

**HACIENDA PÚBLICA, LÍNEA BASE  
PARA RETOMAR EL PACTO FISCAL**

**Guatemala, enero de 2020**

<b>INDICE</b>	<b>Página</b>
<b>PRESENTACIÓN GENERAL</b>	1
<b>ANTECEDENTES</b>	2
<b>CAPÍTULO I: EL ACTUAL ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GENERAL</b>	
1. Presentación	3
2. Visión de coyuntura con respecto a perspectiva estratégica	4
3. Bajo peso relativo del gasto público sobre el PIB	5
4. Estructura tributaria extendida y pocos tributos mayoritarios	6
5. Prevalencia de impuestos indirectos sobre los directos	8
6. Reiteración de impuestos temporales con respecto a permanentes	9
7. Avance notable de la deuda pública interna y el servicio de la misma	9
8. Rigidez del gasto público	10
9. Rezago en el gasto social	11
10. Baja carga tributaria	13
11. La tendencia a la baja en la recaudación	14
<b>CAPÍTULO II: LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA</b>	
1. Presentación	15
2. Bajo peso relativo del gasto público sobre el PIB	17
3. La dinámica y peso de los componentes principales del gasto público	19
4. Reflexiones sobre la redistribución del gasto público	22
<b>CAPÍTULO III: LOS FACTORES QUE AFECTAN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y QUE LIMITAN LA PRESUPUESTACIÓN EN LA HACIENDA PÚBLICA</b>	
1. Presentación	23
2. Los factores que afectan la recaudación tributaria y que limitan la presupuestación en la hacienda pública	24
3. El gasto tributario	26
4. La evasión tributaria	28
5. Exoneraciones de multas por parte de los presidentes de la República	32
6. El caso del contrabando y la defraudación	35
7. <b>RESUMEN</b>	35

**PORQUE DE LÍNEA BASE PARA RETOMAR EL PACTO FISCAL**

- |  |    |
|--|----|
| 1. El pacto fiscal: un acuerdo de Estado   | 37 |
| 2. Los destinos del gasto: el dilema de la asignación sin Redistribución                   | 38 |
| 3. Ante la magnitud de necesidades, lo imprescindible de un acuerdo entre actores          | 38 |
| 4. El estado de situación de los ingresos y las perspectivas de Mejoras                    | 39 |
| 5. El financiamiento del déficit fiscal: sostenibilidad versus recurso de primera mano     | 39 |
| 6. La deuda pública soberana. Situación actual y perspectivas                              | 40 |
| 7. La priorización de necesidades ingentes y los ODS                                       | 40 |
| 8. El papel trascendental de la política fiscal y su vinculación con la política económica | 41 |

**CONCLUSIONES** 43**RECOMENDACIONES** 44**BIBLIOGRAFÍA** 45

**INDICE DE TABLA**

**Página**

**CAPÍTULO I**

**EL ACTUAL ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GENERAL**

*Tablas*

Tabla No. 1 Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e inversión, Servicio de la Deuda y Tributación Tasas de Variación anual	5
Tabla No. 2 Guatemala: Estructura Tributaria	7
Tabla No. 3 Impuestos de mayor recaudación en la estructura tributaria en millardos y porcentajes	7
Tabla No. 4 Guatemala: Impuestos de mayor aportación absoluta y relativa en millardos y porcentajes	8
Tabla No. 5 Deuda Pública interna en Millones de Q. y porcentajes	9
Tabla No. 6 Asignaciones del Gasto Fijas 2017 establecidas por la Constitución y otras leyes en millones de Q. y porcentajes	11
Tabla No. 7 Guatemala: Recaudación Tributaria en millardos de Q.	14

**CAPÍTULO II**

**LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA**

*Tablas*

Tabla No. 8 Guatemala: Gasto público con respecto del PIB Porcentaje	17
Tabla No. 9 Gasto público como porcentaje del PIB, en países seleccionados	18
Tabla No. 10 Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda y Tributación Tasa de variación anual	19
Tabla No. 11 Presupuesto de Egresos Aprobados del Ministerio de la Defensa Nacional en millones de Q.	22

### CAPÍTULO III

## LOS FACTORES QUE AFECTAN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y QUE LIMITAN LA PRESUPUESTACIÓN EN LA HACIENDA PÚBLICA

#### Tablas

Tabla No. 12 Principales impuestos que generan gasto tributario en Guatemala en millones de quetzales	27
Tabla No. 13 Peso porcentual de los impuestos con respecto el gasto tributario total En porcentajes	27
Tabla No. 14 Gasto Tributario Tasas de Variación Anual Porcentajes	28
Tabla No. 15 Estimación de Incumplimiento de IVA en Millones de Q y en porcentajes	29
Tabla No. 16 Relaciones entre la recaudación tributaria y el incumplimiento de IVA en millardos de Q y porcentajes	30
Tabla No. 17 Relaciones entre la recaudación de impuestos directos y el incumplimiento del IVA en millardos de Q y porcentajes	30
Tabla No. 18 Relaciones entre la recaudación de impuestos indirectos y el incumplimiento del IVA En millardos de Q y porcentajes	31
Tabla No. 19 Incumplimiento de ISR	31
Tabla No. 20 Exoneraciones de Multas de Impuestos otorgadas por Presidentes de Guatemala En Millones de Q y porcentajes	33
Tabla No. 21 Tributación y Montos Exonerados en millardos y porcentajes	34
Tabla No. 22 Factores que erosionan la recaudación tributaria en Guatemala 2016 en millardos de Q. y porcentajes	36

**INDICE DE GRÁFICAS****Página****CAPÍTULO I****EL ACTUAL ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GENERAL***Gráficas*

Gráfica No. 1 Gasto social como porcentaje del PIB en Guatemala	12
Gráfica No. 2 Carga Tributaria en porcentajes	13
Gráfica No. 3 Guatemala: Tasas de variación anual de la recaudación en Porcentajes	15

**CAPÍTULO II****LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA***Gráficas*

Gráfica No. 4 Gasto Público sobre el PIB	18
Gráfica No. 5 El gasto en educación como porcentaje del PIB en Guatemala	21
Gráfica No. 6 El gasto en medio ambiente como porcentaje del PIB en Guatemala	21

## **PRESENTACIÓN GENERAL**

El Consejo Económico y Social de Guatemala, CES, dentro de su función de contribuir a la reflexión, el debate y la solución de los problemas nacionales, ha impulsado una serie de estudios que justamente apuntan a conocer de forma más profunda cuál es la realidad en determinadas problemáticas de la vida nacional.

Dentro de los aspectos que se buscado profundizar para un mejor conocimiento del mismo, se encuentra la cuestión fiscal, para lo cual se ha impulsado un estudio de línea base para recrear las potencialidades de un nuevo Pacto Fiscal.

Ciertamente, la cuestión fiscal en general requiere de un conocimiento más profundo puesto que continuar postergando su discusión únicamente retrasará la potencialidad del país de adentrarse en una ruta del desarrollo económico y, por consiguiente, del bienestar de la población.

Por qué la anterior afirmación, porque en Guatemala hemos tenido y mantenido cierto nivel de crecimiento económico y aunque el mismo incluso es superior al crecimiento promedio de América Latina e incluso de países desarrollados, ello no significa que la población pueda percibir con certeza el resultado de ese crecimiento económico, en tanto los niveles de pobreza y pobreza extrema resultan incrementales e igualmente la desigualdad cada vez amplía más su brecha entre las minorías y los grupos mayoritarios.

Dentro de esta realidad merece una discusión de mayor calado sobre la realidad de la situación fiscal del país, en donde la misma se debe alejar de los aspectos ideológicos por premisa, sino discutir primero para luego plantear las posturas correspondientes, pero sin debate, sin reflexión, sin discusión y sin conocimiento resulta difícil plantear una cuestión de futuro.

Las finanzas públicas son claves para esta discusión, pero el tema de la tributación o la recaudación resulta el elemento central en esta reflexión, en tanto, si no se obtienen suficientes fondos derivados de los impuestos, es muy difícil asegurar asignaciones y una redistribución más justa de los impuestos en las diferentes necesidades sociales que la mayoría de la población demanda por medio de una provisión importante de bienes públicos para satisfacer las necesidades más ingentes de la población.

En estas reflexiones, el presente estudio plantea tres informes o capítulos que permiten conocer, en una primera instancia, esa realidad de las finanzas, pero que todavía resulta oportuno profundizar en algunos aspectos para contar con una visión completa e integral de la cuestión fiscal.

En este sentido, el presente informe, ciertamente es un avance en esa materia, pero que todavía falta por alcanzar más y mejores resultados para contar con una visión completa de la misma, sin embargo, los resultados permiten justamente sentar los fundamentos de una primera línea basal para discutir el pacto fiscal en Guatemala.

## **ANTECEDENTES**

La iniciativa de la construcción del Pacto Fiscal en Guatemala constituyó un esfuerzo interesante pues planteaba la potencialidad de generar un acuerdo o consenso general alrededor de la problemática fiscal, reconociendo que la misma constituye uno de las grandes falencias que la sociedad guatemalteca necesita transformar para conducir al país y su sociedad a una etapa trascendental para su desarrollo económico, político y social.

Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos que se realizaron en aquel tiempo (1999-2000), concluyeron en la postergación o cancelación del Pacto Fiscal, con lo cual Guatemala perdió una gran oportunidad de encontrar una hoja de ruta de mediano y largo plazo en materia fiscal.

La iniciativa del Pacto Fiscal se hizo en el marco de los Acuerdos de Paz que se firmaron en diciembre de 1996, dentro de los cuales se consignaba dentro del Acuerdo Socioeconómico, la necesidad de llevar la Carga Tributaria del país hasta un 12%. Para ello, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz organizó un proceso para generar una concertación alrededor de la cuestión Fiscal, para lo cual propuso la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), integrada por distintos académicos y profesionales expertos en la temática fiscal, para concluir en una Propuesta del Pacto Fiscal. Cuando se aceptó la creación de la CPPF, se estableció que el Pacto Fiscal debería contar con dos aspectos fundamentales: a) Debería contar con un abordaje integral; y b) Debería orientarse en perspectiva de mediano y largo plazo. Con ello, se pretendía romper claramente con la idea que este esfuerzo concluyera en otra Reforma Fiscal, sino implicaba un gran acuerdo para el futuro.

La CPPF despertó enorme interés tanto a nivel nacional como internacional, desarrollando un esfuerzo a nivel nacional que lo llevó a discusiones con cerca de 150 organizaciones, debates que concluyeron con 48 propuestas provenientes de 131 organizaciones. A partir de acá se identificaron las principales coincidencias y diferencias y se buscó encontrar un consenso que concluyó con la firma del Pacto Fiscal por parte de 100 organizaciones.

Este resultado permitió una discusión amplia y diversa con distintas organizaciones, alejado de los antiguos acuerdos cerrados entre funcionarios de Gobierno y directivas empresariales, lo cual abrió una discusión y establecía una nueva forma de inclusión y representación para llegar a un acuerdo de largo aliento.

Sin embargo, hubo una falla en su proceso de discusión. Nunca se incluyó a diputados, principalmente que en ese momento el Congreso recién electo, se encontraba con mayoría por parte del partido oficial, con lo cual cuando el Pacto Fiscal llegó al Congreso de la República, el mismo fue rechazado y con ello se abandonó dicha iniciativa. A ello se sumó una participación poco activa del Ministerio de Finanzas, con lo cual – intencionalmente o no-, se terminó de abortar la propuesta del Pacto Fiscal en Guatemala.

## **CAPÍTULO I: EL ACTUAL ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GENERAL**

### **1. Presentación:**

El Consejo Económico y Social, CES, ha decidido abrir la discusión acerca de la denominada Hacienda Pública destinada a reflexionar, discutir y debatir la importancia del concepto anterior, en sus diferentes ángulos, tomando en cuenta el cambiante entorno que en estos últimos años ha modificado profundamente el entorno internacional, así como el contexto nacional.

Dentro de este espacio de discusión y reflexión, se considera que la cuestión fiscal debe verse desde una perspectiva estructural, en tanto, su trascendencia es fundamental para el país en el mediano y largo plazo, así como demanda que la nueva propuesta contenga un enfoque integral, que implica analizar no sólo la problemática de la tributación, sino también considere las cuestiones relativas a la redistribución, asignación y estabilización, como ejes fundamentales de la política fiscal, así como se discuta la pertinencia del gasto de largo plazo y lo concerniente a la calidad del gasto público. Más allá de estos aspectos, también es conveniente la discusión sobre la gestión financiera de los presupuestos de Gobierno, pues muchos de los problemas se centran en aspectos propios de dicha gestión financiera.

Toda esta discusión debe enmarcarse en términos de la actual política económica, así como de las potencialidades de la misma en el futuro, buscando recrear escenarios diferentes de crecimiento, que contengan distintos niveles de crecimiento económico, pero buscando incidir en el desarrollo económico.

Finalmente, también es necesario contemplar los avances o cambios cualitativos y cuantitativos que ha sufrido la recaudación en los últimos años, así como los avances o retrocesos que han ocurrido en materia del gasto público, en su característica esencial de instrumento de redistribución, y que conlleva analizar la calidad, pertinencia y trascendencia del gasto en una sociedad como la guatemalteca.

Guatemala es un país que ha venido acumulando en el tiempo distintas carencias, diferencias y desigualdades, principalmente en materia social. Tal situación ha sido un proceso continuo que ha evidenciado una notoria dificultad por parte de los distintos regímenes de Gobierno, para el manejo de dichas carencias, pero principalmente, enorme incapacidad para buscar erradicarlas o bien el desarrollo de una política pública de largo plazo que apunte a una reducción paulatina y consistente de los problemas.

