruto, 2000-2018

Fuente: Icefi con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

El gasto social, clasificado bajo la definición sustentada en los Acuerdos de Paz, después de haber mostrado una tendencia creciente, entre 2005 y 2010, cuando llegó a representar el 7.0% del PIB, ha sufrido reducciones considerables, llegando a equivaler a penas al 6.4% del PIB en 2018. Entre 2010 y 2018, todos los rubros de gasto social han disminuido, con excepción del Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad y la Seguridad Interna. El gasto público destinado a la Vivienda se redujo en un 85.7%; el relacionado con Salud Pública y Asistencia Social cayó en 24.7%, mientras el gasto en Educación disminuyó en 1.6%.[[3]](#footnote-3)

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), ha clasificado el presupuesto del gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas según el Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional[[4]](#footnote-4), lo que permite integrar todas las asignaciones presupuestarias que ejecuta el Estado y que, según el estándar internacional, deben considerarse funciones sociales. Los resultados de esta integración presupuestaria permiten advertir que el gasto público social ha transitado por una reducción, pasando de 9.3% del PIB, en 2010, a 8.18% del PIB en 2018.

Todas las funciones sociales han sufrido recortes entre 2010 y 2018, con excepción de Protección del medio ambiente que registra un aumento significativo de 62.5%. Las funciones que más han sido afectadas son Vivienda y servicios comunitarios, con un recorte de 65.8%; le sigue Protección social (22.2%); Actividades recreativas, cultura y religión (3.5%), Salud (1.5%) y Educación (0.9%).

Cuadro

Gasto público social devengado del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, en quetzales y como porcentaje del PIB

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Función social** | **Año** | | | | | | | | |
| **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| **Gasto social del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, en millones de quetzales de cada año** | | | | | | | | | |
| Protección del medio ambiente | 261.9 | 550.4 | 429.8 | 355.7 | 446.5 | 337.6 | 419.3 | 622.1 | 754.0 |
| Vivienda y servicios comunitarios | 2,094.8 | 1,667.3 | 1,622.7 | 1,628.4 | 1,261.9 | 597.9 | 682.0 | 992.9 | 1,267.8 |
| Salud | 6,799.8 | 7,478.7 | 8,191.2 | 9,432.1 | 10,346.2 | 10,854.8 | 11,258.2 | 11,367.4 | 11,860.6 |
| Actividades recreativas, cultura y religión | 907.2 | 976.3 | 1,117.3 | 1,144.9 | 1,232.7 | 1,119.3 | 1,230.6 | 1,362.7 | 1,550.0 |
| Educación | 10,297.6 | 11,191.8 | 11,897.1 | 12,760.2 | 13,972.4 | 15,031.0 | 15,329.8 | 16,229.2 | 18,077.6 |
| Protección social | 10,707.1 | 10,811.4 | 11,646.7 | 12,400.8 | 12,849.8 | 12,367.6 | 12,859.1 | 13,408.0 | 14,756.2 |
| **Total** | **31,068.5** | **32,676.0** | **34,904.8** | **37,722.0** | **40,109.4** | **40,308.0** | **41,779.0** | **43,982.3** | **48,266.1** |
| **Gasto social del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, como porcentaje del PIB** | | | | | | | | | |
| Protección del medio ambiente | 0.08 | 0.15 | 0.11 | 0.08 | 0.10 | 0.07 | 0.08 | 0.11 | 0.13 |
| Vivienda y servicios comunitarios | 0.63 | 0.45 | 0.41 | 0.38 | 0.28 | 0.12 | 0.13 | 0.18 | 0.21 |
| Salud | 2.04 | 2.02 | 2.08 | 2.23 | 2.28 | 2.22 | 2.16 | 2.05 | 2.01 |
| Actividades recreativas, cultura y religión | 0.27 | 0.26 | 0.28 | 0.27 | 0.27 | 0.23 | 0.24 | 0.25 | 0.26 |
| Educación | 3.09 | 3.02 | 3.01 | 3.02 | 3.08 | 3.08 | 2.94 | 2.92 | 3.06 |
| Protección social | 3.21 | 2.91 | 2.95 | 2.93 | 2.83 | 2.53 | 2.46 | 2.41 | 2.50 |
| **Total** | **9.33** | **8.81** | **8.84** | **8.92** | **8.83** | **8.26** | **8.01** | **7.92** | **8.18** |
| Fuente: Icefi con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas | | | | | | | | | |
| Nota: El Gasto Público Social incluye las funciones de gobierno 705 (Protección del Medio Ambiente); 706 (Vivienda y Servicios Comunitarios); 707 (Salud); 708 (Actividades Recreativas, Cultura y Religión); 709 (Educación) y 710 (Protección Social), según la clasificación de funciones de gobierno del Fondo Monetario Internacional (FMI). | | | | | | | | | |

Con una desagregación mayor, a nivel de grupo de gasto, se puede observar que los rubros que han tenido los recortes más importantes, entre 2010 y 2018, en términos reales, han sido Urbanización (83.9%); el programa de protección social destinado a Familia e hijos (67.5%); acciones para Abastecimiento de agua (61.2%); la Protección de la diversidad biológica y del paisaje (41.4%); la Enseñanza secundaria avanzada (31.9%) y los Servicios médicos avanzados (30.6%). Asimismo, se contabiliza un recorte significativo en los rubros presupuestarios destinados a Servicios culturales (21.2%); Servicios hospitalarios especializados (18.0%); Enseñanza secundaria básica (11.2%), y en Servicios médicos generales (8.8%).[[5]](#footnote-5)

El Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) permite observar cómo se ejecuta el gasto social del gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas a nivel departamental. En ese sentido, entre 2010 y 2018, se ejecutaron entre Q27,895.0 millones y Q45,548.15 millones en los departamentos, quedando en la categoría de Multiregional —un registro que no se puede repartir entre departamentos por su carácter general— en promedio Q2,571.2 millones.

En esta clasificación también es muy notorio el proceso de recorte del gasto público social, en términos reales, al pasar de representar el 9.33% del PIB en 2010 al 8.18 en 2018. De los 22 departamentos, solamente Retalhuleu registra un incremento en su gasto social, al pasar de 0.19% del PIB en 2010 a 0.20% en 2018. De los 21 departamentos restantes, los que registran recortes más significativos, en ese mismo período de tiempo, son Escuintla, con una reducción del 28.0%, Huehuetenango, 23.5%; Izabal, 21.1%; Zacapa, 20.8%; Alta Verapaz, 19.9% y Quiché, 19.1%.

Cuadro

Gasto público social devengado del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, por departamento, como porcentaje del PIB

| **Departamento** | **2010** | **2018** | **Variación** | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Absoluta** | **Relativa** |
| Escuintla | 0.32 | 0.23 | (0.09) | (27.97) |
| Huehuetenango | 0.38 | 0.29 | (0.09) | (23.48) |
| Izabal | 0.19 | 0.15 | (0.04) | (21.06) |
| Zacapa | 0.14 | 0.11 | (0.03) | (20.75) |
| Alta Verapaz | 0.36 | 0.29 | (0.07) | (19.89) |
| Quiché | 0.32 | 0.26 | (0.06) | (19.13) |
| Sololá | 0.17 | 0.14 | (0.03) | (18.74) |
| Chiquimula | 0.18 | 0.15 | (0.03) | (17.49) |
| Jalapa | 0.13 | 0.11 | (0.02) | (17.26) |
| Suchitepéquez | 0.21 | 0.18 | (0.03) | (13.71) |
| Sacatepéquez | 0.13 | 0.11 | (0.02) | (13.69) |
| Santa Rosa | 0.15 | 0.13 | (0.02) | (13.35) |
| El Progreso | 0.08 | 0.07 | (0.01) | (12.29) |
| San Marcos | 0.34 | 0.30 | (0.04) | (11.70) |
| Totonicapán | 0.13 | 0.12 | (0.01) | (10.45) |
| Baja Verapaz | 0.12 | 0.11 | (0.01) | (9.00) |
| Jutiapa | 0.19 | 0.18 | (0.01) | (7.17) |
| Petén | 0.23 | 0.22 | (0.01) | (4.17) |
| Guatemala | 3.92 | 3.88 | (0.03) | (0.81) |
| Quetzaltenango | 0.33 | 0.32 | (0.00) | (0.79) |
| Chimaltenango | 0.17 | 0.17 | (0.00) | (0.68) |
| Retalhuleu | 0.19 | 0.20 | 0.01 | 5.97 |
| Programa Multirregión | 0.95 | 0.46 | (0.49) | (51.64) |
| **Total nacional** | **9.33** | **8.18** | **(1.15)** | **(12.29)** |

