

UNIVERSIDAD GALILEO
ESCUELA SUPERIOR DE DESARROLLO
Y ACTUALIZACIÓN PROFESIONAL
DOCTORADO EN TRIBUTACIÓN



TESIS DOCTORAL

TRIBUTACIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL EN GUATEMALA

EDGAR ALFREDO PAPE YALIBAT

Guatemala, octubre 2013

Guatemala, 22 de agosto del 2013

Dra. Mayra Roldán de Ramírez

Vicerrectora Universidad Galileo

Presidente del Consejo Académico

Ciudad

Respetable Doctora:

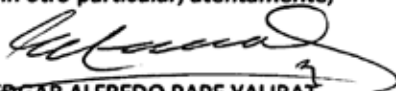
De conformidad con la normativa del programa de Doctorado en Tributación, tengo el agrado de presentar y depositar ante el honorable Consejo Académico, mi tesis doctoral TRIBUTACION Y DESIGUALDAD SOCIAL EN GUATEMALA para los efectos de su aprobación correspondiente.

Acompaño para el efecto la siguiente documentación:

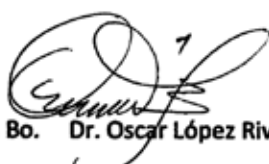
1. 1 ejemplar en soporte papel de la tesis
2. 1 ejemplar de la tesis en soporte electrónico versión PDF en un CD.
3. La constancia de horas acreditadas en el módulo de conferencias y talleres sobre tributación, extendida por la Gerencia de Recursos Humanos de la SAT
4. El informe del asesor de la tesis, Dr. Oscar López Rivera
5. Fotocopia de 2 publicaciones asociadas con mi tesis doctoral, escritas por suscrito.
6. Resumen de mi Currículum vitae.

Con la confianza de que la tesis y la documentación cumplen con los requisitos del Doctorado, le ruego a Usted poner en consideración la valoración de la calidad de mi tesis y se proceda a la conformación del Tribunal Examinador.

Sin otro particular, atentamente,


EDGAR ALFREDO PAPE YALIBAT

Economista-MPA-


Vo. Bo. Dr. Oscar López Rivera
Asesor Tesis

CC. Dr. Nelson Amaro

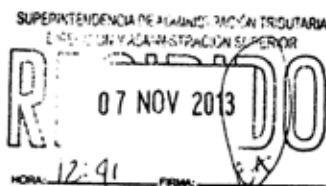
Asesor de Metodología



VICERRECTORIA ADMINISTRATIVA

RECIBIDO: Rebeca Lozada

FECHA: 23/08/2013



Guatemala, 7 de octubre de 2013

Licenciado
Edgar Alfredo Pape Yalibat
Presente

Estimado Licenciado Pape Yalibat:

La comisión designada para evaluar el Proyecto de Tesis titulado "TRIBUTACIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL EN GUATEMALA" correspondiente al Examen General Privado de la carrera de Doctorado en Tributación realizado por usted, ha dictaminado dar por APROBADO el mismo.

Aprovecho la Oportunidad para felicitarlo y desearle éxitos en el desempeño de su profesión.

Atentamente,

UNIVERSIDAD GALILEO

Dr. José Eduardo Suger Cofiño, Ph. D.
RECTOR

ESC/apdev.

 *Galileo*
UNIVERSIDAD
Dr. José Eduardo Suger
RECTOR

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento:

A la Superintendencia de Administración Tributaria-SAT- y a la Escuela Superior de Desarrollo y Actualización Profesional -ESDAP- de la Universidad Galileo por la creación y el apoyo brindado a la primera promoción de un doctorado de tributación en Centroamérica

Al Dr. Nelson Amaro y Dr. Oscar López Rivera, por su constante dedicación, orientación y supervisión de mi trabajo.

A los colegas del doctorado con quienes compartimos clases, conferencias y discusiones en la temática de políticas fiscales y tributarias

A los seres queridos de mi entorno familiar, a mi esposa, hijos y nieto, por su generosidad y quienes fueron pacientes de mi distracción hacia ellos con motivo del trabajo.

RESUMEN

Esta tesis doctoral se centra en analizar las relaciones entre la desigualdad social y la tributación, sobre la base de considerar los elementos históricos y estructurales que configuran el sistema tributario guatemalteco. Los resultados muestran positivamente que la tributación es un instrumento de política pública que desempeña un rol redistributivo negativo por sustentarse en una imposición indirecta que anula la leve progresividad de los impuestos directos dado el bajo nivel de participación de estos en la carga tributaria, con lo que se responde positivamente a la pregunta principal del estudio.