Además, al problema de gestión y de decisión política, se suma una insuficiencia estructural de fondos para la dotación financiera de los distintos ministerios, secretarías y programas respectivos, con lo cual, las asignaciones fuera de que

son menores a las necesidades existentes, no representan montos que aseguren o provean condiciones para hacer del gasto público un instrumento verdadero de redistribución.

Igualmente, se han identificado asignaciones que no guardan relación directa con la inversión o bien con la potencialidad de generar cambios en el tejido social, así como existen otras que responden a criterios y porcentajes establecidos en la Constitución Política de Guatemala, que genera enormes rigideces en el proceso de asignación y distribución.

Los factores mencionados anteriormente se conjugan configurando un conjunto de características de las finanzas públicas que se desglosan a continuación:

## **2. Visión de coyuntura con respecto a perspectiva estratégica**

El resultado de las negociaciones con respecto de cada presupuesto anual, no se hace desde una perspectiva estratégica, sino al contrario, en donde prevalecen posturas rígidas con respecto de determinadas asignaciones, lo cual hace difícil modificar las mismas buscando una mayor profundidad en el trabajo de ministerios y secretarías.

Además, la estructura presupuestaria no se ha discutido durante décadas, pero en esencia es la misma que prevalece desde hace más de cincuenta años, así como tuvo una visión de ordenamiento y programación, también tuvo su etapa contrainsurgente y en medio de estas dos condiciones se insertó en la dinámica de la democracia, a partir de 1986, sin cambios o modificaciones serias.

Por otra parte, en Guatemala la cuestión tributaria se ha concentrado en resolver las limitaciones financieras de cada régimen, por medio de la introducción de reformas tributarias, pero las mismas han tendido a ser modificaciones que permiten atender las carencias de recursos para cada Gobierno, pero muy poco planteando transformaciones tributarias que apunten al largo plazo.

Así, por ejemplo, cada régimen de Gobierno ha impulsado su propia reforma tributaria, las mismas de diferente calado y tocando distintos tipos de impuestos; sin embargo, ninguna ha planteado una reforma gradual, pero que sea acumulativa en términos de tributación e igualmente sin definir un tributo que se convierta en el centro de la tributación, así como modifique la orientación de la estructura tributaria otorgándole mayor progresividad.

Durante el período democrático, los dos únicos regímenes que no impulsaron alguna reforma tributaria fueron los de Álvaro Colom y Jimmy Morales. Es necesario subrayar que incluso la reforma tributaria del 2012, tuvo pocos resultados positivos en el mediano y largo plazo, por la improvisación de la misma.

El crecimiento de la deuda pública también es otro de los rasgos característicos de la coyuntura, lo cual soslaya una visión más crítica de la deuda, principalmente

la deuda interna, la cual poco a poco ha crecido, pero también se ha incrementado considerablemente el servicio de la deuda, con lo cual incluso, una de las asignaciones más altas del presupuesto del Estado es dicho servicio de la deuda.

### 3. Bajo peso relativo del gasto público sobre el PIB

En el próximo capítulo se ampliará el análisis, no obstante, para hilar de mejor manera se presenta como adelanto: a pesar que, la tributación ha mejorado considerablemente durante los últimos años y el gasto público también se ha incrementado notablemente, todavía el peso porcentual del gasto público con respecto del PIB se estima bastante bajo, principalmente durante el quinquenio de 2012 a 2017.

La situación contrasta, en cuanto la relación del crecimiento en tasas de variación anual entre el gasto –sus componentes de funcionamiento y capital-, la deuda pública y la tributación, tal como se puede observar en la tabla siguiente:

**Tabla No.1**  
**Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda y**  
**Tributación**  
**Tasas de variación anual**

<b>Años</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>Gasto Funcionamiento</b>	<b>Gasto Inversión</b>	<b>Servicio de la Deuda</b>	<b>Tributación</b>
2008	0	0	0	0	0
2009	8.31%	14.84%	-5.09%	2.81%	-2.66%
2010	-0.60%	-4.63%	9.41%	2.62%	9.42%
2011	10.56%	12.05%	7.34%	25.23%	16.11%
2012	2.63%	8.97%	-11.71%	-4.66%	5.26%
2013	4.87%	7.44%	-2.29%	7.04%	7.73%
2014	4.90%	4.88%	4.98%	-0.08%	6.54%
2015	-4.11%	1.84%	-22.35%	14.55%	2.18%
2016	6.45%	6.51%	6.19%	1.11%	3.88%
2017	17.23%	15.53%	24.09%	15.52%	4.85%
2018	14.16%	9.84%	30.38%	1.26%	4.63%
<b>Promedio</b>	<b>6.44%</b>	<b>7.73%</b>	<b>4.10%</b>	<b>6.54%</b>	<b>5.79%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT.

Como se puede observar en la tabla anterior, el servicio de la deuda crece en promedio en la serie presentada, arriba de la tasa del gasto total, lo cual es lógico, porque generalmente el déficit fiscal se cubre con deuda pública interna, lo cual implica a su vez, un crecimiento similar en cuanto el pago del servicio de la deuda,

por lo que el gasto total crece en promedio en la serie en 6.44%, mientras que el servicio de la deuda crece en 6.54%.

La tasa de variación anual promedio en la serie de la tributación, es menor (5.79%), con respecto al gasto total (6.44%) y el servicio de la deuda (6.54%), lo cual muestra también el rezago o la rigidez que es inmanente a la tributación con respecto al crecimiento del gasto público, mientras que el servicio de la deuda es la muestra de la necesidad de utilizar financiamiento por medio de Bonos del Tesoro, en lugar de utilizar mecanismos que eleven la tributación en general.

Fuera de ello, otro dato que llama la atención es que el crecimiento promedio en la serie del gasto de funcionamiento, supera al resto de indicadores (gasto público total, gasto de inversión, servicio de la deuda y tributación), pues alcanza una tasa promedio de 7.73%, lo cual reitera el crecimiento paulatino del gasto de funcionamiento en el caso de Guatemala.

Finalmente, el gasto de inversión muestra su baja cuantía contra el resto de indicadores, puesto que el mismo registra una tasa de crecimiento del 4.73% en promedio en la serie.

Esto muestra que el gasto público y la tributación han crecido a una tasa de variación anual similar, pero en términos absolutos, la diferencia indica que el gasto público ha crecido mayormente, pero la deuda pública prácticamente duplica la variación relativa del gasto y de la tributación, datos que muestran lo consignado en relación al subtítulo de este acápite.

#### **4. Estructura tributaria extendida y pocos tributos mayoritarios**

El conjunto de tributos confluye en la denominada estructura tributaria, la misma en Guatemala está integrada por 39 distintos impuestos, la totalidad de los impuestos se presenta en la siguiente tabla a continuación:

**Tabla No.2**  
**Guatemala: Estructura Tributaria**

No.	Impuestos	No.	Impuestos	No.	Impuestos
1	Al Valor Agregado Importaciones	14	Bebidas Gaseosas, Isotónicas y Jugos	27	Asfalto
2	Derechos Arancelarios	15	Vinos y Sidras	28	Petróleo Crudo
3	Sobre la Renta	16	Bebidas (Otros)	29	Otros Derivados del Petróleo
4	De Solidaridad	17	Sobre el Tabaco y sus productos	30	Sobre Distribución de Cemento
5	A Empresas Mercantiles y Agropecuarias	18	Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	31	Timbres Fiscales y Papel Sellado
6	ISET	19	Gasolina Superior	32	Sobre Circulación de Vehículos
7	Impuestos Sobre el Patrimonio	20	Gasolina Regular	33	Específico 1a. Mat. Vehículos Terr.
8	Único Sobre Inmuebles	21	Diésel y Gas Oil	34	A las Líneas de Telefonía
9	Sobre Transferencias del Patrimonio	22	Fuel Oil (Bunker)	35	Sobre Transporte y Comunicaciones
10	Al Valor Agregado Doméstico	23	Gasolina de Aviación	36	Sobre Explotaciones Mineras
11	Sobre Distribución de Bebidas	24	Kerosina	37	Otros Impuestos Indirectos
12	Cerveza	25	Nafta	38	Regalías e Hidrocarburos Compartibles
13	Bebidas Alcohólicas y Alcoholes Industriales	26	Gas Licuado de Petróleo	39	Salida del País.

Fuente: SAT

Tal como se puede observar, la estructura tributaria es extendida, con un total de 39 impuestos; sin embargo, los impuestos mayoritarios únicamente son 5, como se aprecia en la tabla siguiente:

**Tabla No.3**  
**Impuestos de mayor recaudación en la estructura tributaria**  
**En millardos y porcentajes**

Concepto/Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio serie
<b>Ingresos Tributarios Brutos</b>	<b>35.30</b>	<b>33.70</b>	<b>36.90</b>	<b>43.20</b>	<b>45.30</b>	<b>48.50</b>	<b>51.40</b>	<b>52.10</b>	<b>38.20</b>	42.73
<b>Recaudación Tributaria SAT (b)</b>	<b>33.80</b>	<b>32.90</b>	<b>36.00</b>	<b>41.80</b>	<b>44.00</b>	<b>47.40</b>	<b>50.50</b>	<b>51.60</b>	<b>37.90</b>	41.77
Valor Agregado Importaciones	11.10	9.70	11.10	12.90	13.60	13.60	14.10	13.60	8.70	12.04
Derechos Arancelarios	2.40	2.10	2.40	2.50	2.30	2.00	2.00	2.20	1.50	2.16
Sobre la Renta	7.40	7.20	7.70	10.10	10.60	12.80	14.20	13.60	11.20	10.53
Al Valor Agregado Doméstico	7.00	7.20	8.00	9.40	9.80	10.40	11.30	12.00	8.90	9.33
<b>Suma principales tributos (a)</b>	<b>27.90</b>	<b>26.30</b>	<b>29.20</b>	<b>34.90</b>	<b>36.30</b>	<b>38.80</b>	<b>41.70</b>	<b>41.40</b>	<b>30.30</b>	<b>34.09</b>
<b>% sobre recaudación SAT (a)/(b)</b>	<b>82%</b>	<b>80%</b>	<b>81%</b>	<b>84%</b>	<b>82%</b>	<b>82%</b>	<b>83%</b>	<b>80%</b>	<b>80%</b>	<b>82%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

Los tributos que condensan la mayor tributación son cuatro: IVA importaciones con el Q.41.77 millardos, DAI con Q.12.04 millardos, ISR con Q10.53 millardos e IVA doméstico con Q.9.33 millardos, como promedio del total de la tributación de la SAT entre 2008 y 2016. Estos cuatro impuestos suman Q34.09 millardos en promedio en la serie, lo que significa el 82% del promedio del total de recaudación en la serie.

Por exclusión entonces, los 35 impuestos restantes condensan el 18% del promedio total de la tributación. Por esta relación, se puede hablar de una estructura tributaria extendida, pero con únicamente cuatro tributos que proveen el 82% del total de la tributación en promedio en la serie 2008-2016.

## 5. Prevalencia de impuestos indirectos sobre los directos

Como se puede observar en la tabla anterior, de los cuatro tributos que proveen el 82% del total de la tributación, en el promedio de los años 2008-16, únicamente el ISR es un impuesto directo, que aporta Q.10.53 millardos al total de la tributación, el resto para alcanzar el 82% de la tributación está integrado por impuestos indirectos: IVA doméstico e importaciones y Derechos Arancelarios.

Si se visualiza el peso relativo de la tributación, en los cuatro impuestos analizados, estos son los datos:

**Tabla No.4**  
**Guatemala: Impuestos de mayor aportación absoluta y relativa**  
**En millardos y porcentajes**

Concepto/Años	Tributación Promedio en la serie Q.	% del promedio
<b>Ingresos Tributarios Brutos</b>	<b>42.73</b>	<b>100%</b>
<b>Recaudación Tributaria SAT (b)</b>	<b>41.77</b>	<b>98%</b>
Valor Agregado Importaciones	12.04	28.84%
Derechos Arancelarios	2.16	5.16%
Sobre la Renta	10.53	25.22%
Al Valor Agregado Doméstico	9.33	22.35%
<b>Suma principales tributos (a)</b>	<b>34.09</b>	<b>81.56%</b>
<b>% sobre recaudación SAT (a)/(b)</b>	<b>82%</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT.

Como se puede observar, el ISR aporta el 25.22% del promedio de tributación entre 2008 y 2016 (82%), que constituye el único impuesto directo en estos tributos seleccionados por su mayor incidencia en la totalidad de la tributación. Los otros tres impuestos son de tipo indirecto y aportan el 56.34% del 82% del total de la tributación en Guatemala.

Tal como se señala en el subtítulo, los impuestos indirectos tienen una prevalencia superior que los directos, lo que profundiza el sentido regresivo de la estructura tributaria en Guatemala.

## 6. Reiteración de impuestos temporales con respecto a permanentes

En Guatemala las dificultades para establecer impuestos que propendan a transformar la estructura tributaria, así como generen mayores ingresos y que modifiquen la regresividad tributaria, es muy alta. Los diferentes Gobiernos que se han lanzado a una reforma tributaria, han buscado eludir la conflictividad y oposición que conlleva modificaciones trascendentales en la estructura tributaria, sabiendo de antemano que los grupos empresariales privados son los que mayor adversan dichos cambios.

Por tales razones, en varios casos, se ha buscado implementar tributos de carácter temporal para evitar entrar en mayor conflicto. Por ello las negociaciones han conducido a establecer impuestos como el IETAP, el IEMA y el ISO, como tributos que contribuyan a mejorar la tributación, pero en el ámbito de mejorar la recaudación para el Gobierno de turno, pero sin mostrar potencialidades de futuro.

