



Entidad privada, no lucrativa, conformada por empresarios a título personal. Trabaja como un Centro de Pensamiento que incide para contribuir al desarrollo integral, sostenible y democrático, en una Economía de Mercado y un Estado de Derecho. Lleva a cabo proyectos con un enfoque propositivo y con visión de largo plazo, sobre temas clave para el desarrollo de los guatemaltecos.

## CONSEJO DE FIDUCIARIOS

**Edgar A. Heinemann**  
PRESIDENTE

**Danilo Siekavizza**  
VICE-PRESIDENTE

**Álvaro Castillo**  
VICE-PRESIDENTE

**Humberto Olavarría**  
TESORERO

**Felipe Bosch**  
SECRETARIO

**José Miguel Torrebiarte**  
DIRECTOR

**Jaime Camhi**  
DIRECTOR

**Alejandro Arenales**  
DIRECTOR

**Luis Fernando Prado**  
DIRECTOR

**Julio Arrivillaga**  
DIRECTOR

**Cristian Rodríguez**  
DIRECTOR

**Roberto Gutiérrez**  
DIRECTOR

**Julio Herrera**  
DIRECTOR

**Roberto Paiz**  
DIRECTOR

**Juan Mauricio Wurmser**  
DIRECTOR

**Carmelo Torrebiarte**  
DIRECTOR

**Salvador Paiz**  
DIRECTOR

**Guillermo Castillo**  
DIRECTOR



## TRIBUTACIÓN

Fundación para el  
Desarrollo de Guatemala

[www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)

Cuando se hace referencia a la necesidad de combatir la pobreza a través de la promoción del desarrollo económico y social, y a la urgencia relativa de destinar una mayor cantidad de recursos a los programas sociales que buscan ayudar a solventar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, el **tiempo** es con seguridad la variable en torno a la cual se mide el éxito de las propuestas.

Y es que cuando se habla del tiempo en lo político y en lo económico, no se puede dejar de agregar los adjetivos “oportuno” y “eficiente”. La oportunidad permitirá identificar el tiempo más propicio para promover determinada política o programa, y la eficiencia será el criterio contra el cual se medirá el impacto de los recursos en el grupo al que se busca beneficiar. Una propuesta que goza de oportunidad, pero no de eficiencia, denotará urgencia pero sin capacidad de financiamiento. De igual forma una propuesta eficiente, pero inoportuna, producirá conflicto en la sociedad al destinársele recursos aún sin ser considerada una prioridad.

La clave es utilizar el tiempo de la mejor forma, enfocándose la atención de gobierno y sociedad civil en aquellas acciones que se pueden calificar como oportunas y eficientes. Esto permitirá concentrar apoyo social y recursos financieros.

Siendo **FUNDESA** una institución comprometida con Guatemala, no puede dejar de abordar temas que impactan directamente los componentes social y económico del desarrollo. Sin mayor lugar a dudas, la **Reforma Fiscal** es uno de estos temas, el cual necesita de un análisis detallado y una visión de largo plazo.

## IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Dentro del contrato en el que, todos los que vivimos en sociedad, implícitamente nos constituimos como signatarios, se reconoce la necesidad de construir las mejores condiciones para promover el desarrollo integral de cada uno de los ciudadanos. Serán estos ciudadanos, con derechos y obligaciones reconocidas, quienes tendrán a su cargo el trabajar directa o indirectamente con las instituciones creadas para tal fin. A su vez, estas instituciones mostrarán recíprocamente los resultados obtenidos a partir de una continua autoevaluación y auditoría social.

El dilema se origina cuando se torna necesario ponernos todos de acuerdo en cuanto al tipo de instituciones que tendrán la responsabilidad sobre objetivos específicos y a través de qué actividades se conseguirán los mismos. Se necesitará de un consenso generalizado para determinar estas especificidades.

## FUNDESA: TRIBUTACIÓN

Tan sólo una de las opciones se ha desarrollado hasta el momento, y es la creación de programas gubernamentales específicos que tienen a su cargo la ejecución de proyectos sociales. Estos programas se articulan alrededor de objetivos específicos más allá de la actividad cotidiana del organismo ejecutivo, siendo más que la sola provisión de servicios públicos ante una demanda social de carácter universal, buscando generar un cambio sustantivo en las condiciones de vida de un grupo muy delimitado de beneficiarios.

No obstante, por definición, un **programa social** será toda aquella serie de actividades encaminadas a contribuir con un objetivo relacionado directamente con el desarrollo. No necesariamente se llevará a cabo por medio de la ejecución gubernamental, ni se reconoce como beneficiarios a un único grupo.