En la regresividad del sistema, contribuye la evasión y el abultado gasto tributario, exenciones y beneficios que otorga el sistema a determinados contribuyentes. Con tales antecedentes, el sistema tributario actual no puede ser otro que el caracterizado por las tres fallas a las que llamo “las tres íes”: inequitativo-ineficiente-insuficiente. Al descubrir dichas fallas, el estudio preguntó si hay espacios para corregirlas y en su afirmación se procede a buscar las vías para una tributación, que siendo el sustento material del Estado, coadyuve a la reducción de la desigualdad social.

El orden de exposición se inicia introduciendo al lector en la comprensión del diseño del estudio: luego, en el capítulo 2, se analizan las implicaciones mutuas entre las variables estudiadas, a la luz de la política tributaria en Guatemala. El capítulo 3 describe la desigualdad, sus formas de medición y su comparación con tendencias e indicadores de otros países, tanto en materia de desarrollo social como de tributación. El capítulo 4 describe la estructura y composición del sistema tributario y en el capítulo 5 se muestra la regresividad de la tributación y algunas formas de progresividad en el gasto público.

La investigación se cierra con el capítulo 6 de conclusiones y a partir de ellas, se plantea una exigencia derivada del análisis, consistente en exponer un conjunto de medidas que se esbozan en el capítulo 7, como recomendación final del trabajo, dado mi interés en orientar esta investigación hacia una acción propositiva.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1:

INTRODUCCIÓN

Página

1.1. Fundamentación del problema a investigar.....	3
1.2. Hacia una nueva fiscalidad.....	9
1.3. Especificación del problema: guías de la investigación.....	11
1.4. Objetivos de la investigación.....	14
1.5. Metodología de la investigación.....	14
1.6. Estructura de contenidos del trabajo.....	16
1.7. Un avance concluyente de las aportaciones de la tesis.....	18

CAPÍTULO 2:

TRIBUTACIÓN Y DESIGUALDAD: IMPLICACIONES MUTUAS

2.1. Relaciones entre tributación y desigualdad social.....	21
2.2. El contenido de la desigualdad a la luz de la política fiscal y tributaria.....	25
2.3. Factores tributarios y extratributarios que influyen en la desigualdad.....	32
2.4. Tendencias de la desigualdad en el mundo.....	34
2.5. La reducción de la progresividad en el mundo desarrollado.....	38

CAPÍTULO 3:

POLÍTICA TRIBUTARIA Y DESIGUALDAD EN GUATEMALA

3.1 La Desigualdad Histórica-Estructural como determinante de la Política Tributaria.....	45
3.2. Aspectos de Medición de la Desigualdad.....	50
3.3. La desigualdad en el mercado de activos.....	51
3.4. La Desigualdad primaria: salarios y ganancias.....	54
3.5. Los indicadores: Curva de Lorenz y Distribución del Ingreso.....	56
3.6. El Coeficiente de Gini y la distribución del ingreso.....	59
3.7. La Distribución del Ingreso Después de los impuestos.....	61
3.8. Otros indicadores de pobreza y desigualdad.....	62

CAPÍTULO 4:
EL SISTEMA TRIBUTARIO: ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN

4.1. La Carga tributaria 67

4.2. Principales razones de la carga tributaria baja 70

 4.2.1 Imposición directa fracturada 71

 4.2.2 Base tributaria estrecha 72

 4.2.3 Alta evasión y elusión fiscal 72

4.3. Sobre los Ingresos Predestinados y las rigideces del gasto público 75

4.4. Composición de la estructura tributaria 76

4.5. Los impuestos al Patrimonio 79

4.6. Impuestos a los Recursos Naturales: Minería, Hidrocarburos e Hidroeléctricas 82

4.7. Energía Eléctrica: más gastos que tributos 86

4.8. Problemas de Gestión institucional en la Tributación Minera,
 Hidrocarburos y en el aprovechamiento de recursos no renovables 88