## 7. Avance notable de la deuda pública interna y el servicio de la misma

La deuda pública interna ha sido el expediente más utilizado por los Gobiernos para evitar introducir reformas tributarias de largo calado, así como ha representado el mecanismo para cubrir el déficit fiscal y con ello el factor en el cual descansa el incremento que el gasto público ha venido experimentando durante los últimos años.

**Tabla No.5**  
**Deuda Pública Interna**  
**En Millones de Q. y porcentajes**

<b>Años</b>	<b>Montos</b>	<b>Variación anual %</b>	<b>Absoluta Q.</b>
2007	24,191.0	0	0
2008	26,209.9	8.35%	2,018.9
2009	30,598.2	16.74%	4,388.3
2010	36,769.2	20.17%	6,171.0
2011	45,074.6	22.59%	8,305.4
2012	47,094.0	4.48%	2,019.4
2013	49,406.8	4.91%	2,312.8
2014	57,623.3	16.63%	8,216.5
2015	61,623.3	6.94%	4,000.0
2016	65,641.8	6.52%	4,018.6
2017	72,735.9	10.81%	7,094.1
<b>Total</b>	<b>516,968.1</b>	<b>118.14%</b>	<b>48,544.9</b>
<b>Promedio</b>	<b>51,696.8</b>	<b>11.8%</b>	<b>4,854.5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del BANGUAT

Como se aprecia en la tabla anterior, la deuda pública interna en su tasa de variación anual, ha crecido a razón de 11.8% en promedio en la serie presentada, lo que significa que en términos absolutos ha tenido un promedio de Q.4.8 millardos anuales. En otros términos, el monto de la deuda de 2017 con respecto a la de 2007, ha mostrado una variación de 300.64%.

Estos indicadores muestran el alto dinamismo que la deuda pública interna ha tenido en los últimos diez años, lo que en términos absolutos de la deuda interna total ha crecido en promedio en la serie (2007-2017) de Q.51.6 millardos<sup>1</sup>.

La tasa de variación del gasto público total es en promedio en la misma serie de 6.1% y en términos absolutos de Q.61.5 millardos; mientras que la tributación presenta, coincidentemente, en los mismos indicadores, una tasa de variación del 6.2% mientras que en términos absolutos es de Q.47.04 millardos.

Esto muestra que el gasto público y la tributación han crecido a una tasa de variación anual similar, pero en términos absolutos, la diferencia indica que el gasto público ha crecido mayormente, pero la deuda pública prácticamente duplica la variación relativa del gasto y de la tributación, datos que muestran lo consignado en relación al subtítulo de este acápite.

## **8. Rigidez del gasto público**

El gasto público ciertamente ha crecido, a pesar del incremento de la deuda pública, así como del esfuerzo de la tributación; sin embargo, el gasto presenta condiciones de rigidez derivado, en buena medida, por el hecho que muchos gastos quedaron establecidos en la Constitución Política de 1985. Esta situación afecta las potencialidades de convertir al gasto público en una auténtica herramienta de redistribución, e igualmente se ve imposibilitado de mejorar las asignaciones, puesto que en la medida que se incrementa el mismo, debe responder, en la misma medida del crecimiento relativo, en los porcentajes que la constitución demanda.

Esta situación se puede evidenciar para el año 2017, en la siguiente tabla:

**Tabla No.6**  
**Asignaciones del Gasto Fijas 2017 establecidas por la Constitución y otras**  
**leyes**  
**En millones de Q. y Porcentajes**

<b>Concepto</b>	<b>Montos Q.</b>	<b>% s/Ingresos Corrientes</b>
Asignaciones del IVA-Paz	10,563.80	16.94
Aportes Constitucionales	6,774.90	10.86
Asignaciones de gasto con destino específico	2,709.80	4.34
Ministerio de la Defensa Nacional	1,846.10	2.96
Servicios de la deuda pública	3,700.20	5.93
Remuneraciones	17,998.40	28.86
Clases pasivas	4,855.20	7.78
Aportes constitucionales con ingresos corrientes	7,369.20	11.81
<b>Suma asignaciones rígidas (b)</b>	<b>55,817.60</b>	<b>89.48</b>
<b>Ingresos Corrientes Totales (a)</b>	<b>62,375.30</b>	<b>100</b>
<b>Saldo Final (a)- (b)</b>	<b>6,557.70</b>	<b>10.52</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del ICEFI.

## 9. Rezago en el gasto social

La asignación en el gasto social se ha venido incrementando ciertamente, pero aún los rezagos en dicha materia son notorios, lo cual demanda no sólo de un tratamiento diferenciado de los problemas e indicadores de gasto social, sino además requiere de mayor cantidad de recursos para su dotación.

En este sentido, es importante ampliar el concepto de gasto social, para no reducirlo a salud y educación, puesto que los bienes públicos que en material social se requieren para una población, han ido creciendo y mostrando indicadores cada vez más difícil de abatir en el tiempo.

Así, por ejemplo, la cuestión ambiental ha venido tomando mayor trascendencia a partir de los impactos del cambio climático que han venido ocurriendo en todo el planeta, ello demanda modificar seriamente la asignación para este sector, así como requiere de la actualización de las políticas públicas en materia ambiental y en materia de recursos naturales.

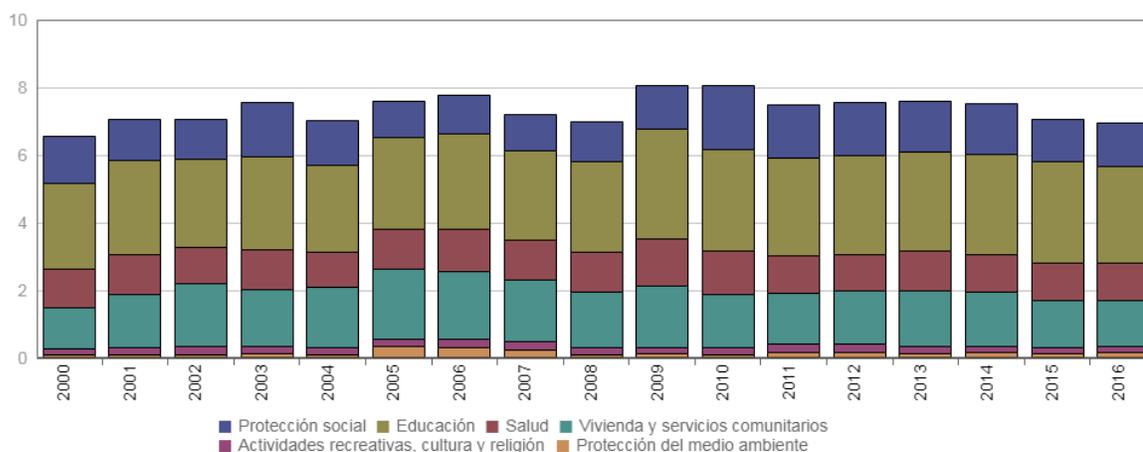
La seguridad interna en Guatemala, a pesar de su reducción paulatina, todavía muestra indicadores alarmantes de ocurrencia de hechos violentos, lo cual es una muestra de la necesidad de ampliar el concepto de seguridad interna por el de seguridad ciudadana, que implica también intervenciones en el tejido social de la comunidad, barrio y colonia.

Finalmente, el concepto de salud también debe ampliarse al de seguridad mental, principalmente vinculado al párrafo anterior, al igual de visualizarlo más allá de la salud, para situarlo en el plano de protección social, en donde juega un papel esencial la cuestión de la seguridad social, así como otros programas no contributivos.

Dentro de estas reflexiones, cabe la necesidad de ampliar la discusión conceptual del gasto social, pero que implica también una dotación de mayor cantidad de recursos financieros, relacionado a la necesidad de rediscutir la arquitectura institucional dentro de este sector<sup>2</sup>.

CEPAL presenta los distintos componentes sociales del gasto en su relación con el PIB, que se presentan a continuación:

**Gráfica No.1**  
**Gasto social como porcentaje del PIB en Guatemala**



Fuente: CEPAL. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>

La gráfica anterior, permite observar que el gasto social como máximo alcanza el 8% del PIB, sumando la protección social, la educación, la salud, la vivienda, las actividades recreativas y la protección del medio ambiente. En este caso, la educación y la vivienda y servicios comunitarios con los que mayor peso, presentan y luego la protección social, tal como se podrá ver en adelante.

<sup>2</sup> Dentro de esta discusión, vale la pena destacar la problemática de desnutrición del país, un indicador que refiere que casi la mitad de la población de niños menores de 5 años sufre de este flagelo. La institucionalidad actual encuentra como responsable a la SESAN; sin embargo, es una entidad que no ejecuta y que sus fondos se encuentran adscritos a los ministerios de Salud, Agricultura y Educación. Una arquitectura institucional que merece discutirse, al igual que el manejo directo de los fondos.

### 10. Baja carga tributaria

Guatemala es uno de los países del continente con una de las cargas tributarias más bajas e igualmente se sitúa entre los países del hemisferio en donde la carga tributaria es de poca incidencia.

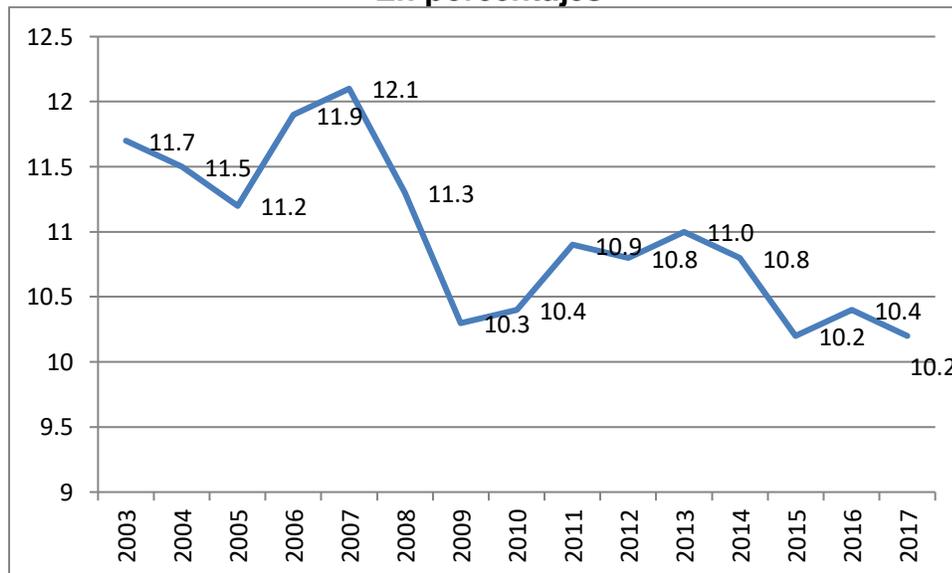
El punto es que la carga tributaria es baja, la estructura tributaria es regresiva con una incidencia mayoritaria de los impuestos indirectos, tal como se comentó anteriormente, pero que la carga tributaria en el tiempo muestra palpablemente que la exposición de los guatemaltecos al pago de tributos es considerablemente baja.

En todo caso, es imprescindible en Guatemala discutir y reflexionar sobre la carga y estructura tributaria, así como el diseño presupuestario, la asignación de fondos y, principalmente, lo relativo a la orientación del presupuesto hacia la redistribución.

El ejercicio de debate ya no debe ser únicamente sobre la carga tributaria, sino en una visión integral para converger a un Pacto Fiscal que contemple todos estos aspectos y así la resistencia a nuevos o modificaciones o reformas tributarias, tendría un contexto con más sentido que reducirlo solo a impuestos.

La carga tributaria se presenta en la siguiente gráfica:

**Gráfica No. 2**  
**Carga Tributaria**  
**En porcentajes**



Fuente: MINFIN.

En la gráfica anterior se puede observar que la carga tributaria tiende a disminuir significativamente, mostrando su punto más alto en 2007. Para que a partir de

este año la misma decae hasta 10.3% en 2009, se eleva a 11% en 2013 y luego vuelve a caer hasta 10.2% en 2017. El promedio de los 15 años de la serie que se incluye en la gráfica es de 10.98%, lo cual muestra con claridad que pretender eludir la responsabilidad histórica de mejorar las condiciones de recaudación, no tiene sentido en la actualidad.

### 11. La tendencia a la baja en la recaudación

La recaudación también muestra una tendencia poco positiva en los últimos años, en tanto ciertamente sus montos se han incrementado, pero su tasa de variación anual muestra porcentajes bastante modestos y que guardan relación con la baja carga tributaria.