Es así como la acción social se desempeña complementariamente a través de la iniciativa privada, creándose para ello fundaciones, asociaciones, grupos rotarios y ONG's, entre otros. Ya sea de esta forma, o a través de programas gubernamentales, los mismos necesitarán de contar con los recursos suficientes para poder financiar sus actividades.

Antes de tocar el tema de los recursos, sólo resta mencionar la cualidad temporal de estos programas, ya que sirven de plataforma, y en algunos casos de "red de seguridad" – *safety net* – para aquellas personas que por un período no cuentan con recursos propios para solventar necesidades urgentes. Sin embargo, objetivos de largo plazo concernientes a mayores niveles de desarrollo económico y social sólo pueden concretarse a través de la generación de empleos, que a su vez necesiten de un clima de negocios amigable para la inversión, tanto interna como externa.

La **generación de empleo** será la mejor política de desarrollo que una sociedad puede tener. Es más, yendo un paso adelante, la generación de empleos es una variable que en muchos países se utiliza para evaluar la gestión gubernamental.

### ORIGEN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Posterior a la prestación de servicios públicos para toda la sociedad – que van desde la provisión de seguridad, justicia e infraestructura, hasta el financiamiento de la actividad parlamentaria -, los programas sociales son segundos en prioridad al momento de asignar recursos. Reconociendo que los recursos son escasos, es necesaria la priorización de actividades, orientando esfuerzos hacia aquellos destinos mayormente demandados por la sociedad.

Estos recursos provienen de dos fuentes básicas: la **recaudación tributaria** y los **ahorros fiscales** de períodos anteriores. En algunos casos, la contratación de deuda se utiliza como financiamiento, estableciéndose por ley que el uso de estos recursos solamente puede cubrir gastos de inversión.

Si existen dificultades para la obtención de fondos en cualquiera de estos dos rubros, deberá recortarse el presupuesto de actividades menos prioritarias. En lo que respecta a Guatemala, esta es la situación que nos aqueja, ya que la recaudación tributaria históricamente ha sido baja y la continuamente operación en **déficit** no ha generado ahorros fiscales. Identificar las causas de la falta de ahorros fiscales no requiere mayor explicación, siendo bastante obvia. Ahora bien, comprender cómo se desempeña la recaudación es un tema significativamente más interesante.

## FUNDESA: TRIBUTACIÓN

### EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL

Cuando se trata el tema de la recaudación fiscal 2009 dentro de la esfera política, son variados los datos disponibles, pero distintas las historias que se cuentan alrededor de las cifras. Se habla constantemente de una reducción en la recaudación, pero hay que tomar en cuenta las explicaciones que vienen detrás.

Tomando como referencia la información publicada por la **SAT** para el 3er. trimestre del año, y comparándolo con las estadísticas tributarias al mes de septiembre del 2008, la información se puede ordenar de una forma más clara si se quiere explicar a qué se ha debido la reducción en la recaudación tributaria en los últimos meses.

PRINCIPALES IMPUESTOS	(millones de GTQ)		Cambio %	
	2008	2009		
Impuestos de Solidaridad	Q 1,737	Q 1,863	▲	7.3%
ISR Personas y Productos Financieros	Q 892	Q 1,016	▲	13.9%
IVA Doméstico	Q 5,241	Q 5,447	▲	3.9%
Vehículos, Tabaco, Petróleo y Timbres	Q 2,365	Q 2,811	▲	18.9%
IVA Importaciones y Aranceles	Q 11,372	Q 8,935	▼	21.4%
ISR Personas Jurídicas y Patrimonio	Q 4,569	Q 4,227	▼	7.5%
Cemento, Bebidas Alcohólicas y Otros	Q 411	Q 397	▼	3.4%

Los primeros cuatro rubros presentados en la tabla anterior hacen referencia a los impuestos que están directamente relacionado con los **ingresos de las personas**, los cuáles implican una disminución en los fondos disponibles para el consumo de productos varios. En este grupo de impuestos el nivel de recaudación se **incrementó en 8.8%**, evidenciando que aún en período de crisis, la tributación se mantuvo al alza.

Paralelamente, en los siguientes tres rubros es donde la recaudación presentó el impacto negativo más fuerte, con una **disminución de 17.1%** en los ingresos provenientes de fuentes relacionadas con la creación de riqueza, la actividad empresarial y el consumo de artículos importados, utilizados en el incremento de productividad (e. g. maquinaria, computadoras, electrodomésticos y automóviles). El resultado final del 2009 en comparación del 2008, es una **reducción neta de 7.1% en la recaudación**; es decir, los impactos negativos pesaron en mayor medida que los impactos positivos.

