

Diálogo fiscal **Cii** **DH**

año 1 • núm. 5 • Guatemala, septiembre 2007

**2 Caracterización
de la Recaudación
Tributaria en
Guatemala, 1985-2006**

**8 Factores que
determinan una
insuficiente e injusta
recaudación tributaria**

**15 No vote por
militares criminales y
empresarios corruptos**



Caracterización de la Recaudación Tributaria en Guatemala, 1985-2006

Factores que determinan su estructura

El sistema tributario guatemalteco se caracteriza por ser de bajo nivel de recaudación, deficitario e injusto por su naturaleza regresiva. Las deficiencias de tal sistema provocan que el Estado tenga un bajo nivel de inversión social y gasto público. Por consiguiente, la política fiscal es un instrumento débil e ineficiente para enfrentar los desafíos de la superación de la pobreza, desigualdad y promoción del desarrollo.

Respecto a la recaudación, ha sido una de las más bajas de América Latina y del mundo. En la Gráfica 1, se puede apreciar que entre los países más desarrollados, –lo que implicó previamente niveles importantes de inversión y de industrialización– tienen cargas tributarias superiores al 20% respecto al PIB. En los casos de Francia y Suecia estos porcentajes son del 27 y 36% del PIB, respectivamente. Chile que se ha puesto como ejemplo de las políticas neoliberales tiene un 15.7% del PIB de recaudación fiscal para el 2004.

Si examinamos la situación de Guatemala desde 1980 a la fecha, los resultados son claros en demostrar las bajas tasas de recaudación tributaria. El promedio, para dicho período, es de 8.3% del PIB, habiéndose obtenido el mayor nivel

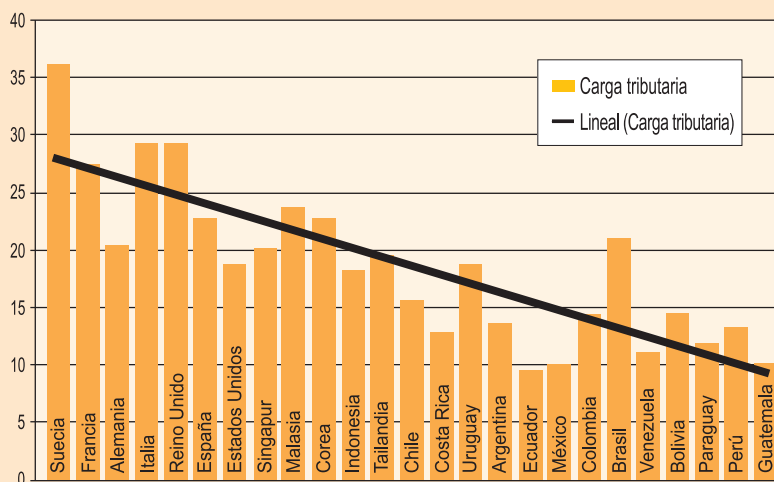
en el 2002, cuando se alcanzó un nivel del 10.7 %, monto aún alejado de lo establecido en los Acuerdos de Paz. La insuficiencia de recursos tributarios ha descendido a tales niveles (como en 1984 ó 1994) que el gobierno no ha podido cumplir los compromisos de estabilización macroeconómica, ni atender los grandes rezagos sociales en salud, educación, infraestructura, justicia y seguridad.

A partir de la Gráfica 2 y el Cuadro 2, se pueden identificar, desde 1980 hasta el 2007, cinco períodos tributarios. En el pri-

mero, que abarca de 1980 a 1985, se visualiza una abrupta caída en término del PIB, que puede explicarse, entre otros factores que se expondrán más adelante, por la profunda crisis que vivió el país en esos años. Durante el breve período que va de 1985 a 1988, se lograron incrementos sucesivos debido a la maduración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a un aumento de los aranceles y a cambios administrativos contables. Sin embargo, a partir de 1989 se inicia un deterioro de la recaudación, llegando a su punto más bajo en 1994.

GRÁFICA 1

Comparación de la carga fiscal, entre países de América Latina*, miembros de la OCDE* y naciones de industrialización reciente (porcentaje del PIB, año 2004)**



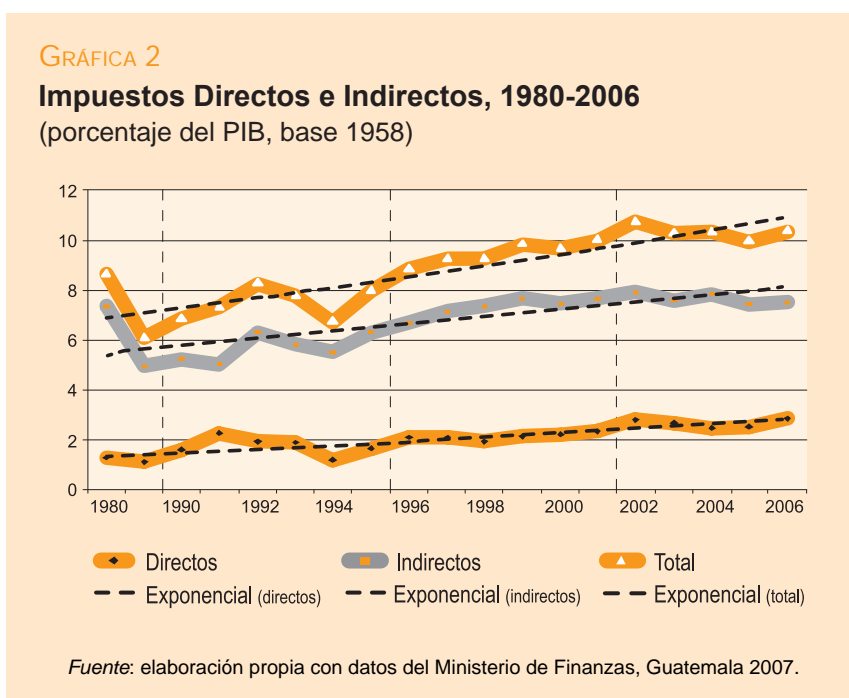
* No incluye Seguridad Social. SAT, 2007.

** Incluye Seguridad Social. Banco Mundial, Central Government Finances 2007.

Del período que comprende de 1995 a 2000, se nota una relativa estabilidad y fortalecimiento en la carga tributaria, principalmente por el incremento del IVA del 7% al 10%. No obstante, no se logra alcanzar la meta del 12% establecida para cumplirla en el 2000 según los Acuerdos de Paz. En una última etapa que comprende del 2001 al 2006, se logra alcanzar en el 2002 la carga tributaria más alta, desde 1980, representando el 10.7%. En los años siguientes se hacen esfuerzos por mantener dicho monto, sin embargo, se da una tendencia a la caída nuevamente.