Los datos de recaudación se muestran a continuación:

**Tabla No.7**  
**Guatemala: Recaudación Tributaria**  
**En millardos de Q.**

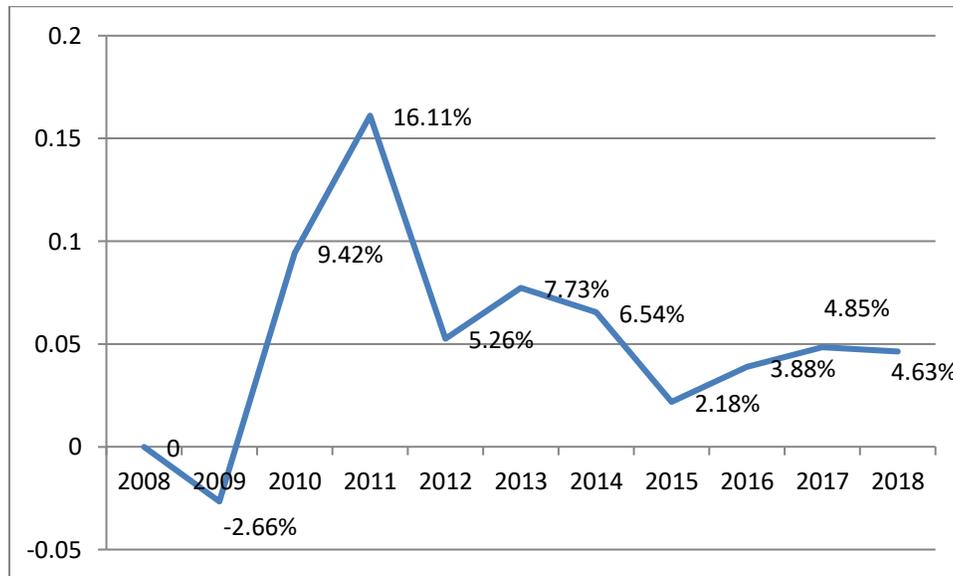
Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio en la serie
Recaudación Tributaria SAT	33.8	32.9	36	41.8	44	47.4	50.5	51.6	53.6	56.2	58.8	46.1

Fuente: MINFIN

Como se puede observar, en la serie de 11 años, la recaudación subió aproximadamente Q.20.0 millardos en los años extremos de la serie, así como en los años 2008 a 2009, se mantuvo en los Q.30 millardos, en los años 2010, 2011 y 2012 subió a Q.40.0 millardos, luego entre 2014 y 2018 se incrementó a Q.Q.50 millardos, lo que significa que en promedio en la serie se han recaudado Q.46.1 millardos.

Estos datos en términos de la tasa de variación se muestran de la siguiente forma:

**Gráfica No.3**  
**Guatemala: Tasas de variación anual de la Recaudación**  
**En porcentajes**



Fuente: MINFIN y SAT,

La gráfica permite observar que, a partir del año 2011, la tasa de variación de la recaudación mostró el porcentaje más alto en los últimos once años, con un 16.11%, para luego caer sin poder recuperar este porcentaje de 2011, incluso bajó a 2.18% en 2015, a partir del cual se elevó modestamente, para volver a decrecer en 2018 en 4.63%. En todo caso, las cifras todavía son positivas, pero las tasas de variación muestran una tendencia errática, sin parecer apuntar a un crecimiento positivo y creciente, sino un tanto estancamiento, con tendencias a la baja, aunque en cifras todavía positivas.

Según los datos de la SAT, la brecha en 2019 tiende a ser más elevada en relación a la meta de recaudación en los primeros dos meses, lo cual puede ser un indicador de tendencia en la recaudación que podría caer aún más, así como estar más alejado del pico del año 2011.

## **CAPÍTULO II: LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL GASTO PÚBLICO EN GUATEMALA**

### **1. Presentación**

El gasto público es uno de los componentes esenciales del Presupuesto de la Nación, en los mismos se condensan las orientaciones del destino de distintos recursos que buscan constituirse en la redistribución del gasto para volcarlo hacia una sociedad.

El gasto público tiene tres condiciones fundamentales: a) la asignación, que implica la cantidad de recursos que se proveen para una institución o para un programa en particular; b) la distribución, que constituye el ejercicio de colocar recursos en forma que atienda todas las instituciones encargadas de ejecutarlo y c) la redistribución del gasto que representa el ejercicio más importante en materia de gasto, en tanto representa el dilema de la asignación y distribución, pero que sin redistribución no significan nada puesto que acá es donde la sociedad puede percibir el uso de los fondos en concreto.

El ejercicio de presupuesto pasa por definir los elementos más importantes que se pretenden para una sociedad distinta, implicará el recuento de necesidades y con ello el establecimiento de prioridades de las mismas, para que, a partir de este conocimiento, se pueda establecer con prioridad el destino del gasto, así como su asignación correspondiente.

La redistribución es un aspecto que va más allá de la asignación y distribución de fondos, pero que merece hacerse con detenimiento, en tanto la redistribución constituye llevar el gasto más allá de la asignación cuantitativa para establecer con claridad lo que se denominan los efectos en el corto plazo, e igualmente, los llamados impactos, que son las transformaciones en el mediano y largo plazo que ocurren en el tejido social a partir del ejercicio de distribución, asignación y redistribución.

Es necesario destacar que la redistribución alude a cambios significativos a transformaciones profundas en el área en donde se han asignado fondos, no es simplemente que se consideró importante asignarle fondos, sino primordialmente, qué ocurre a partir de dicha asignación, que implica resultados o cambios o transformaciones, no únicamente una relación de gasto planificado versus ejecutado.

Este aspecto demanda la introducción de instrumentos como: líneas basales; encuestas o muestras de beneficiarios; la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, para que se cuente con sistemas técnicos que provean alertas tempranas para reconocer la ruta del desenvolvimiento de determinado gasto. De otra forma, se continuará haciendo más de lo mismo.

Este documento contiene las diferentes reflexiones acerca del gasto público para conocer el estado de situación del mismo, sus orientaciones o tendencias y las características particulares del mismo, con ello se profundiza en uno de los elementos centrales de la Hacienda Pública.

El gasto público en Guatemala presenta algunas tendencias generales que permiten caracterizarlo, reconocer aquellos elementos que hacen particular el gasto público en nuestro país.

## 2. Bajo peso relativo del gasto público sobre el PIB

A pesar de que la tributación ha mejorado considerablemente durante los últimos años y el gasto público también se ha incrementado notablemente, todavía el peso porcentual del gasto público con respecto del PIB se estima bastante bajo, principalmente durante el quinquenio de 2012 a 2017, tal como se puede observar en la tabla siguiente:

**Tabla No.8**  
**Guatemala: Gasto público con respecto del PIB**  
**Porcentajes**

<b>Años</b>	<b>Gasto Público como % del PIB</b>
2008	13.6
2009	14.2
2010	14.5
2011	14.4
2012	14
2013	13.8
2014	13.4
2015	12.8
2016	12.6
2017	12.1
<b>Promedio</b>	<b>13.54</b>

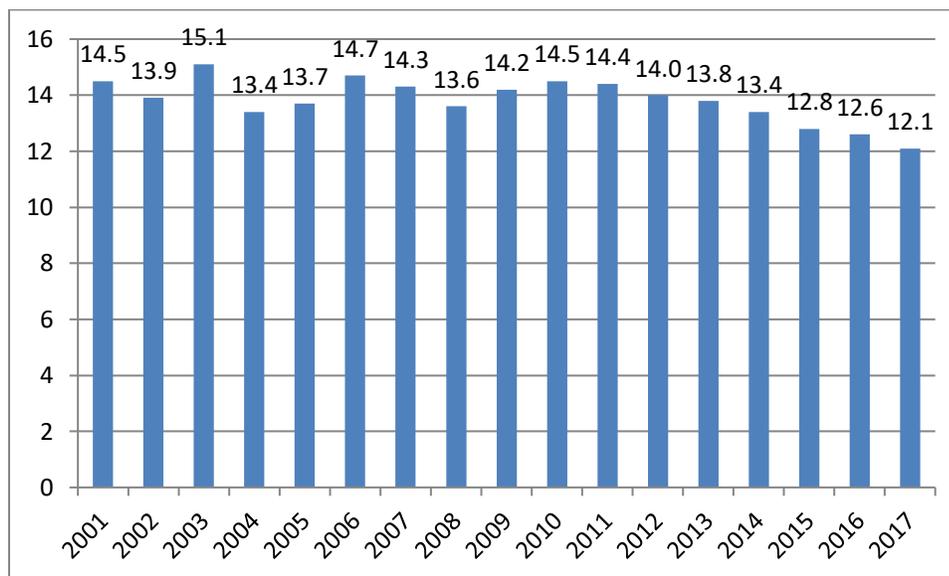
Fuente: ICEFI.

En el año 2010 alcanzó el 14.4%, pero luego empezó a decaer sistemáticamente hasta llegar al año 2017, cuando alcanza el 12.1%, e igualmente mostrando un promedio en la serie de 13.5%.

El gasto público en Guatemala, por lo tanto, todavía es bajo en relación a Centroamérica, más aún con respecto a Latinoamérica y todavía muy lejano a los países en vías de desarrollo y desarrollados.

La gráfica siguiente permite ilustrar lo indicado:

**Gráfica No. 4**  
**Gasto Público sobre el PIB**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

El bajo porcentaje del gasto público en relación con el PIB de Guatemala puede apreciarse aún más cuando se compara con los países de Centroamérica, así como de México y Belice. Estos datos se presentan en la tabla a continuación:

**Tabla No.9**  
**Gasto Público como porcentaje del PIB, en países seleccionados**

Países	Gasto Público/PIB 2015
Guatemala	12.07
El Salvador	21.43
Honduras	26.64
Nicaragua	26.78
Costa Rica	19.26
Panamá	22.78
Belice	33.81
México	26.01

Fuente: El Mundo.cr. <https://www.elmundo.cr/opinion/estructura-evolucion-del-gasto-publico-centroamerica/>

Como se puede apreciar en la tabla anterior, Guatemala presenta el gasto público como porcentaje del PIB más pequeño no sólo de Centroamérica, sino también de Belice y México, países que se encuentran como vecinos más cercanos.

En todos los casos, el gasto como porcentaje del PIB se encuentra en el 20% hacia arriba en donde Belice muestra el porcentaje más elevado con 33%, lo cual es un indicador de la baja cuantía del gasto público, lo cual guarda estrecha relación con la baja carga tributaria del país que se mantiene alrededor del 10%.

Esta situación sumada a la rigidez propia del gasto público en Guatemala dificulta el margen de maniobra de las autoridades para realizar una labor de asignación y redistribución propia a las grandes necesidades de bienes públicos en Guatemala.

Si se quieren comparaciones con países desarrollados, sirva esta cita de ejemplo: "...claras diferencias entre el gasto público de los países (centroamericanos) en proporción con el PIB, destacando entre los países con mayor proporción de gasto Finlandia 55,80%, Noruega 50, 80%, entre aquellas que menos recursos gastan son Guatemala un 12,17% y Haití 18, 48%"<sup>3</sup>.

### 3. La dinámica y peso de los componentes principales del gasto público

Si se observan los grandes componentes del gasto público y se compara con las tasas de variación de la recaudación, se puede observar en la tabla siguiente:

**Tabla No.10**  
**Gasto Total, Gasto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda y**  
**Tributación Tasas de variación anual**

<b>Años</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>Gasto Funcionamiento</b>	<b>Gasto Inversión</b>	<b>Servicio de la Deuda</b>	<b>Tributación</b>
2008	0	0	0	0	0
2009	8.31%	14.84%	-5.09%	2.81%	-2.66%
2010	-0.60%	-4.63%	9.41%	2.62%	9.42%
2011	10.56%	12.05%	7.34%	25.23%	16.11%
2012	2.63%	8.97%	-11.71%	-4.66%	5.26%
2013	4.87%	7.44%	-2.29%	7.04%	7.73%
2014	4.90%	4.88%	4.98%	-0.08%	6.54%
2015	-4.11%	1.84%	-22.35%	14.55%	2.18%
2016	6.45%	6.51%	6.19%	1.11%	3.88%
2017	17.23%	15.53%	24.09%	15.52%	4.85%
2018	14.16%	9.84%	30.38%	1.26%	4.63%
<b>Promedio</b>	<b>6.44%</b>	<b>7.73%</b>	<b>4.10%</b>	<b>6.54%</b>	<b>5.79%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

<sup>3</sup> El Mundo.cr. <https://www.elmundo.cr/opinion/estructura-evolucion-del-gasto-publico-centroamerica/>

Como se puede observar en la tabla anterior, el servicio de la deuda crece en promedio en la serie presentada, arriba de la tasa del gasto total, lo cual es lógico, porque generalmente el déficit fiscal se cubre con deuda pública interna, lo cual implica a su vez, un crecimiento similar en cuanto el pago del servicio de la deuda, por lo que el gasto total crece en promedio en la serie en 6.44%, mientras que el servicio de la deuda crece en 6.54%.

La tasa de variación anual promedio en la serie de la tributación, es menor (5.79%), con respecto el gasto total (6.44%) y el servicio de la deuda (6.54%), lo cual muestra también el rezago o la rigidez que es inmanente a la tributación con respecto el crecimiento del gasto público, mientras que el servicio de la deuda es la muestra de la necesidad de utilizar financiamiento por medio de Bonos del Tesoro, en lugar de utilizar mecanismos que eleven la tributación en general.

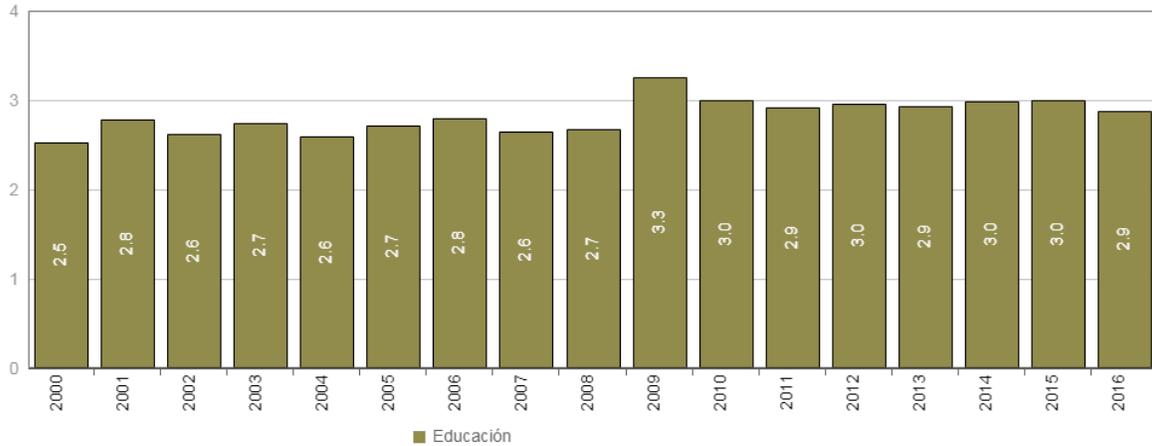
Fuera de ello, otro dato que llama la atención es que el crecimiento promedio en la serie del gasto de funcionamiento, supera al resto de indicadores (gasto público total, gasto de inversión, servicio de la deuda y tributación), pues alcanza una tasa promedio de 7.73%, lo cual reitera el crecimiento paulatino del gasto de funcionamiento en el caso de Guatemala.