Fuente: Icefi con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Nota: 1) El Gasto Público Social incluye las funciones de gobierno 705 (Protección del Medio Ambiente); 706 (Vivienda y Servicios Comunitarios); 707 (Salud); 708 (Actividades Recreativas, Cultura y Religión); 709 (Educación) y 710 (Protección Social), según la clasificación de funciones de gobierno del Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2014, del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Hasta el momento, los ejercicios prospectivos de desarrollo elaborados por el Estado de Guatemala, como en el caso del *Plan Nacional de Desarrollo K’atun: nuestra Guatemala 2032*, carecen de mediciones que permitan saber el monto adecuado de gasto público para garantizar a la población el disfrute de todos sus derechos. Sin embargo, tanto los magros resultados en la cobertura y la calidad de los servicios públicos evaluados en los apartados anteriores de este Informe Anual Circunstanciado, como las revisiones sobre las asignaciones presupuestarias y las comparaciones internacionales son una buena aproximación para advertir la baja e insuficiente inversión pública social.

En ese sentido, Guatemala es el Estado de Latinoamérica que registra el menor gasto público social. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2018, el gasto público social de esta región representó en promedio el 11.3% del PIB, mientras el de Guatemala equivalió al 7.0% del PIB.[[6]](#footnote-6) Si se compara el gasto público social de Guatemala con el promedio de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la brecha se acentúa, pues el gasto público social en este grupo de países, con los mayores niveles de desarrollo en el planeta, llegó en promedio en 2018 a 20.1% del PIB.

Gráfica

Gasto público social en 2018, en países seleccionados y como porcentaje del PIB

Fuente: Icefi con base en: para los países de América Latina: Cepal (2019). Panorama social de América Latina 2019; para el resto de países: indicadores sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), en <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.

## Bajos ingresos tributarios y con tendencia a la reducción

El reducido e insuficiente gasto público destinado al cumplimiento de los derechos humanos, es resultado de varios fenómenos, entre los que destaca un sistema tributario poco productivo y regresivo.

En ese sentido, el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo (2000), basado en los principios constitucionales y en los Acuerdos de Paz, propuso reorganizarlo para que este respondiera a principios de justicia, eficiencia, simplicidad, progresividad y suficiencia, entre otros. Dentro de los compromisos asumidos en este acuerdo político destacan primero el que «el sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir que la carga tributaria promedio, aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor»[[7]](#footnote-7).

Asimismo y con el fin de lograr la progresividad, en el Pacto Fiscal se acuerda que «se impulsará la conformación gradual de un sistema tributario eficiente, mediante la revisión, en el año 2000, de los privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales existentes, con el objeto de eliminarlos gradualmente […]»[[8]](#footnote-8). Finalmente, en cuanto a la suficiencia de recursos, el Pacto refiere que «se asegurará que la carga tributaria se haya incrementado en el año 2002, en por lo menos un 50.0% con respecto a la carga tributaria de 1995», asumiendo llevar la recaudación tributaria a ser equivalente al 12.0% del PIB, (actualizada a 13.2% tras cambios en el cálculo de las Cuentas Nacionales). En general, estos principios y compromisos de comportamiento y resultado no se han cumplido, como se verá a continuación.

En cuanto a la recaudación tributaria, la misma llegó a su punto más alto en 2007, cuando equivalió aproximadamente al 12.1% del PIB. Esto fue resultado, en buena medida, de la puesta en vigencia de la Ley Antievasión (Decreto 20-2006). La carga tributaria inició en 2013 una trayectoria de descenso que no ha sido revertida por las autoridades, pasando de representar un 11.0% del PIB (2013) hasta el 10.0% con el que cerró en 2018, constituyendo el peor resultado recaudatorio conseguido por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en toda su existencia (desde 1999). La tendencia a la reducción de la recaudación es resultado tanto de la crisis económica internacional y de menores tasas de crecimiento, como por las diferentes crisis políticas que ha experimentado el país en los últimos años y que han afectado a la SAT, directa e indirectamente.

Gráfica

Ingresos tributarios como porcentaje del PIB (Carga tributaria)

Fuente: Icefi con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

En los últimos cinco años, entre 2013 y 2018, la sociedad ha conocido diferentes casos de corrupción cuyo foco ha sido la SAT (Caso La Línea y Traficantes de Influencias). Como resultado de esto se aprobaron cambios en su ley orgánica, con el fin de actualizar sus capacidades, cerrar posibles caminos a la corrupción y garantizar su autonomía. Sin embargo, estos cambios no han sido aprovechados por las autoridades. [[9]](#footnote-9)

Otro hecho que ha afectado la recaudación en este período es el creciente nivel de evasión del IVA, que representó, en 2018, el 37.9% del potencial recaudatorio, habiendo aumentado 12.3 puntos desde 2012 cuando constituía el 25.6%. En términos nominales, el incumplimiento del IVA representó en 2018, Q16,566.9 millones (2.8% del PIB). Por su parte, el de incumplimiento del impuesto sobre la renta en 2017 llegó a ser del 79.9%, lo que representó cerca de Q24,758.5 millones (4.5% del PIB).[[10]](#footnote-10) A pesar de los cambios de Superintendente, ninguno ha logrado revertir la tendencia observada hasta la fecha en la carga tributaria.

En el caso del incumplimiento del ISR, cerca del 32.0% del potencial teórico, según el Icefi, lo deducen los empresarios “cumpliendo con lo establecido en la Ley” por medio de la utilización de deducciones como gastos en publicidad por celebraciones navideñas (como explosiones de fuegos artificiales, habilitación de árboles navideños); donaciones de terceros; deducciones de intereses por préstamos de entes relacionados; deducción de gastos por actividades de responsabilidad social empresarial vinculada a mantenimiento de escuelas, jornadas de vacunación, pláticas a la población, entre otras. Una de las deducciones muy significativa es el tratamiento especial otorgado al sector construcción en donde la base del cálculo del ISR está reducida hasta el 70.0% de las ventas, teóricamente por la construcción de infraestructura de bienestar colectivo a los habitantes de los condominios construidos. La utilización de los escudos fiscales, que no se consideran necesarios para producir los bienes y servicios por la empresas, es uno de los mecanismos preferidos por los grupos empresariales para reducir el pago de impuestos y solo en 2012, período analizado por Icefi, implicó que se dejaran de pagar Q16,200.0 millones (4.1% del PIB de 2012).[[11]](#footnote-11)

Otra filtración importante del impuesto sobre la renta, la constituyen los movimientos de capital que realizan las personas y empresas utilizando planificación fiscal internacional, dentro de ella, los precios de transferencia para esconder ganancias obtenidas en el país. De acuerdo a un informe de la *Global Financial Integrity* (GFI), Guatemala presenta un promedio anual, entre 2005 y 2014, de USD1,877.0 millones en flujos comerciales relacionados con evasión y elusión tributaria. mientras que reporta un promedio anual de USD216.0 millones por concepto de *Hot Money,* concepto utilizado la GFI para identificar los flujos de recursos que han salido del país para colocarse en el exterior y derivan de transacciones ilícitas dentro de los que se encuentra el contrabando, el tráfico de drogas, corrupción, trata de personas, entre otros hechos fuera de la ley. [[12]](#footnote-12)

Finalmente, como una significativa filtración tributaria la constituye el gasto tributario otorgado por el Estado en forma de tratamientos tributarios diferenciados a diferentes sectores socioeconómicos o grupos empresariales en el país. Conforme la matriz de beneficiarios publicada por la SAT, entre 2014 y 2018, el gasto tributario ha equivalido a entre 2.8 y 2.4% del PIB.