Fueron varios hechos los que afectaron durante este período la dinámica de la carga tributaria. Uno de estos, las modificaciones en el 2004 a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (decreto 29-89). Estas permitieron incrementar el número de empresas que gozan de incentivos fiscales y con ello aumentar el vacío fiscal existente. Sólo para el 2004 el fisco dejaba de percibir, resultado de estas modificaciones, aproximadamente Q2, 397 millones, para el 2005, este monto aumenta en un 48% equivalente a más de Q4 mil millones. Adicionalmente, las devoluciones del IVA a exportes se incrementaron sustancialmente. En el 2004 significaron Q1,048.48 millones, mientras que en el 2006 fueron de Q1,420.60 millones. Del 2004 al 2006 el fisco ha dejado de percibir un total de Q3,918.48 millones por concepto de devoluciones. Es hasta el año 2006, que se logra recuperar levemente la carga, alcanzando el 10.4% del PIB.

La tendencia a la caída de la tasa de recaudación fiscal obedece a una clara política económica que



paulatinamente el empresariado guatemalteco ha venido imponiendo, y que se expresa con mayor claridad en la sostenida reducción de los impuestos directos que se viene dando desde 1988.

En el marco de la problemática del gobierno para incrementar sus ingresos tributarios resulta que, el déficit del Gobierno Central se redujo considerablemente debido, especialmente, a la reducción del gasto gubernamental en inversión, como parte de las medidas de ajuste de las políticas neoliberales, lo cual ha tenido efectos negativos en la economía nacional, y en la prestación de los servicios públicos en salud, educación, vivienda y demás servicios sociales.

La baja recaudación tributaria es la principal causa de una reducida inversión pública y de prestación de servicios sociales, y por consiguiente del agravamiento de las condiciones precarias de la población. Guatemala es el país

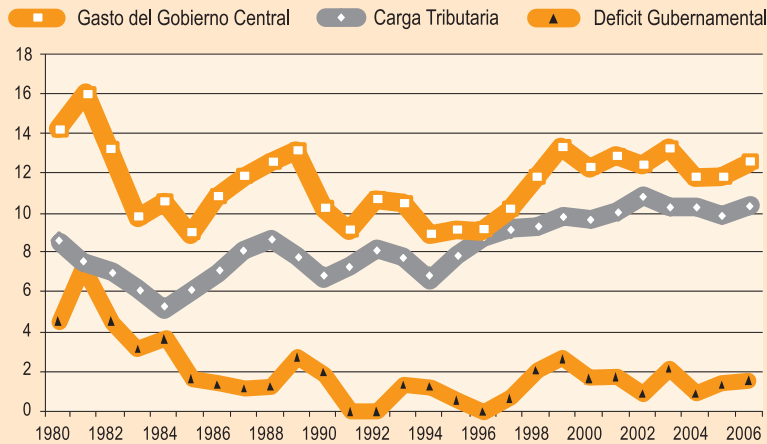
Centroamericano con el gasto público más bajo con relación al PIB, por ende, con un gasto social insuficiente. La pobreza afecta al 57% del total de la población y la pobreza extrema al 21.5%, en el área rural, el 74.5% se encuentra en situación de pobreza, mientras que el 31.1% en pobreza extrema.¹

Para el 2005, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Educación (MINEDUC), reportaron un índice de analfabetismo de 25.19%, en el cual las mujeres representaban el 29.09% mientras que los hombres un 20.88%. Guatemala sigue siendo uno de los países que menos invierte en educación representando únicamente el 2.6 % del PIB en el 2006; por su parte, el gasto en salud apenas se sitúa en el 1.4% del PIB, provocando un deterioro en el nivel de vida de la población.

¹ SEGEPLAN. II Informe de Avances Hacia el Cumplimiento de las Metas del Milenio en Guatemala. Marzo 2006.

GRÁFICA. 3

Carga Tributaria, Gasto Público y Déficit Fiscal, 1980-2006 (porcentaje del PIB, base 1958)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Guatemala 2007.

Según datos de la Organización de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), para el período 2000-2005 se estimó una tasa de mortalidad infantil del 41.2%, sólo superada por países como Bolivia (55.6%) y Haití (63.2%). Una tercera parte de todos los niños guatemaltecos tienen graves problemas de desnutrición. Según informes de UNICEF, un 49.3% de los niños menores de 5 años padecen de desnutrición crónica, y en el caso de los niños indígenas, la cifra es de 69.5%. La esperanza de vida es de 65.8 años la más baja de Centroamérica y la ruralidad, la pobreza y el bajo presupuesto de salud pública siguen siendo los principales factores que limitan el acceso a los servicios públicos de salud. Adicionalmente, la infraestructura de los servicios públicos es precaria especialmente en las áreas rurales y de población más pobre.

Guatemala repite actualmente un patrón similar a la de los años

ochenta: la insuficiencia y volatilidad de los ingresos tributarios, en medio de una falta notoria de bienes públicos para enfrentar las grandes tareas del desarrollo económico y social, que permita a la población mejorar sus condiciones de vida y del bienestar común.

“La dificultad del gobierno para elevar sus ingresos tributarios resulta sorprendente y de características muy particulares en el marco que históricamente la sociedad Guatemalteca ha contado con una carga tributaria muy baja y diversos intentos de reformas tributarias, cada una de las cuales

se impuso como objetivo, precisamente, mejorar de manera sostenible los ingresos de gobierno; pero sin cambiar la estructura de manera sustancial en el sentido de darle un carácter progresivo a la misma.”

Otra característica del sistema tributario guatemalteco es que no cumple con el requisito de equidad social y capacidad de pago que mandata la Constitución de la República. El Artículo 243 expresa que: “*El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.*” Una forma de medir si se cumplen dichos principios, es analizar la proporción entre los impuestos que gravan el consumo y aquellos que se aplican a los ingresos de las personas individuales o empresas.

Los impuestos al consumo son injustos debido a que son *regresivos*. Se les denomina de esta manera, porque conforme aumenta el ingreso de los contribuyentes (personas físicas o jurídicas) estos pagan una proporción menor. Para que haya justicia tributaria los impuestos deben ser proporcional al ingreso, y para que haya justicia social y redistribución del ingreso los impuestos deben ser progresivos. Estos tiene la característica que conforme aumenta el ingreso,

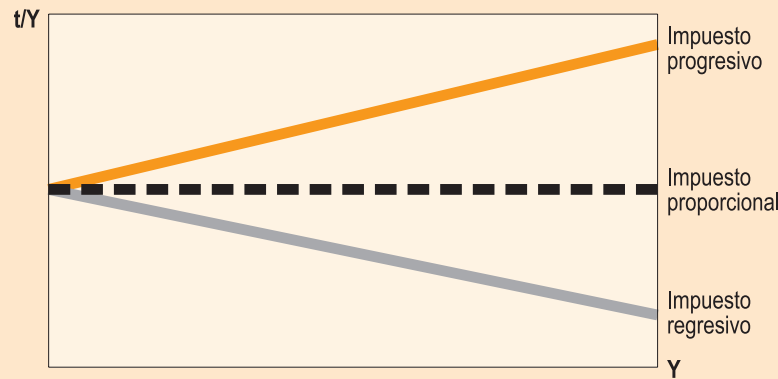
CUADRO 1

INGRESO	CONSUMO	12% IVA	% SOBRE EL INGRESO
1,000.00	1,000.00	120.00	12%
10,000.00	8,000.00	960.00	9%
30,000.00	15,000.00	1,800.00	6%

GRÁFICA 4

Ingresos del contribuyente

(porcentaje del ingreso pagado en impuesto)



también aumenta la proporción del ingreso que se destina al pago del impuesto (ver GRÁFICA 4).