Finalmente, el gasto de inversión muestra su baja cuantía contra el resto de indicadores, puesto que el mismo registra una tasa de crecimiento del 4.73% en promedio en la serie.

Esto muestra que el gasto público y la tributación han crecido a una tasa de variación anual similar, pero en términos absolutos, la diferencia indica que el gasto público ha crecido mayormente, pero la deuda pública prácticamente duplica la variación relativa del gasto y de la tributación, datos que muestran lo consignado en relación al subtítulo de este acápite.

En el caso de la educación, es aquel rubro del gasto social que mayor peso tiene dentro del PIB, tal como se puede observar en la gráfica siguiente.

**Gráfica No. 5**  
**El gasto en educación como porcentaje del PIB en Guatemala**

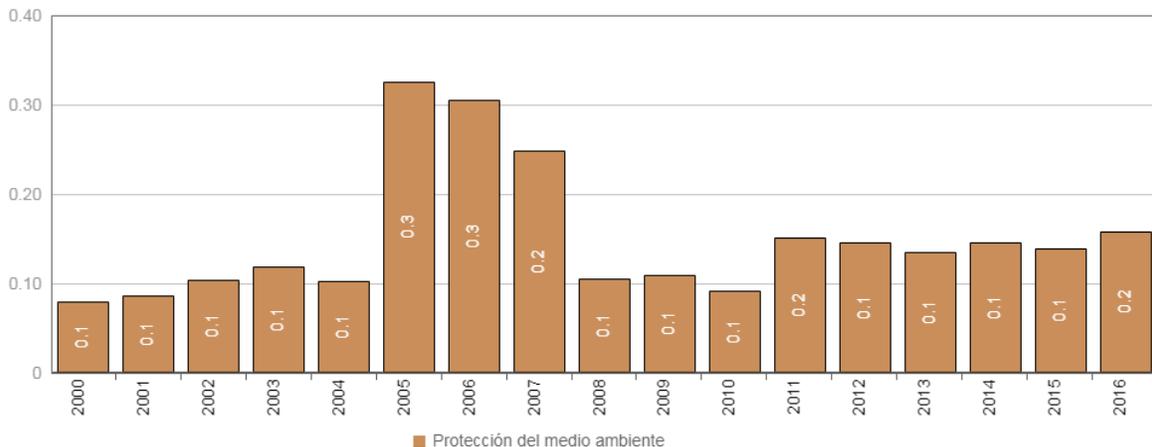


Fuente: CEPAL. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>

Como se puede observar en la gráfica anterior, el porcentaje del gasto en educación alcanza como máximo en esta serie de años, el 3.3% del PIB en 2009, mientras el más bajo fue de 2.5% en 2000, en toda la serie, el promedio del gasto en educación registra el 2.82%. Este indicador, aunque es bueno para el país, es sumamente bajo si se compara con el de Centroamérica.

En contraste el gasto de medio ambiente, en el caso de Guatemala, en su medición con el PIB es sumamente bajo, tal como se presenta a continuación.

**Gráfica No. 6**  
**El gasto en medio ambiente como porcentaje del PIB en Guatemala**



Fuente: CEPAL. <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>

La situación de degradación que el medio ambiente ha venido sufriendo durante los últimos años, demanda mayor cantidad de recursos para enfrentar dicha problemática; sin embargo, a pesar que todos los regímenes que han tenido la oportunidad de gobernar en Guatemala, durante el período democrático, no han

demostrado la vinculación de su discurso “comprometido con el medio ambiente”, puesto que la asignación de dicho componente en el gasto continúa siendo extremadamente bajo, tal como muestra la gráfica anterior.

Por otra parte, la asignación al Ministerio de la Defensa ha venido incrementándose en los últimos años, lo cual contradice no sólo lo establecido en los Acuerdos de Paz, sino además es contradictorio con otros ministerios que tienen carácter sustantivo en el quehacer nacional. Los datos del gasto de egresos del Ministerio de la Defensa se presentan a continuación.

**Tabla No.11**  
**Presupuesto de Egresos Aprobados del Ministerio de la Defensa Nacional\***  
**En millones de Q**

<b>Años</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>Funcionamiento</b>	<b>Inversión</b>
2008	1265.3	1197.2	68.1
2009	1301.2	1300.1	1.1
2011	1554.8	1511	43.8
2012	1654.9	1611.3	43.6
2013	2037.9	1971.3	66.6
2014	2037.9	1971.3	66.6
2015	2100.3	2034.5	65.8
2016	2061.6	1995.9	65.7
2017	1908.3	1784.9	123.4
2018	1908.3	1784.9	123.4
<b>Promedios</b>	<b>1783.05</b>	<b>1716.24</b>	<b>66.81</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. \* Los datos del presupuesto de egresos del 2010 no aparecen en la fuente utilizada.

#### **4. Reflexiones sobre la redistribución del gasto público**

Es importante indicar que la redistribución del gasto implica visualizar en qué se ejecutó el gasto, pero principalmente que aportó para la sociedad o se refiere a qué transformaciones provocó o que cambios consiguió en el tejido social.

Esto marca una enorme diferencia en la forma de analizar el gasto público, puesto que quedarse en la relación de asignado contra ejecutado, únicamente refleja la eficiencia en la ejecución del gasto, lo cual es una visión extremadamente reducida de lo que dicha etapa representa.

El gasto público en términos de un instrumento de redistribución, no puede analizarse únicamente en la asignación o distribución de fondos, la parte crucial es en qué mejoró las condiciones de una sociedad. De nada sirve referir que el

gasto en materia de educación, por ejemplo, se ejecutó en un 100%, si no se hace referencia a qué provocó esta ejecución financiera, que debe trascender a decir, se mejoró la educación primaria, la preprimaria o la básica, pero igual, en términos de qué?

Por ejemplo, si se mejoró el currículum nacional base o bien se integró un nuevo módulo sobre ciudadanía o bien se introdujo la historia del conflicto armado interno y los acuerdos de paz o bien, aún más importante, de acuerdo a la evaluación anual de todos los graduados, se obtuvo una mejoría de un porcentaje superior al actual en matemáticas (el año 2018, mostró que únicamente el 10% de todos los graduandos ganaron matemáticas).

Desde otra perspectiva, la redistribución significa cuánto se mejoró la dotación de bienes públicos, por ejemplo, cuántas personas del percentil de más bajos ingresos hoy tienen acceso al agua potable, a la electricidad o a la luz, y contrastarlo con el percentil de mayores ingresos, por ejemplo.

Si esta discusión se realiza, el análisis del gasto rebasaría la reducida visión de ejecutado contra planificado o bien la eficiencia del gasto visto por institución, cuando en realidad el gasto implica, tal como se dijo anteriormente, en qué se convirtieron las asignaciones otorgadas en el presupuesto a cada institución.

### **CAPÍTULO III: LOS FACTORES QUE AFECTAN LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA Y QUE LIMITAN LA PRESUPUESTACIÓN EN LA HACIENDA PÚBLICA**

#### **1. Presentación**

El CES en su proceso de reflexión sobre la realidad nacional, específicamente en materia de la hacienda pública, ha venido generando capítulos que permiten comprender con mayor profundidad la cuestión fiscal, a partir de la visión integral que provee la hacienda pública.

De esta cuenta, los anteriores informes, han discurrido acerca de la situación de ingresos y la cuestión del gasto público, por lo que este tercer informe se refiere a la situación de distintos factores que erosionan la recaudación, pero que si los mismos se pudieran atender con precisión, la situación de ingresos mejoraría, con ello el proceso de asignación y redistribución presupuestaria también encontraría mayor cantidad de fondos y la situación económica y social del país podría tener mejores condiciones para su desarrollo.

Varios factores erosionan seriamente la recaudación en Guatemala. Algunos de ellos son difíciles de resolver, así como de cuantificar con precisión, tales los casos de la corrupción y el contrabando, pero existen otros que si cuentan con datos que permiten magnificar e ilustrar su problemática, tales como los casos del gasto

tributario, la evasión fiscal, las exoneraciones otorgadas por los presidentes, como elementos fundamentales.

En este informe, justamente se recrean e ilustran los datos oficiales que respaldan algunos de estos elementos que minan significativamente la tributación de la SAT y con ello se puede evidenciar que se necesitan implementar acciones que reduzcan o, en todo caso, concluyan con dichas deficiencias.

Si los elementos que se analizan se redujeran, se podría incrementar la recaudación, tal como se presenta en este documento, en cantidades significativas y con ello mejoraría el triángulo de tributación, asignación y desarrollo económico en el país.

Sin embargo, es pertinente indicar, que con ello no se debe saltar a conclusiones, como que con esta mejora en los factores que reducen la tributación ya no se necesitan más impuestos, esta afirmación no sería del todo cierta, pues en Guatemala se necesita discutir abiertamente sobre la necesidad de no sólo mejorar la recaudación, sino además de definir una estructura tributaria distinta, por ello el uso de la hacienda pública provee un marco que puede significar la línea base para la discusión de un pacto fiscal en Guatemala.

Los factores que reducen la tributación permitirán comprender que se pueden introducir mejoras importantes si se readecúan o reducen los elementos que en este documento se presentan.

## **2. Los factores que afectan la recaudación tributaria y que limitan la presupuestación en la hacienda pública:**

Guatemala se enfrenta a un serio debate en términos de la hacienda pública, puesto que la situación fiscal pasa por analizar el estado de los ingresos tributarios, mismos que determinan la asignación y redistribución presupuestaria, pero también resulta imprescindible reconocer aquellos aspectos que erosionan y reducen la capacidad de generar mayores ingresos vía los impuestos.

Este es el caso, en primer lugar, del denominado gasto tributario, el cual significa todas aquellas exoneraciones que se encuentran establecidas en cada ley que ampara el cobro de los impuestos. La idea de este gasto tributario generalmente descansa en la premisa que, al permitir ciertos beneficios fiscales a actividades económicas o productivas, propiciará un crecimiento importante de las empresas vinculadas a esta actividad, con lo cual se elevará su producción, mejorará su competitividad y con ello genera mayor empleo para las personas, permitirá también la incorporación de acervo tecnológico.

Todos estos resultados en determinadas actividades productivas producirán un crecimiento mayor en la actividad productiva beneficiada y con ello su peso en el Producto Interno Bruto, mejorará y contribuirá a un mayor nivel de crecimiento

económico, así como producirá empleo e ingresos para sus empleados, con lo cual se espera que contribuya a nivel social para producir también mayor consumo y ahorro.

Aunque la premisa es verdadera en principio, sus resultados en el caso de Guatemala no son lo suficientemente concluyentes como para afirmar los beneficios ulteriores en la actividad económica y en el entorno social, igualmente es bastante difícil precisar el impacto de estos beneficios en la cuestión de la generación de empleo y aún más en la dotación de empleo decente<sup>4</sup>.

El hecho que los resultados no son concluyentes, devienen del hecho que las autoridades que son responsables de administrar los privilegios fiscales, no cuentan con registro sistemático de los beneficios propios de reducir la presión fiscal, tales como la generación de empleo (cantidades, sueldos y condiciones laborales), la sostenibilidad empresarial y ambiental de las empresas, el impacto del crecimiento de las empresas en la industria en donde se desenvuelven, así como su impacto o incidencia en el PIB.

Otros aspectos que no son sujeto de medición exacta son aspectos como el tiempo dentro del beneficio del gasto tributario, su posterior salida para iniciar un proceso de competencia abierta o el mejoramiento en procesos, costos, productos y empleo.

Sin embargo, el gasto tributario continúa siendo un aspecto que se encuentra contemplado en el marco legal que regula la cuestión tributaria en Guatemala, por lo que resulta imprescindible reconocer su presencia e incidencia en tanto reduce o afecta la recaudación neta de impuestos.

Otro aspecto que es necesario indicar, se refiere las denominadas exoneraciones fiscales, que constituyen un factor que también erosiona la recaudación tributaria, en tanto el Presidente de la República goza de dicha posibilidad, sin que se cuente con información transparente al respecto, ni tampoco los motivos que justifican dichas exoneraciones, con lo cual se agrega un factor adicional que impacta en la tributación neta del país.

La evasión tributaria, es otro de los aspectos que minan la recaudación tributaria, pues constituyen maniobras ilegales que permitan evitar pagar los impuestos, pero incluso las mismas, varias veces, no sólo se aseguran de no hacer efectivo

---

<sup>4</sup> El empleo decente es una categoría conceptual creada por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que considera que dicho empleo tiene características particulares como las siguientes: a) existe una relación formal de trabajo entre el empleador y el empleado; b) el empleo tiene establecido un horario determinado de conformidad con la ley; c) existe un sueldo o salario que guarda estrecha relación con el nivel de competencia que demanda el trabajo contratado y de acuerdo con la ley; d) las personas empleadas gozan de todas las prestaciones de ley existentes (vacaciones, bonos, aguinaldo, feriados o descansos, trabajo extra remunerado, IGSS y se tiene el derecho a ser promocionado dentro del trabajo). El concepto de trabajo decente también implica que el empleo se desenvuelve en condiciones dignas (trato de los empleadores, lugar de trabajo, dotación de equipo básico, iluminación, oxigenación, espacio para almorzar, seguridad en el trabajo, entre las principales).

el pago de impuestos, sino además obtienen del Estado recursos financieros como producto del denominado crédito fiscal, principalmente en el IVA, con lo cual se amplía más la brecha de cobros de impuestos que la SAT puede realizar.