Cuadro

Gasto tributario distribuido por impuestos, en millones de quetzales de cada año y como porcentaje del PIB

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Impuestos | 2014 | | 2016 | | 2018 | |
| Millones de Q | Como porcentaje del PIB | Millones de Q | Como porcentaje del PIB | Millones de Q | Como porcentaje del PIB |
| **Al comercio exterior/1** | **563.1** | **0.1** | **369.3** | **0.1** | **444.5** | **0.1** |
| **Internos** | **11,928.7** | **2.6** | **11,438.5** | **2.2** | **13,615.9** | **2.3** |
| **Directos** | **4,892.2** | **1.1** | **4,260.2** | **0.8** | **4,703.5** | **0.8** |
| Sobre la Renta | 3,545.0 | 0.8 | 3,481.8 | 0.7 | 3,991.9 | 0.7 |
| Impuesto de Solidaridad | 1,347.2 | 0.3 | 778.4 | 0.1 | 711.5 | 0.1 |
| **Indirectos** | **7,599.6** | **1.7** | **7,547.6** | **1.4** | **9,356.9** | **1.6** |
| Al Valor Agregado/2 | 7,254.2 | 1.6 | 7,246.0 | 1.4 | 9,094.4 | 1.5 |
| Derechos Arancelarios a las Importaciones | 246.6 | 0.1 | 187.4 | 0.0 | 136.2 | 0.0 |
| Al Tabaco y sus Productos | 1.9 | 0.0 | 4.2 | 0.0 | 5.6 | 0.0 |
| A la Distribución de Bebidas | 0.3 | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 1.5 | 0.0 |
| A la Distribución de Cemento | 1.2 | 0.0 | 2.9 | 0.0 | 3.2 | 0.0 |
| A la Distribución de Petróleo | 77.5 | 0.0 | 87.3 | 0.0 | 98.1 | 0.0 |
| A la Primera Matrícula | 6.8 | 0.0 | 9.8 | 0.0 | 9.1 | 0.0 |
| Sobre Circulación de Vehículos | 11.1 | 0.0 | 9.5 | 0.0 | 8.8 | 0.0 |
| **Gasto tributario total** | **12,491.8** | **2.8** | **11,807.8** | **2.3** | **14,060.4** | **2.4** |

Fuente: Icefi con base en datos de la SAT, disponibles en: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>.

1/ Incluye los DAI y el IVA de Importaciones.

2/Se refiera a la recaudación total de IVA (Doméstico y de Importaciones).

Cerca del 20.0% del gasto tributario está relacionado con beneficios en materia tributaria establecidos en la Constitución de la República, concedidos a las universidades, los centros educativos, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, al Comité Olímpico Guatemalteco y a la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala. El 80.0% restante del gasto tributario proviene de leyes ordinarias que benefician a empresas diversas, incluyendo algunas en el negocio de la intermediación financiera, iglesias e instituciones de asistencia social, entre otras. Parte del gasto tributario beneficia a los trabajadores en relación de dependencia, tanto para reforzar el principio de justicia tributaria, como para simplificar la administración de los impuestos, aunque este gasto tributario apenas representa el 4.0% del total.

Cuadro

Gasto tributario distribuido por beneficiarios, en millones de quetzales de cada año y como porcentaje del PIB

| Beneficiarios | 2014 | | 2016 | | 2018 | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Millones de Q | Como porcentaje del PIB | Millones de Q | Como porcentaje del PIB | Millones de Q | Como porcentaje del PIB |
| **I. Constitucionales** | **2,117.3** | **0.5** | **2,553.2** | **0.5** | **2,789.4** | **0.5** |
| Universidades | 451.5 | 0.1 | 504.3 | 0.1 | 573.9 | 0.1 |
| Centros Educativos | 633.5 | 0.1 | 823.4 | 0.2 | 952.1 | 0.2 |
| IGSS | 1,022.6 | 0.2 | 1,220.0 | 0.2 | 1,254.3 | 0.2 |
| COG Y CDAG | 9.7 | 0.0 | 5.5 | 0.0 | 9.1 | 0.0 |
| **II. Leyes ordinarias** | **10,374.4** | **2.3** | **9,254.6** | **1.8** | **11,271.0** | **1.9** |
| Beneficiarios D 29-89\* | 1,938.0 | 0.4 | 965.5 | 0.2 | 905.4 | 0.2 |
| Beneficiarios D 65-89\* | 307.0 | 0.1 | 152.8 | 0.0 | 137.3 | 0.0 |
| Actividades mercantiles | 1,340.7 | 0.3 | 1,043.2 | 0.2 | 1,550.4 | 0.3 |
| Iglesias | 89.3 | 0.0 | 62.4 | 0.0 | 57.7 | 0.0 |
| Instituciones de asistencia social | 846.9 | 0.2 | 995.0 | 0.2 | 1,117.7 | 0.2 |
| Generación de energía eléctrica | 257.9 | 0.1 | 83.8 | 0.0 | 128.0 | 0.0 |
| Empleados en relación de dependencia | 444.0 | 0.1 | 486.0 | 0.1 | 618.5 | 0.1 |
| Personas individuales, familias | 3,200.7 | 0.7 | 3,403.3 | 0.7 | 3,845.4 | 0.7 |
| Intermediación financiera | 1,265.9 | 0.3 | 1,307.2 | 0.3 | 1,967.2 | 0.3 |
| Instituciones gubernamentales | 343.9 | 0.1 | 407.0 | 0.1 | 480.9 | 0.1 |
| Otros beneficiarios | 340.1 | 0.1 | 348.5 | 0.1 | 462.6 | 0.1 |
| **TOTAL** | **12,491.8** | **2.8** | **11,807.8** | **2.3** | **14,060.4** | **2.4** |

Fuente: Icefi con base en datos de la SAT, disponibles en: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>.

Las filtraciones comentadas en los párrafos previos, condicionan la capacidad del Estado de Guatemala para alcanzar una recaudación de impuestos mayor. Asimismo, a pesar de que la recaudación, en términos del PIB, ha caído en los últimos años, tanto el Ministerio de Finanzas —ente rector de la política tributaria del país—, como la SAT, no han puesto en marcha ninguna acción concreta, ya sea en materia de política o en materia administrativa, que permita un cambio real en la trayectoria recaudatoria. El incremento de la recaudación tributaria para el Estado de Guatemala reviste una vital importancia pues esta constituye el 93.9% (promedio de 2010 a 2018) de los ingresos con los que cuenta el Estado para financiar el gasto y las inversiones sociales.

## Una estructura tributaria poco progresiva, basada en impuestos indirectos

La estructura de la recaudación se ha modificado muy poco y continúa siendo muy dependiente de los impuestos indirectos, que han representado en promedio, entre 2010 y 2018, el 65.7%. La mayor parte de la recaudación, el 47.2%, proviene del cobro del impuesto al valor agregado (IVA).