En el CUADRO 1 se desarrolla un ejemplo, que demuestra como el contribuyente, conforme aumenta sus ingresos, reduce el porcentaje de impuesto que tiene que pagar.

En el primer caso una persona tiene ingresos por Q.1,000.00. A ese nivel de ingreso las familias gastan todo su ingreso en bienes de consumo. Al calcular el 12% del impuesto sobre el total consumido obtenemos Q.120.00 como pago de impuesto. En el segundo caso, la familia obtiene un ingreso de Q.10,000.00 mil y consumo de Q8,000 mil. Al calcular el 12% del IVA sobre el consumo, el importe de impuesto a pagar es de Q.960. (Se supone que ahorra o invierte Q.2,000.00). Al dividir el impuesto pagado entre el ingreso familiar se obtiene un 9% de impuesto. En el tercer caso, al consumir solamente el 50% del total de sus ingresos, en realidad se está pagando un 6% de impuesto. ¡es decir, que a mayor ingreso, menor porcentaje de impuesto!

En la GRÁFICA 4 se agrega el caso de los impuestos proporcionales –que se indican a través de una línea horizontal– y los impuestos progresivos.

En el caso concreto de Guatemala, desde el Gobierno de Vinicio Cerezo, el sistema tributario se ha ido haciendo cada vez más injusto, principalmente por que son los pe-

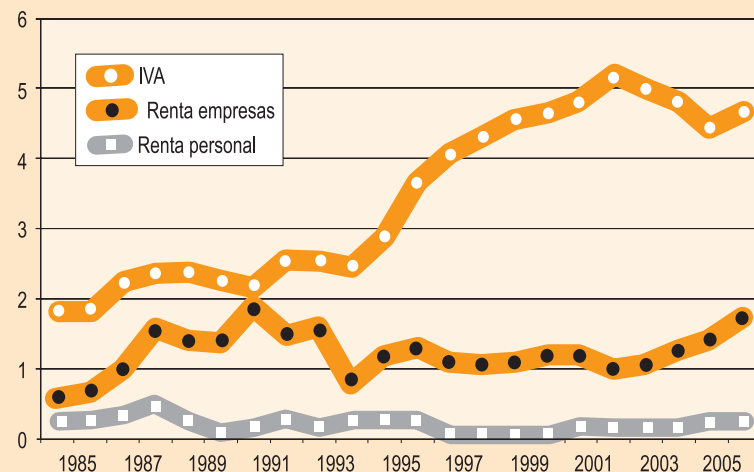
queños y medianos consumidores los que se han visto afectados. El IVA ha mantenido una tendencia progresiva al aumento, situación que se agravó a partir de 1991, alcanzando el 2.2% del PIB, debido a que a partir de dicha fecha se amplía la proporción sobre el PIB que la población destina al pago del impuesto. Para el 2006, dicho impuesto significó el 5.2% del PIB. Por otro lado, las empresas han reducido su participación en el PIB, pasando del un 1.9% del PIB en 1991 a montos como 0.8% en 1994, 1% en el 2002 y 1.7% en el 2006. En el caso de la renta personal, desde 1985 hasta el 2006, se ha mantenido entre 0.1 y 0.3% del PIB. El CUADRO 2 y la GRÁFICA 5 demuestran estas afirmaciones.

Otra forma de observar cómo el sistema tributario se ha vuelto más injusto en los últimos años es graficar la tendencia de los impuestos directos e indirectos. La importan-

GRÁFICA 5

IVA, Renta Empresas y Personal, 1985-2006

(porcentaje del PIB, base 1958)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala 2007.

CUADRO 2

IVA e Impuestos Directos, Guatemala 1985-2007

(porcentaje del PIB, base 1958)

AÑO	IVA	ISR	RENTA EMPRESAS	RENTA PERSONAL	IMPUESTO AL PATRIOMONIO
1985	1.9	1.0	0.6	0.3	0.2
1986	1.9	1.1	0.7	0.3	0.1
1987	2.3	1.4	1.0	0.4	0.1
1988	2.4	2.0	1.6	0.5	0.2
1989	2.4	1.7	1.4	0.3	0.2
1990	2.3	1.5	1.4	0.1	0.1
1991	2.2	2.1	1.9	0.2	0.2
1992	2.6	1.8	1.5	0.3	0.2
1993	2.6	1.9	1.6	0.2	0.1
1994	2.5	1.1	0.8	0.3	0.1
1995	2.9	1.6	1.2	0.3	0.0
1996	3.7	1.6	1.3	0.3	0.0
1997	4.1	1.2	1.1	0.1	0.0
1998	4.3	1.3	1.1	0.1	0.0
1999	4.6	1.3	1.1	0.1	0.0
2000	4.7	1.3	1.2	0.1	0.0
2001	4.8	1.4	1.2	0.2	0.0
2002	5.2	1.4	1.0	0.3	0.0
2003	5.0	1.4	1.1	0.2	0.0
2004	5.3	1.5	1.3	0.2	0.0
2005	5.1	1.8	1.4	0.3	0.0
2006	5.2	2.0	1.7	0.3	0.0
2007	4.2	1.9	1.5	0.3	0.0

Fuente: Elaborado con base a información del Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala 2007

cia de hacer esta división es porque los *impuestos directos* gravan directamente los ingresos de los individuos o de las empresas, en cambio, los *impuestos indirectos* se aplican sobre los bienes y servicios que prestan las empresas, y por lo tanto, indirectamente están gravando a los consumidores.

Quienes adversan los impuestos al ingreso rechazan la clasificación entre impuestos directos e indirectos. Argumentando, que finalmente todos los impuestos se trasladan al consumidor. Esta situación es parcialmente cierta para la carga tributaria de las empresas, no así para los individuos. Sin embargo,

la división entre impuestos indirectos al estar asociados al consumo nos reflejan la porción de impuestos regresivos.