La elusión tributaria es otro factor adicional que produce efectos negativos en la recaudación de impuestos, en tanto, aunque la misma es legal, puesto que se sustenta en el marco legal existente, merecen conocer las leyes que por imprecisiones, ambigüedades, brechas o fallos en la redacción de los marcos legales vigentes abren otro enorme hoyo en la capacidad recaudatoria de la SAT.

En todo caso, todos estos aspectos guardan estrecha relación con la hacienda pública, en tanto si la capacidad de recaudación se ve limitada por los distintos elementos enunciados, ello significa que también la presupuestación también se encuentra sumamente afectada para la asignación y redistribución de los distintos elementos de gasto, con lo cual la interrelación entre el Estado y su población también se ve disminuida, puesto que las instituciones responsables de la dotación de los distintos bienes públicos a la población, no cuentan con la suficiencia necesaria de fondos para cubrir a toda las personas que demandan bienes o servicios esenciales del Estado.

En este informe se incluirán todos estos datos con datos que permiten conocer el impacto en montos y porcentajes que dichos aspectos producen en la tributación o recaudación tributaria que la SAT tiene bajo su responsabilidad directa.

### **3. El gasto tributario**

El gasto tributario, tal como se señaló anteriormente, significa todas aquellas exoneraciones que se encuentran establecidas en cada ley que ampara el cobro de los impuestos. La idea de este gasto tributario generalmente descansa en la premisa que, al permitir ciertos beneficios fiscales a actividades económicas o productivas, propiciará un crecimiento importante de las empresas vinculadas a esta actividad, con lo cual se elevará su producción, mejorará su competitividad y con ello genera mayor empleo para las personas, permitirá también la incorporación de acervo tecnológico.

Los principales impuestos que generan gasto tributario en Guatemala se detallan en la tabla siguiente. Como se puede apreciar, luego de una drástica reducción en 2013, respecto al año anterior, el gasto tributario se ha incrementado año con año.

Aunque en el primer año de la serie el ISR era el que representaba una mayor proporción del gasto tributario total con más del 71%; a partir de 2013 es el IVA doméstico el que tiene la mayor parte, con más del 60%. En conjunto, el gasto tributario derivado de ambos impuestos suma alrededor del 90% en cada año.

**Tabla No.12**  
**Principales impuestos que generan gasto tributario en Guatemala**  
**En millones de quetzales**

Impuestos	Años					Promedio serie
	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Gasto tributario total</b>	<b>26,330.70</b>	<b>10,825.30</b>	<b>11,469.83</b>	<b>12,062.96</b>	<b>12,841.75</b>	<b>14,706.11</b>
Comercio exterior	551.99	595.31	563.06	452.07	480.52	528.59
Impuesto sobre la renta (ISR)	18,750.14	2,894.84	2,933.50	3,656.99	3,913.82	6,429.86
Impuesto de solidaridad (ISO)	916.60	857.93	875.70	825.66	877.77	870.73
Impuesto al valor agregado doméstico	6,212.77	6,616.61	7,314.92	7,259.24	7,716.13	7,023.93
Derechos arancelarios de importaciones	341.92	338.21	246.60	201.75	214.45	268.59

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT. <https://portal.sat.gob.gt/portal/analisis-estudiotributarios/#1506976607233-cfdb5baf-4926>.

Para una mayor comprensión de la dimensión del impacto del gasto tributario en relación a cada uno de los impuestos que lo componen, se presenta en la tabla a continuación la visión desde una perspectiva de porcentajes de incidencia.

Como se puede apreciar en la tabla, el impuesto al valor agregado doméstico (IVA) condensa el 53.75% del gasto tributario en la serie, mientras el impuesto sobre la renta (ISR) agrupa el 36.86% de referido gasto tributario, con lo cual ambos impuestos suman un 90% de los beneficios que se otorgan por medio del gasto tributario, lo cual es un reflejo de la erosión que implica para la recaudación dichas deducciones, puesto que son dos de los principales tributos en Guatemala.

**Tabla No.13**  
**Peso porcentual de los impuestos con respecto el gasto tributario total**  
**En porcentajes**

Impuestos/Años	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio Serie
CE	2.10%	5.50%	4.91%	3.75%	3.74%	4.00%
ISR	71.21%	26.74%	25.58%	30.32%	30.48%	36.86%
ISO	3.48%	7.93%	7.63%	6.84%	6.84%	6.54%
IVA	23.60%	61.12%	63.78%	60.18%	60.09%	53.75%
DAI	1.30%	3.12%	2.15%	1.67%	1.67%	1.98%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

En lo que se refiere a las tasas de variación anual, se puede colegir que el gasto tributario tiende a disminuir en todos los impuestos, aunque en el caso del ISR, tal

como se indicó, es atípico el año 2012, con lo cual toda la serie se ve influenciada por el monto de ese año.

El ISR, en todo caso, muestra una tendencia hacia arriba pero leve, lo cual, si se excluye el 2013, que muestra un dato negativo como resultado del alto monto del 2012, tendría una tasa de variación anual promedio del 11%, que significaría la más alta de todos los impuestos que aportan al gasto tributario. Los datos referidos se pueden observar en la tabla que a continuación se presenta.

**Tabla No.14**  
**Gasto Tributario**  
**Tasas de Variación Anual**  
**Porcentajes**

<b>Impuestos/años</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Promedio Serie</b>
CE	0	7.85%	-5.42%	-19.71%	6.29%	-2.75%
ISR	0	-84.56%	1.34%	24.66%	7.02%	-12.88%
ISO	0	-6.40%	2.07%	-5.71%	6.31%	-0.93%
IVA	0	6.50%	10.55%	-0.76%	6.29%	5.65%
DAI	0	-1.09%	-27.09%	-18.19%	6.29%	-10.02%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT.

#### **4. La evasión tributaria**

La evasión tributaria, tal como se indicó previamente, se entiende como aquella acción intencional o planificada, en donde la persona –individual o jurídica -, que debe pagar impuestos realiza alguna forma de evadir el pago de los tributos, para lo cual hace uso de mecanismos ilegales o formas ilícitas que le permiten no pagar impuestos o pagar menos de los mismos.

La evasión tributaria puede convertirse en fraude tributario cuando además de evadir el pago de los impuestos correspondientes, se generan condiciones propias para además cobrarle algún crédito fiscal a la autoridad tributaria.

En Guatemala, el IVA, es uno de los impuestos que mayor cantidad de tributos genera –tanto en lo que se refiere al IVA doméstico o interno, como el IVA del comercio internacional-; sin embargo, por las características del mismo que conlleva la generación de un débito y un crédito fiscal, el mismo se presta para la evasión tributaria. Los datos oficiales de evasión del IVA se presentan a continuación:

**Tabla No.15  
Estimación del Incumplimiento del IVA  
En Millones de Q y en porcentajes**

Descripción	2017 <sup>el</sup>	2016 <sup>el</sup>	Variación Absoluta	Variación Relativa
A. Consumo potencial total en bienes y servicios	549,441.00	512,025.18	37,415.82	7.3%
B. Producción para uso final propio	70,397.51	66,948.51	3,449.00	5.2%
C. Consumo no afecto	1,382.83	1,246.49	136.34	10.9%
D. Gasto de Gobierno no gravable	35,483.44	33,609.02	1,874.42	5.6%
E. Gasto de instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares no gravable	3,764.46	3,492.35	272.11	7.8%
F. Renglones presupuestarios afectados a IVA	3,409.36	3,357.34	52.01	1.5%
G. Consumo exento	62,503.53	58,063.54	4,439.98	7.6%
H. Consumo gravable (A-B-C-D-E+F-G)	379,318.58	352,022.61	27,295.98	7.8%
I. Base imponible potencial $(H/(1+12\%))+G$	401,180.83	372,369.44	28,811.39	7.7%
J. Recaudación potencial $(I*12\%)-$ Gasto tributario asociado al consumo potencial	40,641.28	37,716.71	2,924.57	7.8%
<i>K.1 Recaudación de IVA (K.1.1 + K.1.2)</i>	<i>28,528.27</i>	<i>26,669.78</i>	<i>1,858.49</i>	<i>7.0%</i>
<i>K.1.1 Impuesto al Valor Agregado Doméstico</i>	<i>14,380.21</i>	<i>13,308.37</i>	<i>1,071.84</i>	<i>8.1%</i>
<i>K.1.2 Impuesto al Valor Agregado sobre Importaciones</i>	<i>14,148.06</i>	<i>13,361.41</i>	<i>786.65</i>	<i>5.9%</i>
<i>K.2 Períodos de regularización fiscal</i>	<i>410.35</i>	<i>-</i>	<i>410.35</i>	
<i>K.3 Recaudación de IVA vehículos</i>	<i>138.85</i>	<i>122.74</i>	<i>16.12</i>	<i>13.1%</i>
<i>K.4 Recaudación de inmuebles</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	
<i>K.5 Provisión para devolución del crédito fiscal y autoacreditamiento</i>	<i>2,341.54</i>	<i>2,454.53</i>	<i>(112.99)</i>	<i>-4.6%</i>
<i>K.6 Corrección en provisión para devolución del crédito fiscal y autoacreditamiento</i>	<i>392.12</i>	<i>104.76</i>	<i>287.36</i>	<i>274.3%</i>
<i>K.7 Impuesto al Valor Agregado Doméstico de Cobranza Judicial</i>	<i>28.03</i>	<i>503.49</i>	<i>(475.46)</i>	<i>-94.4%</i>
K. Recaudación del IVA neta $(K.1-K.2-K.3-K.4-K.5-K.6-K.7)$	25,217.37	23,484.26	1,733.12	7.4%
L. Monto de incumplimiento $(J-K)$	15,423.90	14,232.45	1,191.45	8.4%
M. Tasa de incumplimiento de pago del IVA $(L/J)$	37.95%	37.74%	0.22%	
N. Tasa de cumplimiento de pago del IVA $(100\%-M)$	62.05%	62.26%	-0.22%	

Fuente: SAT

La SAT hace uso de toda la información disponible que maneja, por lo tanto, su cálculo se considera la cifra más exacta al respecto. Como se puede observar, en los años 2016 y 2017, los montos que reflejan el incumplimiento del IVA son de Q.14.2 y Q.15.4 millardos respectivamente, un dato que vinculado al total de la tributación permite obtener los siguientes indicadores:

**Tabla No.16**  
**Relaciones entre la recaudación tributaria y el incumplimiento del IVA**  
**En millardos de Q y porcentajes**

Concepto/Años	2016	2017
Recaudación Tributaria SAT	53.6	56.2
Incumplimiento del IVA	14.20	15.40
<b>Recaudación potencial en montos (sumando incumplimiento IVA)</b>	<b>67.80</b>	<b>71.60</b>
<b>Impacto del incumplimiento del IVA en la recaudación en porcentajes</b>	<b>26.49%</b>	<b>27.40%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT

Tal como se puede observar en la tabla anterior, si el incumplimiento del IVA se revertiera y se volviera positivo (cumplimiento), significaría que la recaudación se incrementaría considerablemente, en Q.67.8 y Q.71.6 millardos, lo que implicaría, en términos relativos, un 26.5% y 27.4% para 2016 y 2017, respectivamente.

Como se puede observar el incumplimiento del IVA significa un poco más de una cuarta parte que se deja de recaudar, lo cual tiene un gran costo de oportunidad para la autoridad tributaria y aún más para la redistribución dentro del presupuesto nacional.

Otro indicador que permite dimensionar el impacto que tiene el incumplimiento del IVA es en su relación con la recaudación de impuestos directos, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla No.17**  
**Relaciones entre la recaudación de impuestos directos y el incumplimiento del IVA**  
**En millardos de Q y porcentajes**

Concepto/Años	2016	2017
Recaudación Impuestos Directos	20.6	20.7
Incumplimiento del IVA	14.20	15.40
<b>Impacto del incumplimiento del IVA en la recaudación de Impuestos Directos</b>	<b>68.93%</b>	<b>74.40%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT.

Como se puede observar, el incumplimiento total del IVA representa el 68% de la recaudación de impuestos directos en 2016 y el 74.4% en 2017.

En el caso de la recaudación de impuestos indirectos, la relación es más vinculante por el hecho que corresponde a esta clasificación, el incumplimiento del IVA. Los datos se consignan en la tabla posterior.

**Tabla No.18**  
**Relaciones entre la recaudación de impuestos indirectos y el incumplimiento del IVA**  
**En millardos de Q y porcentajes**

Concepto/Años	2016	2017
Recaudación Impuestos Indirectos	33.5	36.0
Incumplimiento del IVA	14.20	15.40
<b>Impacto del incumplimiento del IVA en la recaudación de Impuestos Indirectos</b>	<b>42.39%</b>	<b>42.78%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT.

En este caso, el incumplimiento del IVA significa el 42.4% y 43% de la recaudación de la suma de los impuestos indirectos en Guatemala, lo cual es un indicador importante, en tanto la tributación en Guatemala descansa en mayor cantidad en los impuestos indirectos.

En el caso del Impuesto sobre la Renta, la evasión o incumplimiento como le llama la SAT, se presenta en la tabla a continuación que deviene de las cifras oficiales obtenidas de un estudio de la SAT en el presenta año 2019.