Cuadro

Estructura promedio de la recaudación tributaria

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Variable | Promedio | | | |
| 1999-2003 | 2004-2008 | 2009-2013 | 2014-2018 |
| **Carta tributaria como porcentaje del PIB** | **11.3** | **11.6** | **10.7** | **10.3** |
| **Total impuestos** | **100.0** | **100.0** | **100.0** | **100.0** |
| **Impuestos directos** | **24.1** | **27.0** | **31.6** | **36.3** |
| Impuestos sobre la renta | 13.6 | 19.3 | 24.4 | 28.6 |
| Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz | 0.0 | 6.8 | 0.5 | 0.0 |
| Impuesto de Solidaridad | 0.0 | 0.0 | 6.6 | 7.6 |
| Otros impuestos directos | 10.4 | 0.9 | 0.0 | 0.0 |
| **Impuestos indirectos** | **75.9** | **73.0** | **68.4** | **63.7** |
| Impuesto al valor agregado | 45.7 | 47.4 | 48.1 | 46.4 |
| Derechos arancelarios a la importación | 12.3 | 10.4 | 5.9 | 4.3 |
| Distribución de Petróleo y sus Derivados | 9.1 | 5.9 | 5.7 | 5.7 |
| Circulación de vehículos | 1.3 | 1.2 | 1.5 | 1.4 |
| Otros impuestos indirectos | 7.6 | 8.0 | 7.3 | 5.9 |

Fuente: Icefi base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

De los impuestos vigentes, en esencia solo existen cuatro que pueden considerarse impuestos directos, siendo estos el impuesto sobre la renta, el impuesto de solidaridad, las regalías e hidrocarburos compartibles (no es un impuesto, pero el Ministerio de Finanzas Públicas lo califica de esa forma) y el impuesto sobre herencias, legados y donaciones. Estos impuestos han aportado el 34.3% de la recaudación total obtenida entre 2010 y 2018, por lo que se puede concluir preliminarmente que la carga tributaria presenta una estructura regresiva.

En un estudio realizado por Icefi, en asocio con FIDA (2016) muestra que en general la tributación del país, que la estructura de la tributación en Guatemala aumenta la pobreza de los guatemaltecos. A nivel general la tributación aunque es regresiva, resulta tener un impacto menor en el área rural, lo cual puede ser consecuencia de la relativa desgravación existente en el impuesto al valor agregado que contempla la exención de su cobro en las compras realizadas en los mercados cantonales del país, los cuales son más abundantes en el interior del país.

Cuadro

Progresividad tributaria medida por el Índice de Kakwani, datos de 2011. Clasificación en áreas rural y urbana

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Tipo de impuestos | **Índice de Kakwani** | |
| **Rural** | **Urbano** |
| Impuestos directos | 0.530301 | 0.408255 |
| Impuestos indirectos | -0.070066 | -0.126039 |
| Todos los impuestos | -0.005589 | -0.010934 |

Fuente: Icefi / FIDA (2016).

## El costo de la deuda pública va en aumento

El déficit fiscal (ingresos públicos totales menos gastos públicos totales) ha estado presente en los presupuestos públicos de los últimos años. Sin embargo, entre 2010 y 2016, se puede advertir cómo la reducción del déficit fiscal se debe más a los recortes, en términos reales, del gasto y la inversión pública que al aumento de los ingresos públicos. Por el contrario, entre 2017 y 2018, el déficit fiscal fue resultado de la contracción de los ingresos públicos que se registró al tiempo en que el gasto público total registraba leves incrementos.

Cuadro

Administración central: déficit fiscal, ingreso público total y gasto público total registrados entre 1999 y 2018

| Año | Déficit fiscal | | Ingreso público total | | Gasto público total | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Como porcentaje del PIB | Variación relativa con respecto al año anterior | Como porcentaje del PIB | Variación relativa con respecto al año anterior | Como porcentaje del PIB | Variación relativa con respecto al año anterior |
| 1999 | -3.1 |  | 12.3 |  | 15.4 |  |
| 2000 | -2.0 | -36.2 | 12.3 | 0.4 | 14.3 | -7.0 |
| 2001 | -2.1 | 6.8 | 12.4 | 0.4 | 14.5 | 1.3 |
| 2002 | -1.1 | -48.5 | 12.8 | 3.1 | 13.9 | -4.4 |
| 2003 | -2.6 | 138.7 | 12.5 | -2.0 | 15.1 | 9.1 |
| 2004 | -1.1 | -58.0 | 12.3 | -1.7 | 13.4 | -11.4 |
| 2005 | -1.7 | 58.4 | 12.0 | -2.7 | 13.7 | 2.3 |
| 2006 | -1.9 | 12.4 | 12.7 | 6.1 | 14.7 | 6.9 |
| 2007 | -1.4 | -25.9 | 12.8 | 0.9 | 14.3 | -2.7 |
| 2008 | -1.6 | 12.1 | 12.0 | -6.4 | 13.6 | -4.5 |
| 2009 | -3.1 | 94.5 | 11.1 | -8.1 | 14.2 | 4.1 |
| 2010 | -3.3 | 4.8 | 11.2 | 1.7 | 14.5 | 2.3 |
| 2011 | -2.8 | -15.2 | 11.6 | 3.5 | 14.4 | -0.7 |
| 2012 | -2.4 | -14.3 | 11.6 | -0.1 | 14.0 | -2.8 |
| 2013 | -2.1 | -11.0 | 11.6 | 0.2 | 13.8 | -1.7 |
| 2014 | -1.9 | -11.1 | 11.5 | -1.2 | 13.4 | -2.7 |
| 2015 | -1.4 | -24.2 | 10.8 | -5.8 | 12.3 | -8.4 |
| 2016 | -1.1 | -25.6 | 11.0 | 1.7 | 12.1 | -1.5 |
| 2017 | -1.3 | 22.8 | 10.8 | -2.0 | 12.1 | 0.2 |
| 2018 | -1.8 | 34.0 | 10.6 | -2.1 | 12.3 | 1.8 |

Fuente: Icefi con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al revisar el endeudamiento utilizado para financiar el déficit fiscal, según el tipo de acreedor, se puede constatar que la política de crédito público está enfocada en la utilización creciente de deuda bonificada interna, la cual en términos generales es contratada en condiciones desfavorables, especialmente por plazos más cortos y tasas de interés más altas, cuando se le compara con los préstamos externos.

Entre 2015 y 2018, el saldo de la deuda pública interna pasó de Q61,459.7 millones (12.6% del PIB), a Q79,424.7 millones (13.5% del PIB). La tasa de interés promedio ponderada de esta deuda transitó de 7.91% a 7.51%. A pesar de la reducción en la tasa de interés, la misma todavía está muy lejos de la tasa de interés promedio ponderada registrada en la deuda externa (bilateral, multilateral y Eurobonos), la que registró 4.36% en 2015 y 4.60% en 2018.

Cuadro

Saldo y tasa de interés promedio ponderada de la deuda pública, interna y externa

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Deuda externa | Saldo en millones de quetzales | 57,166.15 | 60,293.63 | 60,103.94 | 63,633.63 |
| Tasa de interés promedio ponderada | 4.36 | 4.50 | 4.50 | 4.60 |
| Como porcentaje del PIB | 11.71 | 11.55 | 10.82 | 10.79 |
| Deuda interna | Saldo en millones de quetzales | 61,459.66 | 65,382.43 | 69,908.70 | 79,424.74 |
| Tasa de interés promedio ponderada | 7.91 | 7.68 | 7.62 | 7.51 |
| Como porcentaje del PIB | 12.59 | 12.53 | 12.58 | 13.46 |

Fuente: Icefi con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

El saldo de la deuda pública total ha pasado de representar 23.9% del PIB en 2011 a 24.3% en 2018. Aunque los indicadores técnicos no evalúan a la política fiscal guatemalteca como vulnerable, algunos como el de Blanchard de corto plazo, comienzan a levantar alarmas en términos de la sostenibilidad en el tiempo de la política fiscal del Estado guatemalteco.

Cuadro

Indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscales

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tipo** | **Indicador** | | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **Valor**  **crítico** | **Situación** |
| Vulnerabilidad | Deuda total / ingresos tributarios | | 238.5 | 232.3 | 229.4 | 243.1 | 250% | Vulnerable |
| Deuda total / PIB | | 24.3 | 24.1 | 23.4 | 24.2 | 40% | Manejable |
| Intereses / ingresos totales | | 14.4 | 13.4 | 13.3 | 13.6 | 25% | Manejable |
| Intereses / PIB | | 1.6 | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 3% | Manejable |
| Sostenibilidad | Corto  plazo Blanchard | Resultado primario requerido | -0.15% | -0.09% | -0.03% | -0.08% | Insostenible | |
| Resultado primario obtenido | 0.12% | 0.41% | 0.13% | 0.32% |

Fuente: Icefi con base en estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas.