Si del conjunto de impuestos, los indirectos fueran mayores que los directos estarían en una situación en la que porcentualmente están

CUADRO 3

Participación de los Impuestos Directos e Indirectos respecto al total de Ingresos Tributarios, 1980-2006

(millones de quetzales de cada año, y en porcentaje)

Año	DIRECTOS	INDIRECTOS	TOTAL	PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL	
				Directos	Indirectos
1980	100.8	577.5	678.3	14.86%	85.14%
1985	126.2	553.1	679.3	18.58%	81.42%
1990	546.7	1,797.6	2,344.2	23.32%	76.68%
1991	1,078.8	2,372.7	3,451.5	31.26%	68.74%
1992	1,054.5	3,397.5	4,452.0	23.69%	76.31%
1993	1,225.0	3,745.3	4,970.0	24.65%	75.36%
1994	903.3	4,111.4	5,014.7	18.01%	81.99%
1995	1,400.7	5,357.7	6,758.4	20.73%	79.27%
1996	2,016.5	6,390.7	8,407.2	23.99%	76.01%
1997	2,261.1	7,691.2	9,952.3	22.72%	77.28%
1998	2,379.9	9,094.9	11,474.8	20.74%	79.26%
1999	2,907.5	10,365.6	13,273.1	21.91%	78.09%
2000	3,312.2	11,163.1	14,475.3	22.88%	77.12%
2001	3,864.1	12,618.7	16,482.8	23.44%	76.56%
2002	5,085.5	14,448.5	19,534.0	26.03%	73.97%
2003	5,257.8	15,020.3	20,278.1	25.93%	74.07%
2004	5,376.6	16,961.1	22,337.7	24.07%	75.93%
2005	6,057.9	17,913.4	23,971.3	25.27%	74.73%
2006	7,655.9	20,123.5	27,779.4	27.56%	72.44%

Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria. Guatemala 2007.

pagando más impuesto las familias de menor ingreso.

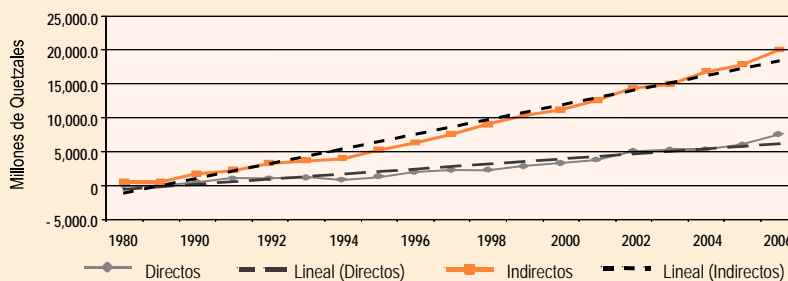
La estructura tributaria, en los últimos 15 años ha tenido una proporción de un 76.3% de impuestos indirectos, lo cual está reflejando que a las familias de bajo ingreso se les impone una mayor carga tributaria.

En la GRÁFICA 6 se puede apreciar que desde 1980 se abre más la brecha entre los impuestos directos e indirectos.

GRÁFICA 6

Impuestos Directos e Indirectos, 1980-2006

(porcentaje del PIB, base 1958)



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala 2007

Factores que determinan una insuficiente e injusta recaudación tributaria

La baja recaudación tributaria y su carácter injusto puede explicarse fundamentalmente por tres causas: factores estructurales, ideológicos e institucionales.

Estructurales

Estructura productiva

Este factor está asociado al nivel de desarrollo del país que se refleja en el predominio de la fuerza de trabajo en el campo y el tipo y naturaleza de la producción agrícola. En efecto, una economía agrícola dual, en la que una parte se dedica a la exportación de unos cuantos productos con escaso valor agregado, y por el otro grandes sectores de la población dedicada a la producción de subsistencia deriva en un mercado interno débil: bajos niveles de ingreso, una fuerza de trabajo subempleada y una franja importante de economía informal o subterránea. Tal situación produce una base tributaria reducida.²

Desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso

La segunda causa de carácter estructural, tiene su raíz en la tremenda desigualdad social. Por un lado, los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra y de la riqueza en general, por el otro, la generalizada situación de pobreza y pobreza extrema. Lo que limita la capacidad de consumo de bienes industriales que no permite la consolidación de una demanda efectiva, que fortalezca el mercado interno nacional. Para el 2002, el 62.1% del ingreso nacional estaba concentrado en el 20% de personas con mayores ingresos, mientras que el 20% más pobres, únicamente tenía acceso al 2.4% del ingreso nacional, alcanzando un coeficiente de GINI del 0.57% para el ingreso y del 0.48 para el consumo.³

Según el Centro de Estudios Urbanos y Rurales (CEUR) de la Universidad de San Carlos de Guatemala: la brecha, cada vez creciente, entre las necesidades

de un gran parte de la población guatemalteca y los satisfactores básicos para la reproducción de su vida social, constituye en un problema grave para el país. De acuerdo con datos de la distribución del PIB en el período de 1975-1989 de cada quetzal generado como bienes y servicios, solamente 28.08 centavos de quetzal llegaron a manos trabajadoras bajo la forma de remuneraciones de los empleados, 60.06 centavos, engrosaron las bolsas patronales como excedente de explotación; 4.20 lo constituyó la depreciación de capital fijo.

El poder político del empresariado

Tanto la estructura productiva del país como los niveles de atraso y marginación social, generan una estructura de poder político conformada por unos cuantos agroexportadores y empresarios. Tal concentración de poder es la principal causa de la reducida tasa tributaria que tiene el país, debido a que se ha aprovechado para manipular la Constitución de la República y leyes relacionadas con la tributación y las instituciones estatales para reducir los ingresos impositivos o evadir la responsabilidad tributaria.

A criterio de la CEPAL, *la razón del fracaso de las reformas tributarias estriba en que el Gobierno de Guatemala ha seguido una estrategia incorrecta, pues ha cooperado con los gremios empresariales sin obtener a cambio el cumplimiento de las obligaciones tributarias*. De esta manera los regímenes militares y civiles pudieron determinar, a su conveniencia, la carga tributaria, y por lo tanto el Estado Guatemalteco perdió poder tributario⁴.

Es decir que “En este sentido el Gobierno ha respondido cada vez que el contribuyente no coopera de una

² Se entiende por base tributaria o base imponible al conjunto de ingresos afectos los impuestos.

³ SEGEPLAN, INE, URL. Perfil de la pobreza en Guatemala. 2002. Pág. 85.

forma errónea a cada movimiento con cooperación. El resultado es que el Gobierno ha sido explotado.”⁴

Lo anterior significa que el gobierno guatemalteco podría salir de su condición de explotado mediante un cambio de estrategia consistente en negarse a cooperar siempre que los contribuyentes no cooperen, *por ejemplo: reintroduciendo medidas tributarias eficaces tales como los impuestos a las exportaciones; con lo cual, además, mejoraría el cumplimiento tributario del resto de la población.*

En síntesis, el fracaso de las reformas tributarias según la CEPAL se sustenta en que el gobierno utilizó una mala estrategia en la cual ha cooperado con los gremios empresariales sin obtener a cambio el cumplimiento de las obligaciones tributarias y a la falta de una administración especializada y un cuerpo de leyes para hacer cumplir eficientemente las obligaciones tributarias.