CAPÍTULO 5:
REGRESIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

5.1. Los factores de regresividad 93

 5.1.1 El peso de la imposición directa 93

 5.1.2 El gasto tributario 96

 5.1.3 La evasión fiscal 97

5.2. Nuevas rutas de empeoramiento de la regresividad 99

 5.2.1. El pago de los usuarios de servicios públicos como opción a la tributación 99

 5.2.2. El uso ilegítimo de la deuda flotante 100

5.3. Las fallas del sistema tributario. ¿Es posible corregirlas? 101

5.4. Algunos rasgos de progresividad presupuestaria:

 Breve repaso a las Transferencias Monetarias Condicionadas 110

 5.4.1. Las restricciones del Gasto Público 110

 5.4.2. La progresividad del Gasto Social 112

 5.4.3 La incidencia del Programa Mi Familia Progresiva 115

CAPÍTULO 6:
CONCLUSIONES 121

CAPÍTULO 7:

A MANERA DE RECOMENDACIÓN, PROPUESTA DE UNA TRIBUTACIÓN ORIENTADA A REDUCIR LA DESIGUALDAD

7.1. El marco constitucional para una tributación justa y equitativa	128
7.1.1. El cumplimiento del deber a tributar como condición del cumplimiento de los derechos constitucionales	128
7.1.2. Equidad y Justicia tributaria en la Constitución guatemalteca	130
7.1.3. El carácter vinculante de los principios tributarios constitucionales	132
7.2. El cambio en la composición y nivel de la estructura tributaria	138
7.2.1. Cambios en el Impuesto Sobre la Renta	139
7.2.2. Aplicación inmediata de los precios de transferencia	141
7.2.3. Impuestos al patrimonio: Actualización de la base gravable del IUSI	141
7.2.4. Impuesto único a cuentas bancarias volumen elevado	142
7.2.5. Impuestos Indirectos	143
7.3. Ampliación de la base tributaria	145
7.3.1. Reducción del gasto tributario	145
7.3.2. El monotributo a microempresarios informales	146
7.4. Mejorar la recaudación tributaria de la actividad minera	148
7.5. Medidas administrativas: La SAT ante los retos de eficiencia en un clima hostil	150
7.5.1. Redoblar la capacidad de gestión y la profesionalización del equipo gerencial y operativo	152
7.5.2. Mejorar los esfuerzos de integración interna y externa	152
7.5.3. Fortalecer la preparación de la SAT para enfrentar la complejidad del fraude fiscal en condiciones de globalización e integración económica	154
7.5.4. Fortalecer capacidades para el combate a la evasión y elusión fiscal	154
7.5.5. Extender cobertura e incrementar eficacia de la Intendencia de Fiscalización	155
7.5.6. Continuidad del mejoramiento de la informatización	156
7.5.7. Inducción del cumplimiento voluntario, en lugar de amnistías	157
7.6. Fomento a la educación y cultura tributaria	158
7.7. Renovación del pacto tributario	160

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167
----------------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

	Página
1. Guatemala: Impacto redistributivo del ISR, del IVA y del Gasto Social	28
2. Comparación indicadores sociales básicos año 2006-2012	30
3. Imposición Promedio en Regiones del Mundo según nivel de renta	37
4. Salarios Mínimos en Guatemala, 2012	55
5. Distribución del Ingreso para Guatemala por deciles (años 1989, 2000 y 2006)	57
6. Guatemala: Porcentaje de los ingresos por quintiles y comparación otros países	58
7. Guatemala: Indicadores de Desigualdad del Ingreso	60
8. Guatemala: Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad, comparado con otros países, año 2012	63
9. Carga Tributaria del Gobierno Central, Quinquenios 1995–2010-2012	68
10. Guatemala: Estructura Tributaria 2002-2012, en porcentajes respecto al ingreso total	77
11. Indicadores Económicos e Impuesto al Patrimonio en Guatemala y Colombia, año 2010	81
12. Distribución de la Renta Minera en algunos países de América Latina: Aporte fiscal como % de la Renta Minera Total 1994-2009	83
13. Guatemala: Regalías, ISR y PIB del Sector Minas y Canteras. Años 2006-2011	85
14. Recaudación Tributaria de Contribuyentes relacionados con Hidroeléctricas	87
15. Guatemala: Valor CIF de las Importaciones por Régimen, años 2008-2012	97
16. Tasa Efectiva del ISR de Contribuyentes, Régimen Optativo de Actividades Lucrativas, por Decil de Renta Gravada	98
17. Incidencia presupuestaria en Guatemala y Centroamérica	104
18. Redistribución de Ingresos Inducida por Impuestos y Gasto Social	105
19. Gastos Registrado en el Programa Mi Familia Progres, 2008-2011	115