## La opacidad y la corrupción

La política fiscal guatemalteca está caracterizada por problemas de falta de transparencia y corrupción que dificultan o imposibilitan la rendición de cuentas de los empleados públicos y funcionarios, la determinación de los resultados de la utilización de los recursos públicos, la evaluación de la pertinencia de la ejecución políticas y programas, y el buen uso del poder público para la construcción del bien común y el máximo disfrute de los derechos humanos.

La corrupción como una forma de ejercicio del poder de unos cuantos en detrimento de la mayoría, tiene efectos negativos sobre el acceso, la calidad, aceptabilidad y la disponibilidad de bienes y servicios públicos que garantizan los derechos humanos. Asimismo, la corrupción es un freno al desarrollo democrático pues destruye la confianza ciudadana en sus autoridades y disminuye las capacidades del Estado para cumplir sus funciones, incluidas aquellas relacionadas con la garantía, promoción y protección de los derechos humanos.

En Guatemala, se pueden puntualizar ocho elementos que abren las puertas a la corrupción[[13]](#footnote-13):

1. **Legislación desactualizada.** La falta de actualización del marco normativo necesario para combatir la corrupción incluye varias particularidades. Primero, la falta de revisión frecuente u oportuna de las disposiciones que confieren altos niveles de discrecionalidad a los tomadores de decisión o a los servidores públicos que tienen contacto con los usuarios de servicios administrativos. En este caso, el problema no radica en la discrecionalidad misma, como potestad conferida por ley o por disposiciones de inferior jerarquía (por ejemplo, reglamentos), sino en el abuso en su ejercicio o aplicación, que puede originar opacidad o actos de corrupción. En segundo lugar, destaca la existencia de leyes desactualizadas o «parchadas». Ello implica la pervivencia de normativas que no han sido revisadas desde hace mucho tiempo y que afectan el establecimiento de mecanismos modernos o innovadores para el aseguramiento de una gestión pública capaz de prevenir y combatir la corrupción. El ejemplo perfecto en este sentido lo comparten los tres países en un ámbito imprescindible para contar con administraciones públicas profesionales, eficaces y eficientes: el servicio civil.
2. **Institucionalidad débil**. Para promover la transparencia y combatir eficazmente la corrupción es necesario contar con órganos de control externo, principalmente las entidades fiscalizadoras superiores y las fiscalías del Ministerio Público y dependencias públicas con funciones supervisoras, oficinas de auditoría interna que cumplan de manera efectiva con sus atribuciones legales. Sin embargo, con períodos y contexto excepcionales, ha prevalecido la inefectividad e inoperancia de las acciones a cargo de estas instituciones para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción, incluyendo a: las entidades fiscalizadoras superiores; la auditoría interna gubernamental; el rol de las instituciones que ostentan la titularidad en el ejercicio de la acción penal pública y la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones de los delitos relacionados con la corrupción; y, aunque el Organismo Ejecutivo cuenta con una agencia especializada en materia de transparencia, la revelación de numerosos actos de corrupción y los resultados de las principales mediciones de este flagelo social han hecho que esas oficinas sean criticadas por incumplir con sus promesas de combatir la corrupción eficazmente.
3. **Sistema de administración de justicia con limitadas capacidades y recursos**. Las redes criminales o político-económicas ilícitas son cada vez más mutables, adaptables, ágiles y poderosas, de manera tal que la ilegalidad suele avanzar a gran velocidad. Son capaces de detectar las debilidades sistémicas y abusar de ellas, sin más atadura que notar la posibilidad del ilícito, perfeccionar el plan y llevarlo a cabo. Por el contrario, la legalidad está sujeta a las garantías del debido proceso, la presunción de inocencia del acusado, los principios del derecho penal, los derechos humanos, las regulaciones procesales, la válida exigencia de construir casos fundados en evidencias y argumentos racionalmente defendibles, entre otros. Todos, aspectos centrales y absolutamente prioritarios, pero sin mejoras de gestión, capacidades y financiamiento, ofrecen pocas oportunidades para detener la corrupción y evitar la captura del propio sistema de justicia.
4. **Sistemas electorales y de partidos políticos sin el rigor democrático**. Uno de los temas que se ha ubicado en el centro de la discusión pública en las sociedades contemporáneas es la regulación entre dinero y política. La práctica ha demostrado que la ausencia de una normativa adecuada y efectivamente aplicada al control del financiamiento de los partidos políticos crea condiciones en las que el dinero es capaz de introducir distorsiones graves y generar una amplia gama de riesgos. Esta relación (dinero/política) constituye un asunto prioritario que se debe abordar en la discusión de reformas estructurales para combatir la corrupción, pues se percibe que los aportes a partidos políticos no suelen ser desinteresados. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) identifica algunos tipos de casos que ocurren en el financiamiento ilícito de la política, destacando los mecanismos que tienen las élites empresariales para otorgar financiamiento; los medios de comunicación y el financiamiento indirecto de la política; los entramados de corrupción en torno a la obra pública (correlación entre adjudicaciones e influencia política que se adquiere por la vía de las contribuciones políticas); y las variables que presenta la relación entre crimen organizado y financiamiento de la política.[[14]](#footnote-14)
5. **Acceso deficiente a la información pública**. A pesar de la existencia de leyes de acceso a la información pública, la realidad muestra que persisten obstáculos que evidencian la resistencia de muchos sujetos obligados a entregar o actualizar información pública. Prevalece la cultura de secretismo y la falta de voluntad política en el cumplimiento de las leyes de acceso a la información. Ello ha permitido abusos en la aplicación de reservas en casos que incomodan al poder político (nacional y local); falta de adopción de los mecanismos de organización y resguardo de la información pública (sistemas de archivos institucionales); ausencia de capacitación para los empleados gubernamentales (particularmente desde los sujetos obligados); existencia de una relación tensa entre los encargados de las unidades de información y sus superiores o jefes de área; falta de certeza jurídica en el procesamiento de las solicitudes y en la actualización de la información de oficio, así como incumplimiento de obligaciones de generar y divulgar información.
6. **Participación ciudadana escasa.** Las barreras a la participación ciudadana incluyen una amplia brecha entre las normas jurídicas y el ejercicio de mecanismos participativos regulados; dificultades para el acceso a información pública de calidad, de manera que esto se convierte en un impedimento para lograr una auditoría social y participación e incidencia informadas y propositivas; escasa sostenibilidad de los esfuerzos, particularmente cuando ocurren los cambios de gobierno; lucha de intereses entre actores políticos, que lleva muchas veces a desvirtuar la participación de la comunidad, personas y organizaciones sociales; y el desencanto social debido a los limitados resultados que algunos ejercicios de participación ciudadana producen. También se agregan la apatía, la desconfianza y el desinterés de la ciudadanía por lo que acontece en el sector público, expresados en la dificultad de conseguir suficientes participantes para los ejercicios de auditoría social; y la fragmentación de la ciudadanía, en especial cuando las organizaciones sociales defienden intereses contrapuestos, erosionando la participación y debilitando el tejido social. Como una última faceta del problema de la escasa participación ciudadana figura la realidad de una inclinación pragmática de segmentos de la ciudadanía con necesidades ingentes, en situación de pobreza extrema, o por simple conveniencia, a los cuales les resulta aceptable tolerar niveles «razonables» de corrupción, siempre y cuando obtengan algún beneficio.
7. **Conflictos de intereses.** La falta de regulación en la materia aplicable a todos los servidores públicos ha provocado que, en casos notorios, expuestos a la opinión pública por los medios de comunicación, las decisiones públicas se cuestionen pero no se puedan revertir, y que los funcionarios se limiten a minimizar o desmentir que sus actuaciones constituyan conflictos de esta naturaleza. Debido a que estos conflictos pueden surgir por intereses financieros y no financieros, en otras palabras, pueden concretarse por el uso del tiempo (actividades pre empleo y actividades postempleo), pertenencia a ciertas asociaciones, relaciones familiares o de amistad, ejercicio de otras actividades, relaciones con sectores afectados, contraviniendo el principio de probidad administrativa, es un peligro que se mantengan brechas que posibiliten la distorsión en el funcionamiento de los deberes y responsabilidades de los servidores públicos.
8. **Impunidad.** Representa la posibilidad de que una persona pueda cometer un delito, de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos relacionados con actos de corrupción, y quedar sin castigo. Un estudio publicado por la Cicig —siguiendo lo prescrito por la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas—, la definió como la «falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación de Guatemala».[[15]](#footnote-15) Como resultado, la impunidad conduce a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. De acuerdo con la Oficina en Washington para América Latina (Wola, por sus siglas en inglés) «Centroamérica es un buen ejemplo de una región en donde la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia y su corrupción por actores criminales y políticos ha dejado al Estado sin la capacidad de responder a la violencia y criminalidad o atender los factores estructurales que están detrás de estos flagelos.»[[16]](#footnote-16)