Amparado en este conjunto de leyes el sector industrial ha buscado al Estado para su protección, solicitando exoneraciones de impuestos, bajo criterios de incentivos fiscales que estimulen la inversión. Dentro de ese criterio también se ubica la actividad agrícola que, depende de las fluctuaciones en los precios del mercado internacional que en tiempos de crisis se ha beneficiado de la protección del Estado, al grado de subsidiar sus pérdidas.”⁵

En el CUADRO 4 se transcribe un conjunto de medidas realizadas por el Estado que han favorecido a los agroexportadores y al empresariado y que han incidido en una baja recaudación tributaria.

Institucionales

Los factores que comúnmente son señalados como los responsables del fracaso de las Reformas Tributarias hacen referencia a los altos niveles de pobreza, pobreza extrema, rezago en la modernización de la administración pública para la recaudación de los tributos, incluyendo la falta de un sistema de sanciones legales contra la evasión, defraudación y elusión fiscal; la falta de voluntad política para aplicar la legislación tributaria; y la ausencia en la población de una cultura tributaria en el sentido de pagar sus obligaciones tributarias.

Un enorme obstáculo para emprender una reforma tributaria que eleve substancialmente la tasa de recaudación tributaria, modifique su estructura y haga más equitativo el sistema, son los candados constitucionales que impuso la oligarquía y el eje económico dominante del país.

Así tenemos que en el primer quinquenio de los años ochenta, bajo regímenes militares de facto, las principales reivindicaciones empresariales consistieron en obtener seguridad del gobierno para que no se aplicaran medidas expropiatorias en ninguna esfera de actividad económica, que se redujera el gasto público y que no se establecieran impuestos sobre bienes de lujo, ni sobre el patrimonio de las personas.

Así tenemos que en la Constitución de la República aprobada en 1985, quedaron plasmados principalmente reivindicaciones del sector empresarial; se garantiza el derecho a la propiedad privada y se limitó el poder impositivo del Estado. En las reformas de 1994 se prohibió el financiamiento del Banco Central al Gobierno.

Un factor importante para explicar los fracasos de las distintas reformas tributarias (reforzamientos de la estructura vigente) del período 1980-2004, es que las experiencias de varias generaciones se han acumulado y ha generado un sentido en el cual los contribuyentes no confían en la utilización adecuada de su recurso por el Estado y no poseen una cultura tributaria, producto de la ausencia de un sistema de sanciones adecuado y de la voluntad política de aplicarlo por el Estado.

“Otra razón importante ha sido la impresión generalizada de que el gobierno siempre recurre a las amnistías fiscales. Varias de estas amnistías se han promulgado en los últimos años; el gobierno pierde credibilidad y su coercitividad se desmorona, pues por más que asegure que “ésta si es la última amnistía”, los contribuyentes saben que uno o dos años más tarde la volverá a otorgar.”⁶

⁴ CEPAL: Determinantes de la Viabilidad de las Reformas Tributarias, 1980-1994.

⁵ Guatemala: Estructura Tributaria e Impuesto Unico Sobre Inmueble 1960-1993. Centro de Estudios Regionales. Universidad de San Carlos de Guatemala. El 22 de octubre de 1992, la Junta Monetaria aprobó los bonos que subsidian la producción cafetalera por un valor de US\$.75 millones, que serian otorgados en montos similares durante los siguientes tres años.

⁶ Con el IEMA se aplicaba una tasa de 3.5% cuando la base de cálculo eran los activos netos y de 2.25% cuando eran las ventas brutas. Con el IETAAP se aplica una tasa regresiva, del 2.5% de julio a diciembre el 2004, hasta llegar al 1% el 31 de diciembre de 2007.

CUADRO 4

Muestra selectiva de movimientos estratégicos de cooperación del Estado de Guatemala en materia Fiscal. 1981-2006

AÑOS	MOVIMIENTO
1981	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de impuestos a las exportaciones.
1983	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción permanente de la incidencia del gasto gubernamental en la economía. • Reducción tasa máxima del ISR. • Eliminación de impuestos a las exportaciones. • Valoración de las importaciones, para pago del IVA, al tipo de cambio controlado.
1985	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de Constitución Política que garantiza derechos de propiedad privada y limita poder impositivo del Estado. • Apertura Constitucional a la inversión privada en el sector Eléctrico.
1987	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la actividad fiscalizadora sobre comercio exterior. • Reducción tasa máxima del ISR. • Privatización de un puerto en el Atlántico. • Comienza Liquidación de CORFINA. • Eliminación definitiva de impuestos a las exportaciones.
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización de la Línea Aérea.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura del Sector de Telefonía Celular a la Inversión Privada.
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Liquidación final de CORFINA. • Adopción de reforma tributaria estrechamente consultada con el sector privado. • Reducción de tasa máxima del ISR. • Ampliación de créditos fiscales para pagos del IVA. • Eliminación del fondo compensatorio del petróleo.
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación, con apoyo del Presidente, de la reforma constitucional que prohíbe el financiamiento del gasto público por el Banco de Guatemala. • Reformas Constitucionales para asegurar un manejo transparente del gasto público.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma fiscal, se reduce la tasa de imposición del ISR del 30 al 25%. • Se introduce al IEMA y se suprimen una serie de exoneraciones y deducciones en materia fiscal y tributaria.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma fiscal, incremento de la tasa del ISR del 25 al 31%.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución del IEMA por el IETAAP con una base imponible menor.* • Restitución por debajo de su tasa original, de la ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones, con el Decreto 38-2004, a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquilas (decreto 29-89), que permiten aumento del número de empresas inscritas bajo este régimen que gozan de incentivos fiscales.

Fuente: Elaboración con base a datos de CEPAL, Banco de Guatemala y de INFORPRESS.

* Con el IEMA se aplicaba una tasa de 3.5% cuando la base de cálculo eran los activos netos y de 2.25% cuando eran las ventas brutas. Con el IETAAP se aplica una tasa regresiva, del 2.5% de julio a diciembre el 2004, hasta llegar al 1% el 31 de diciembre de 2007.

CUADRO 5

Muestra Selectiva de recursos de inconstitucionalidad presentados en contra de la Legislación Tributaria