**Tabla No.19**  
**Incumplimiento del ISR**

### Incumplimiento del ISR

Descripción	2017 <sup>af</sup>	2016 <sup>af</sup>	Variación Absoluta	Variación Relativa
A. Excedente de Explotación Bruto <sup>1f</sup>	234,875.88	220,217.28	14,658.60	6.7%
B. Ingreso Mixto Bruto <sup>1f</sup>	61,334.54	57,620.61	3,713.93	6.4%
C. Pérdidas del ejercicio	20,981.89	26,163.33	(5,181.45)	-19.8%
D. Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto de Actividades Exentas	5,901.99	5,652.76	249.22	4.4%
E. Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto para Uso Final Propio <sup>1f</sup>	34,481.41	33,214.90	1,266.51	3.8%
F. Depreciaciones	38,950.87	39,720.98	(770.10)	-1.9%
G. Otros Rubros a Sumar o Restar	(85,926.51)	(79,808.14)	(6,118.37)	7.7%
H. Ajuste por Rentas del Régimen Opcional Simplificado	24,450.27	23,098.88	1,351.39	5.9%
I. Ajuste por Rentas de Pequeños Contribuyentes	3,530.17	3,018.48	511.70	17.0%
J. Base Imponible Potencial <sup>(A + B + C - D - E - F + G - H - I)</sup>	123,951.09	119,487.10	4,464.00	3.7%
K. Recaudación Potencial <sup>(J * Tipo impositivo vigente)</sup>	30,987.77	29,871.77	1,116.00	3.7%
L. Impuesto Determinado Observado	6,229.23	5,694.34	534.89	9.4%
<b>M. MONTO DEL INCUMPLIMIENTO (K - L)</b>	<b>24,758.54</b>	<b>24,177.43</b>	<b>581.11</b>	<b>2.4%</b>
<b>N. TASA DE INCUMPLIMIENTO DEL ISR RENTAS DE ACTIVIDADES LUCRATIVAS (M / K)</b>	<b>79.9%</b>	<b>80.9%</b>	<b>-1.04%</b>	
<b>O. TASA DE CUMPLIMIENTO DEL ISR RENTAS DE ACTIVIDADES LUCRATIVAS (100% - N)</b>	<b>20.1%</b>	<b>19.1%</b>	<b>1.04%</b>	

1f/ Cifras de agregados macroeconómicos sujetas a rectificación de la entidad competente.

e/ Cifras de agregados macroeconómicos estimadas.

Tal como se puede observar, la evasión del ISR representa para el año 2017 un total de Q.24.7 millardos y Q.24.1 millardos para el 2016, lo cual implica un incumplimiento en términos relativos de 80.9% para 2016 y 79.9% para 2017. Estos datos, si se trabajan por diferencia, significa que aproximadamente y únicamente el 20% de las personas y empresas hacen efectivo el pago del ISR, mientras el 80% lo evaden.

En total, la evasión fiscal, de acuerdo a las cifras oficiales de la SAT, sumado el dato de incumplimiento del IVA y del ISEER, registran un total de más de Q.40.0 millardos, lo que significa dos tercios de lo recaudado y aproximadamente, de acuerdo con las cifras de la SAT, un 40 por ciento de lo que debiera ingresar al Estado con la legislación vigente.

## **5. Exoneraciones de multas por parte de los presidentes de la República**

El Presidente de la República tiene por mandato constitucional, la posibilidad de otorgar exoneraciones de multas a personas o empresas que hayan incurrido en problemas con la SAT, una disposición que se considera desfasada para los tiempos actuales, en tanto, la SAT despliega un enorme esfuerzo para determinar una situación en donde el marco legal fue violado –por acción o por omisión-, luego inicia un proceso judicial, lo cual sumado a lo anterior implica costos elevados y cuando ya tiene la sentencia condenatoria, queda el recurso para solicitar la exoneración de multas al Presidente de la República, quien, por medio de un acuerdo, procede a otorgar dicha exoneración.

Ajenamente a las consideraciones éticas con respecto esta regulación establecida por la Constitución Política de la República, se conocen algunos datos que refieren las exoneraciones que cada presidente ha hecho en su gestión. La tabla siguiente condensa estos datos:

**Tabla No.20**  
**Exoneraciones de Multas de Impuestos otorgadas por Presidentes de Guatemala**  
**En Millones de Q y porcentajes**

Períodos de Gobierno	Nombres Presidentes	No. de Solicitudes	% s/total	Exoneración en Multas en Q.	% s/total
1996-2000	Álvaro Arzú	505	8.78%	77,817,837.00	12.01%
2000-2003	Alfonso Portillo	869	15.11%	24,779,881.00	3.83%
2003-2007	Oscar Berger	2,554	44.42%	287,030,755.00	44.31%
2007-2011	Álvaro Colom	891	15.50%	162,659,410.00	25.11%
2011-2015	Otto Pérez	108	1.88%	33,536,804.00	5.18%
2015-2016	Alejandro Maldonado	1	0.02%	72,112.00	0.01%
2016-2020	Jimmy Morales	822	14.30%	61,839,148.00	9.55%
	<b>Totales</b>	<b>5,750</b>	<b>100.00%</b>	<b>647,735,947.00</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Soy 502.

Como se puede observar, en cada período presidencial, el mandatario en funciones hace uso de la facultad que le otorga la ley, otorgando exoneraciones de multas de impuestos. El Presidente que mayor cantidad de exoneraciones otorgó fue Oscar Berger con 2,554 solicitudes resueltas, lo que en términos relativos significa un 44.4% del total, lo que en montos significó Q.287.0 millones que la SAT no pudo cobrar, al igual que se perdió la oportunidad de concluir el proceso judicial correspondiente.

El segundo mandatario con mayor cantidad de solicitudes otorgadas es Álvaro Colom con 891 solicitudes (1,663 menos que Berger), que condensa el 15.5% de las resoluciones e incluye un total de Q.162.6 millones (Q.124.4 millones menos que Berger).

En similares montos se encuentra el ex Presidente Alfonso Portillo, quien otorgó 869 exoneraciones, que constituyen el 15.11% del total de la tabla y representan el 3.83% en montos, lo que significa que el monto concedido por Portillo es mucho menor que otros con menos solicitudes, como el caso de Álvaro Arzú, quien con 505 solicitudes que representan el 8.78%, otorgó el 12.01% de los montos; es decir, a pesar de menor número de solicitudes (el 5º), pero es el 3º en montos, lo que implica que aunque era menor el número de solicitudes, sus montos eran considerables.

El mismo Alfonso Portillo quien es el 3º en solicitudes, representa el 6º en montos de exoneraciones. Los casos de Otto Pérez y Jimmy Morales, son dispares completamente, pues el primero cubrió 108 solicitudes similares en número de

solicitudes otorgadas, pero en montos es más alto que Portillo. Sin embargo, el caso del actual mandatario ha otorgado 822 solicitudes, pero es el 4º en montos concedidos.

Las solicitudes de exoneración y sus montos respectivos, se encuentran sumados en el período de cada gobernante, lo que hace imposibles hacer una relación anual, pero si se contrastan con la tributación anual, se pueden tener las siguientes relaciones.

**Tabla No.21**  
**Tributación y Montos Exonerados**  
**En millardos y porcentajes**

<b>Años</b>	<b>Recaudación Tributaria SAT</b>	<b>Montos de exoneraciones*</b>
<b>2008</b>	33.8	0.287
<b>2009</b>		
<b>2010</b>		
<b>2011</b>	41.8	0.162
<b>2012</b>		
<b>2013</b>		
<b>2014</b>		
<b>2015</b>	51.6	0.033
<b>2016</b>	53.6	0.061
<b>2017</b>		
<b>2018</b>		
<b>Totales</b>	<b>180.8</b>	<b>0.543</b>
<b>Promedio</b>	<b>45.2</b>	<b>0.135</b>

\*Los datos de los montos se ubicaron así: el primer caso es del final del período de Oscar Berger, el segundo del fin del período de Álvaro Colom, 2015 corresponde a Otto Pérez y 2016 a Jimmy Morales. La suma incluye todas las cifras de ambas variables y los promedios se obtuvieron dividiendo entre 4 para darle coherencia al indicador.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT y Soy 502.

Como se puede observar, utilizando nada más 4 años de exoneraciones, comparada con la tributación en los años correspondientes al otorgamiento de la exoneración (2008, 2011, 2015 y 2018), las exoneraciones suman un total de Q.543.0 millones, contra Q.180.8 millardos provenientes de la recaudación fiscal en los mismos cuatro años, lo que implica que las exoneraciones fiscales, –

utilizando únicamente 4 de ellas-, representan el 0.003% del total de la recaudación en esos mismos cuatro años.

## **6. El caso del contrabando y la defraudación**

El contrabando es otro factor indiscutible de erosión de la recaudación tributaria; sin embargo, los datos son estimados, puesto que al ser un movimiento completamente ilícito, las estimaciones que se hacen constituyen justamente ejercicios que buscan demostrar el peso que tiene el contrabando en términos de lo que deja de percibir el ente tributario.

Datos proporcionados por la Central American Business Intelligence (CABI), señalan que el monto del contrabando para este año (2019) se estima entre Q27 millardos y Q31 millardos, que implica un total de Q.1.2 millardos de la recaudación total<sup>5</sup>.

## **RESUMEN**

Hasta acá se ha hecho una descripción y análisis con respecto los distintos elementos que dañan o erosionan la recaudación tributaria. Como se ha podido observar todos tienen una incidencia mayor por el lado de la credibilidad tributaria, así como afecta procesos judiciales en donde la SAT ha hecho erogaciones significativas de recursos humanos y materiales para enderezar juicios y buscar ganarlos en los tribunales de justicia.

En todo caso, aunque la información no permite hacer un análisis de series de tiempo, por lo que, en este caso, se utiliza el año 2016, el único que se tiene información de todos los factores utilizados y con ello se puede destacar el peso que estos factores generan en la recaudación tributaria, tal como se puede observar en el cuadro siguiente:

---

<sup>5</sup> Datos publicados por Prensa Libre el 19 de noviembre de 2019.

**Tabla No.22**  
**Factores que erosionan la recaudación tributaria en Guatemala 2016**  
**En millardos de Q y porcentajes**

<b>Concepto/Año</b>	<b>2016</b>
Incumplimiento del IVA	14.2
Exoneraciones Presidenciales	0.06
Gasto Tributario	12.84
<b>Total Erosión Tributaria</b>	<b>27.102</b>
<b>Indicadores</b>	
Erosión tributaria/PIB 2016	5.19%
Erosión Tributaria/Recaudación total 2016	50.56%
Erosión Tributaria/Recaudación Impuestos Directos 2016	80.90%
Erosión Tributaria/Recaudación Impuestos Indirectos 2016	131.56%
<b>Recaudación tributaria incluyendo los factores de erosión</b>	<b>548.90</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT y el BANGUAT

Los factores que erosionan la tributación para el año 2016, muestran un total de Q.27.1 millardos, los cuales cuando se convierten en indicadores revelan que representan un 5.2% del PIB –como un punto de comparación, las remesas familiares llegaron al 11% del PIB en 2018-, constituyen el 50.6% de la recaudación total, el 80.9% de la recaudación de impuestos indirectos, así como superan a los directos en un 131.56%. Si en todo caso, estos factores que reducen la tributación, se recaudaran el monto total de la tributación alcanzaría los Q.548.90 millardos.

En este caso, no se incluye la única cifra estimada de evasión del ISR, que propone el ICEFI con Q.5.0 millardos, situación que afectaría la recaudación, así como elevaría los indicadores señalados; pero como el estimado es para 2012, no se incluye para evitar incongruencias con los datos.

## **POR QUÉ DE LÍNEA BASE PARA RETOMAR EL PACTO FISCAL**

A partir de la problemática descrita, que no pretende ser exhaustiva, sino ilustrativa de la situación fiscal actual, se plantean una serie de reflexiones que deberían de proveer mayor profundidad en el análisis para desarrollar un estudio que permita constituir una primera aproximación para iniciar el debate, la reflexión, el análisis, para buscar arribar a un consenso sobre el contenido y alcances de un Pacto Fiscal.

## 1. El pacto fiscal: un acuerdo de Estado

Es importante destacar las características del Pacto Fiscal, no sólo como instrumento de discusión, sino además como una propuesta que apunte a amalgamar a distintos actores de la sociedad de cara a aceptar un acuerdo que discorra sobre el futuro de la sociedad, así como para que establezca las reglas del juego en materia de política fiscal, que constituye uno de los grandes problemas del país, pero también significa uno de los más serios obstáculos para llegar a acuerdos en Guatemala.

La idea de un Pacto Fiscal, descansa en la premisa de que el mismo puede apuntalar el desenvolvimiento de una sociedad que como la guatemalteca, necesita establecer lineamientos y acuerdos que conduzcan al país hacia su modernización definitiva

En este sentido, vale la pena discutir, en primer lugar, las premisas sobre las cuales descansa un pacto fiscal; es decir, aquellas bases que delimitan el contenido y alcance del pacto fiscal, de cara al futuro de nuestra sociedad.

Así, por ejemplo, una de las premisas fundamentales en este pacto, es que en Guatemala, no se tuvo la oportunidad de debatir acerca de que primero necesitamos saber qué sociedad queremos, para luego establecer qué Estado necesitamos<sup>6</sup>, de otra forma, plantear el inicio de la discusión sobre el gasto o sobre el ingreso, continuará siendo importante pero no pertinente, pero si se establece con claridad qué sociedad se pretende en el futuro, entonces es más fácil acoplar las necesidades a las disponibilidades financieras y éstas a los ingresos tributarios correspondientes.

Otra premisa que resulta imprescindible en el marco de esta discusión es que el Pacto Fiscal no es únicamente una Reforma Tributaria, pero que sí efectivamente la reforma tributaria es parte del pacto, pero en el marco de la discusión de otros aspectos que le proveen integralidad al mismo.