Para estudiar la corrupción en el Estado de Guatemala, se puede recurrir a los numerosos casos de alto impacto presentados ante los tribunales por el Ministerio Público y la Cicig. La abundante documentación disponible permite advertir siete categorías generales de corrupción:

* 1. Captura de instituciones
  2. Casos de defraudación aduanera y tributaria
  3. Casos de corrupción administrativa
  4. Casos de corrupción en las adquisiciones públicas que afectan el derecho a la salud
  5. Casos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y «plazas fantasma»
  6. Casos de corrupción judicial
  7. Casos de corrupción en el ámbito municipal

Los casos conocidos confirman que en el Estado guatemalteco la corrupción ha afectado con severidad todos los niveles del sector público y a los tres poderes del Estado. Aunque hasta la fecha los documentos y fuentes de información sobre las investigaciones de la Cicig y el Ministerio Público abundan en detalles y aspectos técnicos propios de los estándares internacionales de investigación criminalística, muchos no incluyen montos totales defraudados o involucrados.

No obstante, en el informe de investigación La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación, el Icefi propuso una herramienta técnica que proveyó un insumo indicativo que ayudara a ilustrar la magnitud de los costos económicos y sociales de la corrupción en Guatemala. En ese trabajo, el Icefi partió del análisis de los casos emblemáticos de corrupción para identificar los rubros del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que se consideraran más expuestos o vulnerables a la corrupción.[[17]](#footnote-17)

En ese sentido, se identificaron las asignaciones de gasto aprobadas para 2015 en esos rubros expuestos, para luego aplicar un supuesto técnico de pérdida por corrupción. En ese trabajo, se consideró que, en promedio, el 20.0% de las cantidades evaluadas no se destina a su propósito original debido a la corrupción. Aunque este es un supuesto sin un fundamento técnico sólido, guarda cierta consistencia con el nivel de comisiones ilícitas o sobornos mencionados en los casos relevantes analizados. Se insiste en cuanto a que este es un supuesto técnico, es decir, una herramienta que permite evaluar y hacer comparaciones, pero en cuyo uso perfectamente puede aplicarse el 15 o el 25%, o cualquier otro porcentaje.

Usando los resultados que el Icefi obtuvo al aplicar el supuesto técnico de que la pérdida fiscal por corrupción en los rubros considerados vulnerables o expuestos a la corrupción en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 fue del 20.0% del total. Dichos costos se comparan con rubros prioritarios del presupuesto, en especial, los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Gobernación, Cultura y Deportes, de Desarrollo Social, de Educación, y de Trabajo y Previsión Social.

Así, con esta metodología, el 20.0% de los Q11,514 millones asignados en 2015 al CIV, las municipalidades y los Consejos departamentales de desarrollo, que a la luz de los casos relevantes analizados efectivamente han demostrado ser vulnerables o expuestos a la corrupción, equivale a daños sociales como los siguientes:

- En materia de educación: que 2.6 millones de niños y niñas de los niveles preprimario y primario no reciban alimentación ni útiles escolares.

- En materia de protección social: que se dejen de entregar 1.2 millones de aportes económicos a los adultos mayores, y 2.9 millones de aportes económicos a familias con niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia, por concepto del bono de salud.

- En materia de salud y nutrición: que más de 400,000 niños y niñas de 1 a 5 años no reciban los refuerzos de vacunación; que el monitoreo de crecimiento de 1.4 millones de niños y niñas menores de 5 años no se lleve a cabo; que 1.2 millones de niños y niñas menores de 5 años carezca de atención médica por causa de infección respiratoria aguda; y que 1.2 millones de personas carezcan de acceso a atención médica por accidentes y violencia.

En el segundo caso, el 20% de los Q5,891.0 millones asignados en 2015 a los rubros vulnerables a la corrupción en las adquisiciones públicas y el contrato abierto de medicamentos equivalen a los daños sociales siguientes:

- En materia de educación: que 22,000 estudiantes de nivel diversificado con formación para maestros dejen de ser atendidos por el sistema educativo y que cerca de un millón de estudiantes del nivel preprimario no reciban la dotación de cuadernos de trabajo para el año escolar.

- En materia de salud y nutrición: que más de 500,000 mujeres carezcan de atención prenatal oportuna; que más de 300,000 mujeres dejen de recibir atención del parto por personal calificado; que cerca de 20,000 niños y niñas menores de cinco años no reciban el diagnóstico y tratamiento por desnutrición aguda; que 1.2 millones de niñas y niños menores de cinco años no reciban suplementos de micronutrientes; que se deje de brindar alimentación complementaria de Vitacereal a más de 700,000 niños y niñas mayores de 6 meses pero menores de 24, madres lactantes y mujeres embarazadas; y que más de 700,000 niños y niñas mayores de dos años pero menores de cinco no cuenten con tratamientos para desparasitación. También, que 7.9 millones de personas dejen de ser beneficiadas con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria y del dengue.

- En materia de protección social: que se dejen de entregar más de 5,000 becas de educación media destinadas a adolescentes y jóvenes (hombres y mujeres) en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que ya no se realicen talleres y eventos de educación no formal dirigidos a 50,000 adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que cerca de un millón de bolsas de alimentos ya no se distribuyan entre familias que viven en pobreza y pobreza extrema o sufren de emergencia, crisis o conflictos sociales; que se eliminen 1.7 millones de aportes por concepto de bono de educación a familias con niños, niñas y adolescentes de 6 a 15 años; y que se deje de brindar atención integral en hogares comunitarios a 17,000 niños y niñas de 0 a 6 años en situación de pobreza y pobreza extrema.

- En materia de cultura y deportes: que 11.2 millones de personas dejen de ser beneficiadas con actividades deportivas no escolares, no federadas y de recreación.

Por último, el 20.0% de los Q3,409.0 millones asignados en 2015 a la ejecución mediante fideicomisos públicos equivale a los daños sociales siguientes:

- En materia de educación: que se dejen de producir y entregar cerca de 300,000 libros escolares para el nivel de educación primaria bilingüe intercultural; que más de 100,000 estudiantes del ciclo básico vía telesecundaria dejen de ser atendidos por el sistema escolar; y que más de 100,000 docentes de los niveles preprimario y primario carezcan de la valija didáctica.

- En materia de protección social: que más de 3,000 adolescentes y jóvenes dejen de recibir el beneficio de becas de educación superior, empleo y «Becas Artesano».

- En materia de salud y nutrición: que se deje de vacunar a más de un millón de niños y niñas de 0 a 1 año, de acuerdo con su edad y según el esquema de vacunación vigente; que ya no se brinde consejería sobre prácticas para el cuidado infantil a 1.3 millones de madres de niños y niñas menores de 5 años; y que 1.2 millones de personas carezcan de acceso a métodos de planificación familiar.