LEY TRIBUTARIA	AÑO	RECURSO EN CONTRA
Pago a cuenta del ISR	1992	• Por contravenir el Artículo 239, incisos a y d. Por tanto viola el artículo 39 que garantiza la propiedad privada. Por ser un impuesto confirmatorio.
Delito de Defraudación Tributaria	1994	• Contra artículo 2 que impone pena de cárcel contra quien omita pagar impuestos. Argumento: La Constitución prohíbe cárcel por deuda y la deuda tributaria es igual a deuda privada, por lo que no debe haber tratamiento judicial especial respecto de la primera.
Ley de impuesto a los activos	1994	• No garantiza debido proceso.
	1994	• Viola el Artículo 239 de la Constitución porque no define el hecho generador ni tampoco sujeto pasivo del tributo.
	1994	• Es confiscatorio, lo cual está prohibido por el Artículo 243 de la Constitución.
ISR	1994	• Incurre en doble tributación, la cual está prohibida por la Constitución en su Artículo 243.
	1994	• Grava renta bruta, lo cual viola el Artículo 243 en lo referente a la capacidad de pago.
Impuesto a las bebidas alcohólicas	2003	• La Impugnación del Decreto 7-2002 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Específico a la Distribución de Vinos, Sidras, Vinos Vermouth, Vinos Espumosos y otras Bebidas Fermentadas, dejó sin efecto, entre otros, su base imponible y las tarifas del impuesto, con lo que se imposibilita el cobro del impuesto.
Suspensión del IEMA	2004	• La impugnación del Decreto No. 99-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias -IEMA-, provocó la suspensión de su base imponible, tasas impositivas y la vigencia de la ley.
Código Tributario	2004	• Mediante el decreto 03-2004, se decreta reformas al código tributario. Para febrero del mismo año, se impugna el mismo decreto, dejando suspendidas las modificaciones referentes al cierre temporal de empresas a que se refiere el Artículo 86 noveno párrafo; la ampliación de algunas atribuciones de la Superintendencia de Administración Tributaria dentro de las que se incluye el poder revelar el nombre y NIT de los contribuyentes o responsables inscritos en el Registro Tributario Unificado cuyos adeudos tributarios se estén reclamando.

Fuente: CEPAL, elaborado sobre la base de datos de la Revista CRONICA (1995), datos proporcionados por Barrios Pérez, Emilio (1993) e información de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT (2007).

Además, el Estado guatemalteco ha carecido de una estructura administrativa apropiada para el efectivo cobro de los impuestos. Esta ineficiencia cubre el campo legal como organizativo para la recaudación (la legislación no tenía incluido el delito fiscal, ni sanciones contra el incumplimiento de las obligaciones tributarias). Es necesario resaltar, que la estructura de un Estado contrainsurgente con el único objetivo de eliminar a la guerrilla; originó una alianza del sector militar y empresarial en el control político del Estado y se plasmó en una Constitución que creó una estructura política desfavorable dentro de la cual se toman las decisiones fiscales y que está lejos de una estructura democrática.

En resumen, “*La Constitución Política incluye una defensa extrema de los derechos de propiedad privada, y una limitación severa del poder impositivo del Estado.*”⁷ ...*Haciendo eco de los escritos de la Escuela de la Economía Constitucional interpretados en el contexto guatemalteco, la nueva constitución también introduce una estricta reglamentación del poder tributario del gobierno. Así la constitución guatemalteca prohíbe la doble tributación, sujeta los tributos a la capacidad de pago, incluye entre*

⁷ ASIES: Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad; Diciembre 1996.

los derechos fundamentales del individuo la no-obligatoriedad del pago previo del impuesto cuando el Estado le hiciera reparos o ajustes por cualquier tributo y establece que las multas por omisión de pagos de impuestos no pueden exceder el monto de los impuestos.”⁸

Una de las causas de la poca efectividad de las reformas tributarias que se visualizan es la estructura tributaria regresiva, es decir donde los impuestos directos son menores que los impuestos indirectos, la falta de mecanismos de sanción a la defraudación, elusión y evasión de impuestos. *“Pero una de las sustanciales es la interposición continua de la Corte de Constitucionalidad en muchas leyes. Bajo el argumento de violación a la libre locomoción de las personas, doble tributación, irretroactividad de la ley, imposición de multas confiscatorias y prohibición de la declaración contra sí, se ha imposibilitado la aplicación de muchas reformas que en otros países han contribuido a reforzar la recaudación. Aparte de eso, hay que añadir la incertidumbre misma que genera las interposiciones de los recursos; muchos contribuyentes, sin duda alguna, se retrasan intencionalmente en el pago de sus tributos hasta observar cual será la resolución final de la Corte.”⁹*

Factores Ideológicos

En este contexto la influencia de varias corrientes ideológicas también se hicieron sentir en la conducción de las políticas fiscales de Gobierno. Especialmente a comienzos de la década de los ochenta no se manifestó una tendencia favorable para aumentar el poder tributario del Estado Guatemalteco. En el marco de las políticas de estabilización y equilibrio macroeconómico y, posteriormente, las políticas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, se lanza una ofensiva contra los *Estados de bienestar social* en los países desarrollado y en contra de la política de industrialización vía sustitución de importaciones que habían implantado algunas economías latinoamericanas.

En *segundo* lugar, en la década de los setenta, se gestó en los países desarrollados un amplio movimiento de los contribuyentes en contra de los impuestos, bajo el argumento de que la carga era excesiva. En *tercer* lugar, la revuelta anti-impuestos encontró su

expresión en la teoría por medio de las escuelas de pensamiento económico conocidas como la economía constitucional y economía de la oferta.

En el caso centroamericano, las críticas al proteccionismo se enfilan en un serio cuestionamiento al modelo de desarrollo seguido por estos países. Entre los puntos más criticados fue la estrategia de crecimiento a través de la sustitución de importaciones ya que creaba desincentivos para la exportación, las cuales eran esenciales para cubrir la brecha externa. Además, debilitaba la base tributaria a través de las exenciones e incentivos fiscales proporcionadas a la industria. Por tanto, los países centroamericanos, de acuerdo a esta opinión, deberían moverse en la dirección de liberalizar el comercio, reduciendo aranceles e impuestos a las exportaciones y reforzar sus sistemas fiscales con la adopción de impuestos a las actividades internas, especialmente el consumo.

De esta manera se pretende incentivar la inversión y estimular la inversión extranjera sin considerar que los impuestos son solo una de las variables que las transnacionales toman en cuenta para realizar una inversión, la capacitación de la mano de obra, es decir la inversión en capital humano es un factor estratégico y fundamental para la inversión y es mas determinante para los inversionistas, así también que esta tenga capacidad para la realización de ciertos procesos, la infraestructura disponible de carreteras y servicios públicos son elementales también para considerar y representan un abanico de componentes para tomar la decisión de una inversión.

La corriente de pensamiento conocida como economía constitucional, también desarrolla un ataque severo en contra de lo que estimaba era un poder tributario excesivo de los gobiernos de los países desarrollados. En el contexto guatemalteco, la corriente de la economía constitucional encontró su expresión en una detallada reglamentación en la propia Constitución de la República para limitar el poder tributario del Estado.

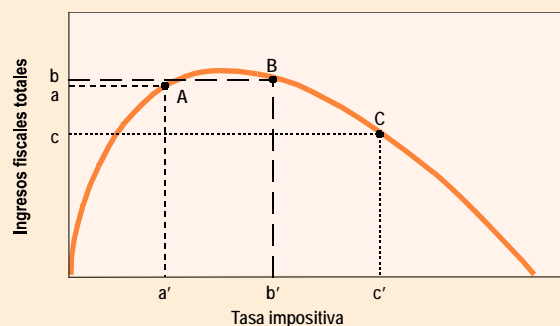
⁸ CEPAL: Determinantes de la Viabilidad de las Reformas Tributarias, 1980-1994.

⁹ ASIES: Recientes reformas tributarias en Guatemala: La experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad; Diciembre de 1996.