Luego, el pacto fiscal debería de contener los antecedentes del anterior ejercicio que ocurrió en Guatemala y que, desafortunadamente, fue abortado por falta de incorporación activa de otros actores en la discusión del mismo.

Los antecedentes que refieren a otros países, constituyen una forma de ilustrar aciertos y errores en la conducción de un pacto de este nivel, así como de la trascendencia del mismo que supera cualquier coyuntura, así como va más allá de un ejercicio de gobierno.

A partir de acá, se integran uno a uno los elementos que le son la parte esencial del Pacto Fiscal y que se discuten también en este documento.

---

<sup>6</sup> Este premisa corresponde a Guillermo O'donnell, un sociólogo argentino quien la acuñó hace ya varios años; sin embargo, su validez para el caso de Guatemala es indiscutible.

## **2. Los destinos del gasto: el dilema de la asignación sin redistribución.**

Luego de estar definidos los elementos más importantes que se pretenden para una sociedad distinta, implicará el recuento de necesidades y con ello el establecimiento de prioridades de las mismas, para que, a partir de este conocimiento, se pueda establecer con prioridad el destino del gasto, así como su asignación correspondiente.

La redistribución es un aspecto que va más allá de la asignación y distribución de fondos, pero que merece hacerse con detenimiento, en tanto la redistribución constituye llevar el gasto más allá de la asignación cuantitativa para establecer con claridad lo que se denominan los efectos en el corto plazo, e igualmente, los llamados impactos, que son las transformaciones en el mediano y largo plazo que ocurren en el tejido social a partir del ejercicio de distribución, asignación y redistribución.

Es necesario destacar que la redistribución alude a cambios significativos a transformaciones profundas en el área en donde se han asignado fondos, no es simplemente que se consideró importante asignarle fondos, sino primordialmente, qué ocurre a partir de dicha asignación, que implica resultados o cambios o transformaciones, no únicamente una relación de gasto planificado versus ejecutado.

Este aspecto demanda la introducción de instrumentos como: líneas basales; encuestas o muestras de beneficiarios; la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, para que se cuente con sistemas técnicos que provean alertas tempranas para reconocer la ruta del desenvolvimiento de determinado gasto. De otra forma, se continuará haciendo más de lo mismo.

## **3. Ante la magnitud de necesidades, lo imprescindible de un acuerdo entre actores.**

El esfuerzo por establecer las necesidades significa una discusión, un debate y, fundamentalmente, un acuerdo que permita llegar a un consenso –en la medida de las posibilidades–, con respecto del conjunto de necesidades y luego el proceso de priorización de las mismas, así como la dotación efectiva de fondos que contribuye a su ejecución financiera definitiva.

Dentro de este aspecto, es necesario también analizar si la actual estructura presupuestaria es suficiente o está adecuada a los nuevos signos de estos tiempos de cambios y de modernidad.

No está de más indicar que la estructura presupuestaria<sup>7</sup>, es la misma desde hace aproximadamente 40 años, una condición que merece analizarse en términos de una mirada estratégica y de futuro.

#### **4. El estado de situación de los ingresos y las perspectivas de mejoras.**

En este documento se hace una referencia al estado de situación de los ingresos y sus diversas características, por ello, lo que corresponde a los fondos generados por los impuestos merece una discusión profunda, que, tal como se señaló en el apartado anterior, puede incluso empezar por simplificar la estructura tributaria, puesto que como se indicó, 5 impuestos absorben el 82% de la tributación, mientras el 18% del total de la tributación descansa en 34 impuestos.

Esta caracterización justamente apunta a darle una reorientación total en el caso de los ingresos tributarios, para que en el marco del Pacto Fiscal, se puedan analizar los mismos, alejados de las posturas extremas en donde unos buscan no pagar y otros pretenden endilgarle a un sector la falta de pago; y aunque en ambos extremos tienen razón, lo importante es situarse en un punto intermedio, para plantear el cambio de la cuestión de los ingresos vistos de cara al Pacto Fiscal.

Otra cuestión que merece analizarse con detenimiento es lo relativo a las exoneraciones, exenciones y cualquier privilegio fiscal que otorga el Estado de Guatemala, puesto que en el marco de estos mecanismos, los ingresos tributarios se ven seriamente mermados. En la misma línea, es necesario revisar el avance en materia de contrabando, justamente para contribuir a dar un ambiente económico en donde impere la sana competencia<sup>8</sup>

#### **5. El financiamiento del déficit fiscal: sostenibilidad versus recurso de primera mano.**

Es indiscutible que Guatemala todavía tiene espacio para endeudarse y que la deuda pública todavía es baja; sin embargo, hoy la misma ya casi llega al 30% con respecto del PIB, pero otros indicadores más precisos establecen una situación un tanto delicada que puede generar complicaciones, principalmente en lo que se refiere a la capacidad de pago de la deuda.

En tal sentido, tal como se indicó en la primera parte de este documento, la situación comienza a mostrar señales de fatiga con respecto el pago de la deuda

---

<sup>7</sup> La estructura presupuestaria no cambió con el advenimiento de la democracia en 1985, lo cual implica que tiene ya 40 años de vida, e incluso durante los períodos militares se constituyó como una estructura contrainsurgente, y así pasó a la democracia. Pero lo más importante, es que no tenido ninguna revisión o cambio de fondo durante todo el período democrático, por lo tanto, parte de este esfuerzo para hacer un pacto implica también la revisión de la estructura presupuestaria.

<sup>8</sup> La carencia sobre una Ley de Competencia en Guatemala es también oportuna, e igual vale la pena reflexionar sobre los impactos que producirían mercados más abiertos con respecto los imperfectos.

que ya se eleva en su servicio casi a igualar al Ministerio de Educación que actualmente cuenta con la mayor asignación institucional.

Por lo tanto, el financiamiento del déficit fiscal debe perfilarse de una forma más sostenible; es decir, que el mismo descansa en recursos proveniente de los impuestos y no necesariamente venga nada más de la deuda pública interna.

Igualmente, es necesario discutir el porcentaje del déficit fiscal que contribuye a hacer sostenible el mismo, pues de otra forma, el déficit tiende a crecer en función del nivel del gasto, pero la deuda pública es la que mayormente soporta la diferencia entre el ingreso y el gasto en Guatemala.

## **6. La deuda pública soberana. Situación actual y perspectivas.**

En relación a la reflexión anterior, es necesario discutir el nivel de la deuda pública interna, en tanto la misma es el recurso de primera mano para solventar el déficit fiscal, pero el crecimiento de la misma se torna poco sostenible de seguir utilizándola recurrentemente y se puede observar que la deuda pasó de un nivel bastante bajo a un punto en donde creció prácticamente diez veces en un lapso de diez años.

Esta condición también debe visualizarse desde la perspectiva que los ingresos tributarios tampoco han venido a ser lo suficientemente importantes para evitar mayor endeudamiento e igualmente, es necesario discutir el monto del servicio de la deuda que se ha venido incrementando gradualmente.

También la cuestión de la deuda pública debe analizarse en términos del artículo 103 de la Constitución Política, puesto que al quitarle la alternativa al Estado de que el Banco de Guatemala pueda proveer fondos para financiar el gasto, también ha favorecido a intereses privados, principalmente los bancos<sup>9</sup>, con lo cual se ha afectado seriamente los ingresos tributarios del propio Estado.

## **7. La priorización de necesidades ingentes y los ODS**

Guatemala, cuando estuvo frente a los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, fue uno de los países que no pudo cumplir con dicha propuesta, al contrario, muchos de los ODM tuvieron un repunte negativo, con lo cual el país, no sólo mostró su falta de voluntad para apuntalar dicha iniciativa, sino además la sociedad siguió cayendo en sus indicadores sociales y humanos.

Cabalmente, el Índice de Desarrollo Humano, IDH, también es otra de las formas que se han puesto en boga para analizar y resaltar las carencias sociales que

---

<sup>9</sup> Según datos existentes, el 65% de la deuda pública interna se encuentra colocada en los bancos del sistema, un dato que merece analizarse puesto que de seguir en esta tendencia, la situación tiende a hacerse menos sostenible en el tiempo.

ocurren en distintos países y que permiten ilustrar, en buena medida, las brechas sociales que las sociedades atraviesan y deterioran su matriz social.

El IDH de Guatemala, también ha manifestado cierto estancamiento con muestras de decrecimiento, lo cual significa que el Estado y sus instituciones continúan lejanas en sus resultados, con respecto de las grandes necesidades de la población.

En la actualidad se ha lanzado una nueva iniciativa, la cual se denomina los Objetivos del Desarrollo Sostenible, una propuesta que integra un factor crucial para la vida del planeta, pero que conlleva la responsabilidad de los países para tomar en cuenta en sus respectivos planes de desarrollo.

Los ODS, vienen a sumarse a los ODM y el IDH, pero el horizonte de éstos se estableció para 2030, por lo que es importante para Guatemala “internalizarlos” en la Agenda de Gobierno, e igualmente guardan una estrecha relación con la Política Fiscal y aún más en la propuesta de un Pacto Fiscal, por lo que su discusión y reflexión dentro del mismo, constituye una inclusión fundamental.

## **8. El papel trascendental de la política fiscal y su vinculación con la política económica**

La política fiscal es uno de los componentes claves en la política económica, junto con la política monetaria y, en menor medida, de la política de comercio exterior. Desafortunadamente para los guatemaltecos, la política fiscal ha actuado, como un catalizador de demandas y un asignador de insuficientes recursos para mantener la crisis social.

En este camino errático y poco confiable, la política fiscal ha perdido su importancia en materia de convertirse en un factor clave para impulsar el crecimiento económico, así como para proveer un espacio para la inversión pública y privada e igualmente, no ha generado un espacio de discusión y debate con respecto de la política económica.

Pareciera que la Estabilización, que sin duda es un factor fundamental en la conducción de la política económica, ha ocupado todo el trabajo de la política fiscal y monetaria, lo cual, hasta hoy, ha demostrado su eficiencia en mantener la estabilidad, pero hasta ahí.

La política económica, que constituye la conjugación de la política monetaria, fiscal y de comercio exterior, perdió su papel protagónico, para convertirse en un apéndice pasivo de la política monetaria, así como un sujeto dependiente de las presiones de los grupos económicos, con lo cual perdió su carácter como instrumento de redistribución, su rol para propiciar la inversión privada, así como postergó o dejó en manos de la política monetaria la conducción económica del país, un papel completamente subsidiario.

Esta es una discusión de política económica, que representa una reflexión técnica, la misma no es para servir a intereses particulares, ni grupos de presión, es justamente orientar el país hacia un despegue económico trascendental, lejano de invasiones que buscan preservar privilegios y exenciones que dañan la situación económica.

Dentro de esta discusión la Política Fiscal tiene un rol crucial, es necesario abrir esta discusión y permitir que la misma haga su trabajo de redistribución, pero también la de un eje fundamental en el crecimiento y el desarrollo económico.

## CONCLUSIONES

- La situación fiscal amerita una discusión de fondo, que, en primer lugar, rompa con los planteamientos ideológicos como premisa, para adentrarse en la discusión, la reflexión, el debate y la comprensión profunda de dicha problemática. Negarse a discutir la cuestión fiscal, e incluso desde una perspectiva de la hacienda pública es imprescindible para el país. Justamente esta es la visión que propone el CES con este estudio.
- La cuestión fiscal implica conocer no sólo lo que se relaciona a los ingresos o impuestos, sino amerita también conocer la estructura tributaria existente (se tienen 39 impuestos en total, pero 4 de ellos proveen el 80% de la recaudación total), la relación de impuestos directos e indirectos también es importante, para partir de este nivel de análisis.
- Sin embargo, si no se visualiza la cuestión relativa a la gestión presupuestaria e igualmente lo relativo a la asignación y redistribución, el ejercicio de reflexión queda sumamente limitado y con ello se pueden pensar conclusiones que no necesariamente son ciertas.
- Los factores que erosionan la tributación son varios y con ello se generan enormes brechas en los ingresos tributarios y por ende en la asignación y redistribución del gasto público.

## RECOMENDACIONES

- La cuestión de ingresos no es la única cara de la moneda en materia de recaudación, también es importante verificar aquellos factores que erosionan la tributación tales como el gasto tributario, la evasión y las exoneraciones fiscales, sin dejar de mencionar el contrabando y la defraudación tributaria existente en el país.
- Dentro del gasto corresponde analizar con detenimiento la relación entre gasto de funcionamiento e inversión, puesto que el último constituye el factor de ajuste por definición, puesto que el gasto de funcionamiento presenta una extrema rigidez.
- Es imprescindible también analizar con mayor detenimiento el estado actual de la deuda pública, principalmente la interna, puesto que la misma ha crecido sustancialmente y se estima que en el futuro podría provocar alguna dificultad para honrar los compromisos contraídos.
- Es importante continuar con esta línea de investigaciones, pues son de suma importancia para el país, el CES ha abierto una importante discusión para el país y sus distintos actores, postergar esta discusión resulta únicamente diferir problemas que pueden hipotecar más el futuro del país.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. Banco de Guatemala. [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)
2. CEPAL <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/guatemala>
3. ICEFI, varis publicaciones
4. Ministerio de Finanzas Públicas. [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)
5. Narciso Chúa, Juan José. Factores que erosionan la tributación. Boletín Reflexiones Económicas 2, IDIES/URL. Julio de 2019
6. Prensa Libre, Guatemala, 19 de noviembre de 2019.
7. Soy 502. <https://www.soy502.com/articulo/pinata-casa-presidencial-millones-perdonadosmorosos-31313>
8. Superintendencia de Administración Tributaria. [www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)