- En materia de seguridad: que más de 80,000 jóvenes dejen de participar en actividades de prevención de la violencia, y que más de 9,000 policías ya no participen en actividades de formación y especialización.

Sin pretender defender el rigor del supuesto del 20%, este ejercicio muestra con claridad que los costos fiscales de la corrupción en Guatemala equivalen a un golpe enorme para los grupos sociales más vulnerables y para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en este país.

## Recomendaciones para avanzar hacia un Estado que garantice los derechos humanos

Los problemas descritos a lo largo de este informe, se están exacerbando por los los efectos del Covid-19. El Icefi, proyecta que la crisis podría, en 2020, provocar una caída del producto interno bruto, de hasta 4.7%, la pérdida de entre 376,160 y 555,000 empleos y el incremento de 1.2 millones de guatemaltecos en condiciones de pobreza, afectando principalmente a la población rural e indígena.[[18]](#footnote-18) Este escenario advierte un retroceso en el largo y arduo camino para superar las trampas del subdesarrollo y cumplir con los derechos humanos.

Gráfica

Aumento de personas en pobreza en 2020, ante la pérdida de ingresos por cuatro meses

Fuente: Icefi utilizando el método de *Machine Learning* con base en datos del Censo2018 y Encovi2015

Es por ello que se hace las siguientes recomendaciones a los organismos Ejecutivo y Legislativo de Guatemala.

Al gobierno de Guatemala, en particular al ministerio de Finanzas Públicas —ente rector de la política fiscal—:

1. Elaborar y consensuar con la sociedad guatemalteca una hoja de ruta (técnica y política) cuyo objetivo sea revertir la aguda caída de la carga tributaria. Entre las medidas que debería contener esta hoja de ruta están las siguientes:
   1. Modernizar el marco legal y operativo relacionado con el control de precios de transferencia y la reducción de flujos ilícitos de capital.
   2. La SAT debe publicar y someter al escrutinio ciudadano su Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización, incluyendo metas evaluables de reducción de la evasión del IVA y del ISR.
   3. Liderar una estrategia integral para combatir con mayor eficacia el contrabando y la informalidad.
   4. Estudiar y publicar un análisis sobre los avances y retrocesos con respecto a los acuerdos alcanzados por la sociedad guatemalteca en el Pacto Fiscal.
   5. Elaborar y publicar un estudio técnico, en conjunto con el ministerio de Economía, que evalúe el costo y la efectividad de los regímenes tributarios que mediante tratamientos diferenciados, disminuyen los recursos del Estado. Con base en este estudio, promover reformas legales que disminuyan el gasto tributario.
   6. Evitar la promoción de nuevos incentivos tributarios sin contar con estudios técnicos e independientes que evalúen sus costos y beneficios.
   7. Impulsar una reforma al impuesto sobre la renta que incremente algunos tramos para el pago de este impuesto, por parte de personas y empresas, con el fin de recaudar más y de forma más progresiva.
2. Estudiar cómo ha impactado, en la población guatemalteca y en el cumplimiento de sus derechos, la reducción del gasto público (en términos reales) sufrida en los últimos años, y proponer una hoja de ruta (técnica y política) para elevar el gasto público en función de resultados a conseguir en materia de transparencia, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, tomando en cuenta la obligación del Estado de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
3. Todo reordenamiento y readecuación del presupuesto debe hacerse evaluando y argumentando públicamente su impacto en la garantía, promoción y protección de los derechos humanos, priorizando en particular aquellas poblaciones precarizadas históricamente (niñas, niños, adolescentes, mujeres, población indígena y población que habita territorios rurales). Esta prioridad deberá reflejarse en términos de recursos financieros y de metas físicas para los indicadores de resultados.
4. Diseñar y poner en marcha una política nacional de transparencia y combate a la corrupción, con un componente de transparencia fiscal robusto, que establezca responsabilidades institucionales, metas, mecanismos de verificación y espacios de participación ciudadana.
5. Elaborar y publicar un estudio que compare las ventajas y desventajas de las condiciones en las que se ha contraído endeudamiento externo e interno. Este estudio debe considerarse un insumo técnico para evaluar la composición del saldo de la deuda pública, y la necesidad de efectuar cambios.

Al Congreso de la República:

1. Abonar a la construcción de un marco legal moderno que sustente una política fiscal responsable, transparente, con resultados concretos en el disfrute del nivel más alto posible de derechos humanos y con recursos suficientes y una carga tributaria progresiva.
2. Derogar la *Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 7-2019. De acuerdo con la SAT, la implementación de esta ley podría provocar una pérdida anual de ingresos al Estado de entre Q327.2 millones (escenario más optimista) y Q9,568.0 millones (escenario menos optimista).
3. Evitar la promoción nuevos incentivos tributarios sin contar con estudios técnicos e independientes que evalúen sus costos y beneficios.
4. Plantear a la sociedad y poner en marcha una agenda que permita avanzar en el fortalecimiento institucional y el diseño e implementación de planes y medidas integrales para prevenir la corrupción y erradicar la impunidad. Entre las acciones pendientes destacan la construcción de un marco jurídico y el rediseño institucional que aproveche la experiencia de los casos judicializados y las recomendaciones de los informes temáticos elaborados por la Cicig para la reforma estructural del servicio civil y del sistema de adquisiciones públicas, un control más efectivo del financiamiento electoral, el fortalecimiento de las reglas del sistema político y electoral, mejorar la calidad y efectividad del gasto público, del acceso a información pública y fomentar la participación ciudadana, entre otras.
5. En su funciones de control público, político y de fiscalización, solicitar al Organismo Ejecutivo un reporte del seguimiento físico y financiero de los resultados estratégicos de la política general de gobierno, de las metas e indicadores de producción pública contenidos en el presupuesto construido bajo el enfoque a resultados, incluyendo un análisis sobre obstáculos y posibles medidas correctivas para lograr los resultados y metas y sus implicaciones en el cumplimiento de los derechos humanos.

## Bibliografía

1. Cepal (2019). Panorama social de América Latina 2019. Santiago de Chile.
2. CESR/Icefi (2009). ¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala. Guatemala.
3. Cicig (2015a). Financiamiento de la política en Guatemala. Guatemala.
4. Cicig (2015b). Sistema de medición de la impunidad en Guatemala. Guatemala.
5. Comisión técnica del Pacto Fiscal (2000). Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo. Guatemala.
6. Global Financial Integrity (2017) Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. Anexo estadístico.
7. Icefi (2017a). Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030)
8. Icefi (2017b). La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte centroamericano. Guatemala.
9. Icefi (2019). Guatemala: estimaciones del Icefi advierten tendencia decreciente en la recaudación y un agujero fiscal de Q1,700.0 millones en 2019. Comunicado de prensa publicado el 22 de enero de 2019.
10. Icefi/Fida (2016). Guatemala: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza. Guatemala.
11. Icefi/Oxfam (2015). La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Guatemala.
12. Wola (2015). La Cicig: un instrumento innovador contra las redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Washington.