Aún ante esta disminución en la recaudación, el **gasto del gobierno** no ha sufrido una reducción. Por el contrario, se ha incrementado en el último año, tal y como lo muestran las siguientes cifras:

	2009 (millones)	2008 (millones)	Cambio %	Como % del PIB	
				2009	2008
Gastos de Funcionamiento	Q 27,766.6	Q 23,518.8	+ 18.1%	9.0%	8.0%
Gastos de Inversión	Q 15,453.3	Q 13,991.7	+ 10.4%	5.0%	4.7%
Servicios Personales (grupo 0)	Q 11,145.1	Q 9,394.9	+ 18.6%	3.6%	3.2%
Gasto Social	Q 27,082.1	Q 21,385.0	+ 26.6%	8.8%	7.3%
Gasto en Salud (Función 301)	Q 4,513.9	Q 3,607.4	+ 25.1%	1.5%	1.2%
Gasto en Educación (Función 303)	Q 10,043.0	Q 8,088.0	+ 24.2%	3.3%	2.7%
<b>PIB (millones)</b>	<b>Q 307,577.4</b>	<b>Q 294,664.5</b>	<b>+ 4.4%</b>		

## FUNDESA: TRIBUTACIÓN

Estas cifras, presentadas por el **Ministerio de Finanzas Públicas**, presentan incremento en cada uno de los rubros principales del presupuesto. Esta situación se presenta no sólo en valores nominales, sino que la misma se da al hacer el contraste con la porción del PIB a la que se hace referencia en cada categoría, incluso con una estimación bastante positiva del crecimiento de la economía.

### HACER LOS CAMBIOS NECESARIOS

Un proceso de desarrollo implica, hasta cierto punto, el poder hacer circular los recursos disponibles en la sociedad entre las distintas personas, pasando de aquellos grupos generadores de los mismos hacia aquellos que representan una demanda social debido a su situación de pobreza. Se puede ver que el mecanismo para realizar esta transferencia es a través de la participación de todos los sectores.

Una de las formas sobre la cual se ha trabajado es la participación del Estado como agente a cargo de esta distribución de recursos, en donde la clase media juega un papel fundamental. Es este segmento de la sociedad el que, a través del salario, préstamos, consumo e inversión, obtiene recursos de los segmentos más prolíferos y los destina, incluso con actividades altruistas, al sector menos favorecido. Si se quisiera ilustrar este tema con una imagen, el **reloj de arena** haría muy bien el símil.



La clase media sirve como vaso comunicante, trasladando los recursos de un segmento a otro, gracias a mayor nivel de empleo. Sin embargo, en Guatemala cada vez se ha estrechado más este segmento, acentuándose la figura de **reloj de arena**. El mayor inconveniente es que esta continua reducción provoca que la transferencia de recursos se haga más lenta y con mayor esfuerzo.

Es difícil determinar el por qué la sociedad guatemalteca se ha estructurado de esta forma, pero lo que sí es posible es atender de la mejor forma posible los efectos que genera cuando se trata de determinar cómo llevar a cabo una reforma fiscal integral, que mejore las condiciones de vida de **todos**.

Realizar una **reforma fiscal** cuyo principal objetivo es incrementar la tasa impositiva al grupo que actualmente ya tributa, es similar a "*apretar el cincho*" a la estructura social, pudiendo llegar al punto en donde no haya más traslado de recursos del sector con mayor ingreso al sector con menor ingreso. Y esta lógica es más obvia de lo que parece, ya que ante una carga tributaria mayor, no respaldada con un clima de negocios favorable, hará que los capitales migren hacia destinos más favorables, reduciendo el empleo, la inversión y el consumo, o simplemente trasladándolo a otros mercados. Esta situación impacta negativamente en el mercado interno, siendo este mercado en el que los sectores más pobres de Guatemala se desenvuelven.

Se reconoce la necesidad de realizar los cambios, pero para ello hay que integrar una propuesta **oportuna** y **eficiente**, en donde participen todos los sectores de la sociedad. Es más fácil desarrollar un proyecto donde todos aporten, que un proyecto en donde se discrimine entre beneficiados y proveedores de recursos. Para que un sector de la sociedad continúe proveyendo recursos al Estado, es necesario que este sector también perciba los beneficios. La competitividad del país, como fuente de desarrollo, solamente crece cuando la confianza en las instituciones y la transparencia en el manejo de los recursos son un compromiso y una realidad. Esta realidad será el primer paso para que la cantidad de recursos disponible pueda incrementarse.