El pensamiento conservador *reaganiano* de los años ochenta, encontró eco a mediados de los noventa en el empresariado guatemalteco. El argumento básico de esta corriente, a la que también se le conoce como *economía de oferta*, consiste en señalar una estrecha relación entre los ingresos fiscales y la tasa tributaria. Se considera que tasas altas de impuestos estimulan la evasión y elusión fiscal, desestimula la inversión, y por lo tanto la actividad económica. Estos elementos reducen la base imponible, y por lo tanto, el resultado final es una reducción de los ingresos tributarios. La lógica que se impone es que al reducir los impuestos, especialmente el impuesto sobre la renta, se ampliará la base tributaria, y con ello, el monto recaudado por el gobierno.

GRAFICA 7

Relación entre Ingresos Fiscales y Tasa Impositiva (respecto al PIB)



La teoría expresa que dada la tasa impositiva c' el gobierno recibe c . Reduciendo los impuestos del punto c' al punto b' se puede aumentar los ingresos aunque se haya bajado la tasa impositiva, la cual favorece el ahorro y por lo tanto la inversión y el empleo.

La enseñanza popular de esta corriente económica, tenía como corolario la conclusión que los problemas de crecimiento lento, insuficiencia de ahorro e ineficiencia de las economías desarrolladas, tenían como factores explicativos centrales las tasas excesivas de impuestos aplicada a los ahorros, a las inversiones y al trabajo. En el contexto guatemalteco, la interpretación de esta corriente de pensamiento económico lleva tanto al cuestionamiento del aumento de los impuestos, alegando su efecto negativo en la eficiencia económica, como al ataque al impuesto sobre la renta o cualquier impuesto progresivo por afectar negativamente al ahorro y a la inversión.

La experiencia estadounidense fue negativa: "...Reagan redujo el impuesto al ingreso, en especial de las capas más altas, y, sin embargo, el resultado obtenido fue contrario al esperado. La inversión bruta que promedió 18.8% del PIB entre 1974/1980, bajó al 17% de 1981 a 1991." "...el ahorro nacional bruto," "...tuvo una caída más pronunciada al pasar de 19.2% en 1980 a sólo 14.4% en 1990. Con ello el ahorro neto (descontado el capital fijo o depreciación) que era de 8% en los 70, cayó a 3.4% en la década de 1980, poniendo así a la realidad concreta en abierta y flagrante contradicción con la teoría que pugna por reducir los impuestos directos para incrementar las inversiones."¹⁰

En el caso de Guatemala, para examinar la relación entre la tasa impositiva y la recaudación fiscal se procedió a hacer un pequeño estudio econométrico. Según la teoría, debería aumentar los ingresos obtenidos por el gobierno, vía los impuestos, conforme disminuyera la tasa impositiva. Sin embargo los resultados son contrarios. Lo que se demuestra es que al disminuir la tasa impositiva, también disminuyen los ingresos fiscales totales. De la misma manera, un aumento de la tasa impositiva daría por resultado un incremento de la recaudación fiscal.

El tema de los impuestos directos e indirectos surge en el contexto de posiciones radicales de la economía capitalista como lo es la Escuela Austriaca, la cual considera entre otras cosas, que el impuesto sobre la renta ISR es un impuesto sobre la inversión y por lo mismo debería ser suprimido.

En el contexto político y económico guatemalteco, las recomendaciones fueron interpretadas de una manera radical en el sentido de eliminar rápidamente los impuestos a las exportaciones, reducir o eliminar el ISR e implantar el IVA.

En este sentido, cualquier intento de Reforma Tributaria que pretenda la redistribución del ingreso es tachado de negativa, responsable de desestimular la inversión y atentar contra la libre empresa. En el marco de la sociedad guatemalteca se sigue considerando los instrumentos tradicionales como los más eficaces para lograr el mayor beneficio con el mínimo esfuerzo.

Existe fuerte evidencia a nivel mundial que las cargas impositivas casi no tiene vinculo con los flujos de

¹⁰ SIGLO VEINTIUNO, 11 de octubre de 1997.

inversión real. La inversión depende de elementos sistémicos que afectan: 1) Costo de inversión (tipo de cambio real, calidad de la política macro, sistema financiero fuerte); 2) Riesgo de Inversión (seguridad, justicia, volatilidad macro, fortalezas institucionales); 3) Flujos netos derivados de la inversión (calidad de la mano de obra, salud, educación, infraestructura, instituciones públicas y privadas eficientes y eficaces).¹¹

Parte del éxito de los países competitivos, se debe a la tenencia de altas tasas de impuestos y de inversión. El impulso de la competitividad requiere de políticas de Estado que permitan tener certeza y seguridad a las inversiones y al sector empresarial y por ende una adecuada relación entre Estado y Mercado.

La política fiscal como instrumento de desarrollo y redistribución del ingreso

Sin sobredimensionar el papel de la política fiscal es innegable la importancia de la misma, que se deriva del papel que ésta juega en el marco de una política económica que tenga como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. En este sentido la política fiscal debe permitir al Estado, promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una equitativa distribución primaria del ingreso nacional y contribuir por medio del gasto social a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos.

La Constitución Política de la República en su Art. 118. Principios del Régimen Económico y Social indica: *El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. ...Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. ...Cuando fuere necesario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada, para el logro de los fines expresados.*

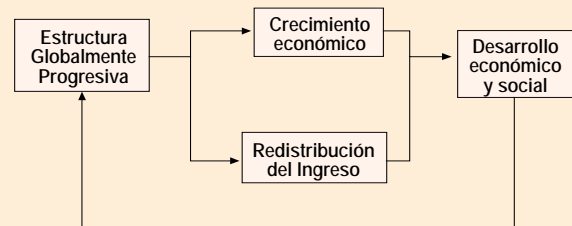
En ese contexto, los Acuerdos de Paz especifican que la política fiscal (ingresos y gastos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo, la equidad y la justicia social. Es decir, que la política fiscal debe constituirse en el mecanismo redistributivo del ingreso, generador de empleo, activa-

dor de la inversión, satisfactor de las necesidades básicas. En el instrumento financiero de la descentralización administrativa y del fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local. En la herramienta que permita incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

En este sentido, la reforma del sistema tributario debe tener como objetivo un cambio sustancial en la estructura tributaria y en la orientación del gasto social, para cumplir con el objetivo de los Acuerdos de Paz de que el sistema fiscal sea globalmente progresivo, tanto por el lado del ingreso como del gasto. La prioridad debe ser el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.

Una estructura globalmente progresiva puede contribuir en la redistribución del ingreso y crear mejores condiciones para el crecimiento económico. Ambos componentes provocarán un incremento del bienestar económico y social, lo que a su vez influirá en la ampliación de la base tributaria y en el reforzamiento de una mejor estructura fiscal globalmente progresiva, creándose de esta forma un círculo virtuoso favorable para el desarrollo.