## Anexo

Cuadro

Principales rubros de gasto social que presentan una reducción en términos reales, ejecutados por el gobierno central y las entidades autónomas y descentralizadas, 2010-2018

| Función | Clase | **Año** | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| **Rubros de gasto social del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, en millones de quetzales de cada año** | | | | | | | | | | |
| Protección del medio ambiente | Protección de la diversidad biológica y del paisaje | 129.5 | 193.1 | 116.1 | 121.0 | 131.2 | 115.8 | 106.6 | 128.5 | 134.4 |
| Vivienda y servicios comunitarios | Urbanización | 795.5 | 481.2 | 470.4 | 571.2 | 399.8 | 325.3 | 164.9 | 219.8 | 227.4 |
| Abastecimiento de agua | 941.2 | 653.3 | 680.4 | 609.3 | 292.0 | 106.7 | 281.0 | 549.0 | 647.1 |
| Salud | Servicios médicos generales | 1,681.5 | 1,778.6 | 2,080.8 | 2,414.6 | 2,820.1 | 3,041.2 | 2,934.1 | 2,944.6 | 2,717.4 |
| Servicios médicos especializados | 53.4 | 64.9 | 52.6 | 55.3 | 51.9 | 80.4 | 93.5 | 93.1 | 65.6 |
| Servicios hospitalarios especializados | 233.3 | 228.8 | 237.9 | 287.6 | 297.6 | 310.9 | 317.6 | 316.8 | 338.6 |
| Actividades recreativas, cultura y religión | Servicios culturales | 205.9 | 239.4 | 214.5 | 219.1 | 231.3 | 204.1 | 230.2 | 281.2 | 287.6 |
| Servicios de radio y televisión y servicios editoriales | 13.5 | 14.4 | 16.6 | 15.9 | 13.9 | 12.6 | 12.0 | 14.2 | 18.2 |
| Educación | Enseñanza secundaria básica | 776.5 | 878.0 | 972.7 | 1,046.4 | 1,119.2 | 1,118.8 | 1,108.6 | 1,209.2 | 1,221.6 |
| Enseñanza secundaria avanzada | 503.1 | 387.7 | 419.5 | 448.9 | 503.7 | 516.9 | 536.3 | 551.9 | 607.1 |
| Enseñanza postsecundaria no terciaria | 198.6 | 167.6 | 236.3 | 283.8 | 299.6 | 310.2 | 331.3 | 336.6 | 315.8 |
| Enseñanza no atribuible a ningún nivel | 665.3 | 617.6 | 585.5 | 638.1 | 756.6 | 751.2 | 612.4 | 723.7 | 819.2 |
| Protección social | Supérstites | 387.2 | 416.0 | 416.8 | 433.4 | 473.3 | 528.0 | 535.4 | 550.8 | 594.7 |
| Familia e hijos | 1,211.8 | 1,051.9 | 927.0 | 619.0 | 1,104.8 | 618.5 | 865.3 | 635.8 | 697.8 |
| Exclusión social n.e.p | 1,886.2 | 1,800.5 | 1,799.0 | 2,293.8 | 2,107.7 | 1,626.4 | 1,328.9 | 1,218.5 | 1,331.3 |
| **Rubros de gasto social del gobierno central y entidades autónomas y descentralizadas, en términos del PIB** | | | | | | | | | | |
| Protección del medio ambiente | Protección de la diversidad biológica y del paisaje | 0.039 | 0.052 | 0.029 | 0.029 | 0.029 | 0.024 | 0.020 | 0.023 | 0.023 |
| Vivienda y servicios comunitarios | Urbanización | 0.239 | 0.130 | 0.119 | 0.135 | 0.088 | 0.067 | 0.032 | 0.040 | 0.039 |
| Abastecimiento de agua | 0.283 | 0.176 | 0.172 | 0.144 | 0.064 | 0.022 | 0.054 | 0.099 | 0.110 |
| Salud | Servicios médicos generales | 0.505 | 0.479 | 0.527 | 0.571 | 0.621 | 0.623 | 0.562 | 0.530 | 0.461 |
| Servicios médicos especializados | 0.016 | 0.018 | 0.013 | 0.013 | 0.011 | 0.016 | 0.018 | 0.017 | 0.011 |
| Servicios hospitalarios especializados | 0.070 | 0.062 | 0.060 | 0.068 | 0.066 | 0.064 | 0.061 | 0.057 | 0.057 |
| Actividades recreativas, cultura y religión | Servicios culturales | 0.062 | 0.065 | 0.054 | 0.052 | 0.051 | 0.042 | 0.044 | 0.051 | 0.049 |
| Servicios de radio y televisión y servicios editoriales | 0.004 | 0.004 | 0.004 | 0.004 | 0.003 | 0.003 | 0.002 | 0.003 | 0.003 |
| Educación | Enseñanza secundaria básica | 0.233 | 0.237 | 0.246 | 0.247 | 0.246 | 0.229 | 0.212 | 0.218 | 0.207 |
| Enseñanza secundaria avanzada | 0.151 | 0.104 | 0.106 | 0.106 | 0.111 | 0.106 | 0.103 | 0.099 | 0.103 |
| Enseñanza postsecundaria no terciaria | 0.060 | 0.045 | 0.060 | 0.067 | 0.066 | 0.064 | 0.063 | 0.061 | 0.054 |
| Enseñanza no atribuible a ningún nivel | 0.200 | 0.166 | 0.148 | 0.151 | 0.167 | 0.154 | 0.117 | 0.130 | 0.139 |
| Protección social | Supérstites | 0.116 | 0.112 | 0.106 | 0.102 | 0.104 | 0.108 | 0.103 | 0.099 | 0.101 |
| Familia e hijos | 0.364 | 0.284 | 0.235 | 0.146 | 0.243 | 0.127 | 0.166 | 0.114 | 0.118 |
| Exclusión social n.e.p | 0.566 | 0.485 | 0.456 | 0.542 | 0.464 | 0.333 | 0.255 | 0.219 | 0.226 |

Fuente: Icefi con base en el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin).

Nota: el Gasto Público Social incluye las funciones de gobierno 705 (Protección del Medio Ambiente); 706 (Vivienda y Servicios Comunitarios); 707 (Salud); 708 (Actividades Recreativas, Cultura y Religión); 709 (Educación) y 710 (Protección Social), según la clasificación de funciones de gobierno del Manual de estadísticas de finanzas públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

1. Este documento sintetiza un trabajo previo realizado por el Icefi para el Informe Anual Circunstanciado de Actividades y de la Situación de los Derechos Humanos 2019, de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala. Véase en <https://www.pdh.org.gt/biblioteca-digital-informes-informes-anuales/>. [↑](#footnote-ref-1)
2. CESR/Icefi (2009). ¿Derechos o privilegios? El compromiso fiscal con la salud, la educación y la alimentación en Guatemala. pág. 78. [↑](#footnote-ref-2)
3. Véase en <https://www.minfin.gob.gt/gastos>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Véase en <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/GFSM_2014_SPA.pdf>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponible en el anexo. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cepal (2019). Panorama social de América Latina 2019. Pág. 132. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo (2000). página 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pacto Fiscal para un futuro con paz y desarrollo (2000). página 7. [↑](#footnote-ref-8)
9. Icefi (2019). Guatemala: estimaciones del Icefi advierten tendencia decreciente en la recaudación y un agujero fiscal de Q1,700.0 millones en 2019. Comunicado de prensa publicado el 22 de enero de 2019. [↑](#footnote-ref-9)
10. Estadísticas de la SAT disponibles en: <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudios-tributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>. [↑](#footnote-ref-10)
11. Icefi (2017a). Renta básica universal: Más libertad, más igualdad, más empleo, más bienestar. Una propuesta para Guatemala (2019-2030). página 69. [↑](#footnote-ref-11)
12. GFI (2017) Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. Anexo estadístico. [↑](#footnote-ref-12)
13. Icefi (2017b). La corrupción: sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte centroamericano. páginas 57-115. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cicig (2015). Financiamiento de la política en Guatemala. [↑](#footnote-ref-14)
15. Cicig (2015). Sistema de medición de la impunidad en Guatemala. página 13. [↑](#footnote-ref-15)
16. Wola (2015). La Cicig: un instrumento innovador contra las redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho. página 3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Icefi/Oxfam (2015). La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. [↑](#footnote-ref-17)
18. Véase, entre otros trabajo el Icefi, el Icefi(2020). Perfiles Macrofiscales de Centroamérica. Número 13. Año 7, Abril pp 33-50 en: <http://icefi.org/sites/default/files/perfiles_macrofiscales_de_centroamerica_-_13.pdf> [↑](#footnote-ref-18)