GRÁFICA 8



Empero, la búsqueda de la transformación de la estructura tributaria y del contenido de la política fiscal, implica la construcción de nuevos consensos sociales y una diferente normatividad fiscal que permita al Estado ejercer su poder tributario para garantizar así los recursos necesarios que faciliten el cumplimiento de las obligaciones que se establecen tanto en la Constitución como en los Acuerdos de Paz.

¹¹ Gutiérrez, Miguel. Competitividad, Inversión e Incentivos Fiscales: el caso de Guatemala. Presentación realizada en el Foro: Competitividad y Estímulos Fiscales organizado por el CIDH. Guatemala 2006.

No vote por militares criminales y empresarios corruptos (comunicado del COS)

La configuración de la estructura y naturaleza del Estado guatemalteco ha respondido históricamente a la imposición de relaciones económicas, políticas, culturales y sociales profundamente excluyentes. Un Estado hecho a la medida de los intereses oligárquicos que con el devenir del tiempo y para su preservación ha tenido que hacer alianzas y compartir el poder con la casta de militares y ahora con mafias del crimen organizado.

La explotación económica, la discriminación y el racismo, la intolerancia política, el terrorismo de Estado y la corrupción en un marco de impunidad plena, son los pilares sobre los que se ha erigido la patria del criollo, la ostentosa Guatemala de unos pocos sobre la Guatemala miserable de muchos.

Las evidencias a lo largo de la historia guatemalteca y con toda crudeza durante el enfrentamiento armado, confirman que la violencia fue dirigida fundamentalmente desde el Estado en contra de los excluidos, los pobres y, sobre todo, la población maya, así como en contra de los que han luchado a favor de la justicia y de una mayor igualdad social. (CEH)

Mediante las masacres y las denominadas operaciones de tierra arrasada, planificadas por las fuerzas de «seguridad» del Estado, se exterminaron por completo comunidades mayas, (626 masacres registradas por la CEH) se impulsó una política de genocidio contra los pueblos indígenas, que sumado a las reiteradas y sistemáticas ejecuciones extrajudiciales y desapariciones de líderes sociales, religiosos, académicos, intelectuales, el asesinato de niños y niñas indefensos, hombres y mujeres indefensos, desangraron dramáticamente a la sociedad guatemalteca.

A pesar de esto, no han faltado aquellos que han querido relativizar o tergiversar la historia, olvidando que el esclarecimiento de los hechos y el reconocimiento de las atrocidades contra la población civil por parte de fuerzas militares y policíacas son, por tanto, un primer paso para las víctimas y para la memoria de toda la



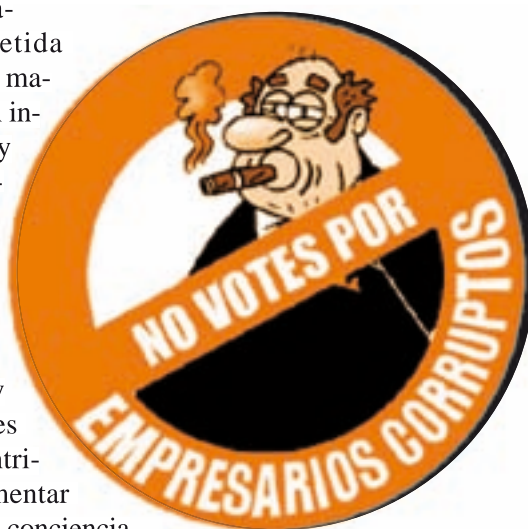
so-
ciedad.

En una nación sometida a censura, manipulación informativa y aislamiento social, el conocimiento de los hechos de violencia y atrocidades puede contribuir a aumentar el nivel de conciencia

sobre lo sucedido (conocer su propia historia y evitar falsas versiones de la realidad), promover la sanción social a los perpetradores y asumir la necesidad de resarcimiento y justicia a las víctimas. (REMHI)

Por eso es que el COS no duda en señalar la responsabilidad institucional e individual de los militares que participaron en las operaciones contrainsurgentes que tuvieron como resultado miles de muertes y violaciones a los derechos humanos. Que el sistema de impunidad impida que sean juzgados y encarcelados no borra ni tapa la verdad sobre las atrocidades cometidas.

Pero al preguntarnos **¿tanta violencia para qué y para quiénes?**, para mantenerles intactos los privilegios a los oligarcas, para garantizarles los mecanismos de acumulación y concentración del reparto de la riqueza así como el fomento de la corrupción. Para mantener los elevados niveles de pobreza, la alta concentración de la tierra, la explotación de los trabajadores, los salarios de miseria, una pobre co-



bertura de los servicios sociales en un marco de discriminación y racismo.

El costo para mantener La Patria del Criollo, ha sido y sigue siendo muy alto, la preservación del Status Quo ha llevado a la degradación sistemática de la institucionalidad del Estado, la cual garantiza y reproduce el sistema, en donde la impunidad es la constante. Impunidad para las violaciones de Derechos Humanos, Impunidad para los Delitos de Cuello Blanco e Impunidad para los delitos del crimen organizado.

A los factores tradicionales de poder hoy se suma el Crimen Organizado como un factor más que también ha logrado penetrar e infiltrar la institucionalidad del Estado.

La creciente influencia del crimen organizado es producto de una convivencia de intereses entre oligarcas, militares y mafias. El crimen organizado se incubo en el marco del conflicto armado interno donde militares al amparo y manejo de la institucionalidad del Estado se fueron vinculando y promoviendo actividades ilícitas hasta convertirse en los grandes capos entrelazados con las redes internacionales.

Hoy, Guatemala se encamina en la ruta del Estado Fracasado, un Estado capturado y secuestrado hecho a la medida de los intereses de las elites económicas, militares y mafias, que preserva los mecanismos de riqueza del sector Oligárquico, de exclusión y discri-

minación de las mayorías, que refuerza permanentemente el sistema de impunidad a favor de violadores de derechos humanos y del crimen organizado. En donde el sistema de partidos políticos prácticamente está colapsado, privatizado y dominado por expresiones de derecha que no son más que meros instrumentos de los intereses oligárquicos, militaristas y criminales.

Guatemala necesita un cambio de dirección inspirado en postulados verdaderamente democráticos, que correspondan a la realidad nacional y a las legítimas aspiraciones del pueblo. El objetivo estratégico sigue siendo **la refundación del Estado y la construcción de la II República**, fundada en la equitativa distribución de la riqueza, la justicia social, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la profundización de la democracia real y la equidad de genero.

Por eso, este 9 de septiembre, **no votes por militares criminales y empresarios corruptos.**

Otra Guatemala ES POSIBLE

Colectivo de Organizaciones Sociales **COS**

Diálogo Fiscal • Año 1 • Número 5 • Guatemala, C.A. • Septiembre del 2007

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, CIIDH

Director: Lic. **Orlando Blanco**

Área de Estudios Fiscales y Presupuestarios

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

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

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



Con el apoyo de:



La información contenida en esta publicación no necesariamente refleja la posición de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación y el Desarrollo, ICCO, Holanda