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Página
1. Impacto de la tributación en la distribución del ingreso en Guatemala y su comparación con otros países	29
2. Concentración de los ingresos en Estados Unidos	39
3. Curva de Lorenz y Distribución del Ingreso en Guatemala	57
4. Impuesto Inmobiliario en Colombia y Guatemala, años 2000-2010	80
5. Evolución de los Impuestos Directos e Indirectos 2001-2012	102
6. Transferencias y Subsidios en Guatemala, América Latina y la OCDE	114
7. Ingreso familiar, línea de pobreza y costo de canasta básica de alimentos y canasta mínima vital	117

SIGLAS

1. ASAZGUA	Asociación de Azucareros de Guatemala
2. ANFAL	Asociación Nacional de Fabricantes de Licores
3. BID	Banco Interamericano de Desarrollo
4. CACIF	Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras
5. CBO	Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos
6. CENIVACUS	Certificados Negociables de Valores en Custodia
7. CEPAL	Comisión Económica para América Latina
8. CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
9. CONGCOOP	Confederación guatemalteca de Cooperativas
10. FLACSO	Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales
11. IDH	Índice de Desarrollo Humano
12. IDH-D	Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad
13. INE	Instituto Nacional de Estadística
14. ISR	Impuesto Sobre la Renta
15. IVA	Impuesto al Valor Agregado
16. IUSI	Impuesto Único sobre Inmuebles
17. MEM	Ministerio de Energía y Minas
18. MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
19. MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
20. OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
21. OIT	Organización Internacional del Trabajo
22. PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
23. RIC	Registro de Información Catastral
24. SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
25. SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Capítulo 1

Introducción

1.1. Fundamentación del problema a investigar

Mis observaciones sobre la evolución del papel desempeñado por la política fiscal y tributaria en Guatemala, desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996), pasando por el Pacto Fiscal (2000), hasta la actualidad, se resumen en un cauce en que la inercia histórica comprometió la viabilidad de iniciar el cumplimiento de los consensos alcanzados en materia de políticas de desarrollo y que en el mediano plazo, tendería a desembocar en el desmantelamiento de un frágil sector público que sería reemplazado por un sector privado y una lógica de mercado que facilitó la incorporación de actores emergentes ilegales, enclavados en el propio corazón del Estado y de la sociedad guatemalteca.

El contexto de convergencias de los Acuerdos de Paz, planteaba la ejecución de reformas que impactarían en las condiciones de vida de la mayoría de la población y la reincorporación del Estado a políticas sociales que serían financiadas por el incremento de la carga tributaria, en especial a través del Acuerdo Socioeconómico y Agrario. Se trata de un período llamado a convertirse en hito histórico por el cambio de dirección que suponía para la política fiscal del país, respecto del período anterior caracterizado por el conflicto armado interno, y cuyos efectos tendrían que visualizarse en el período post acuerdos de paz.

Un lustro más tarde, la falta de cumplimiento del nuevo consenso expresado en el Pacto Fiscal, decapitó la confianza de la población en dichos acuerdos y reafirmó claramente que los elementos históricos estructurales del Estado excluyente, seguían firmemente vigentes en las propias valoraciones e imaginarios de los actores hegemónicos, para desarmar la voluntad expresada en dichos pactos.

Un conjunto de hechos y documentos acreditan que no hubo tal cambio de tendencia, sino más bien, reafirmaron las condicionantes de una tributación que históricamente es incapaz de moldear un Estado intervencionista como el que suele estigmatizarse por parte de los detractores de la fiscalidad. Cronológicamente, se puede citar la existencia de potenciales indicios de tal naturaleza, desde los comienzos del Mercado Común Centroamericano en los años 60, hasta el primer gran pacto que significó la Constitución de 1985, con un carácter liberal desarrollista en un contexto autoritario. Luego, en las fronteras de la década de los 90, la implantación de los primeros programas de ajuste estructural que le imprimieron límites a la política fiscal hasta la firma de los Acuerdos de Paz, culminan en el establecimiento de medidas extremadamente liberales. Es decir, que sus expresiones más álgidas se dan paradójicamente, en los momentos de las negociaciones y de la firma de los Acuerdos de Paz, (privatizaciones). Finalmente, de los principios y compromisos del Pacto Fiscal firmado en el año 2000, solo quedaron los documentos del Grupo

Promotor y algunas prácticas inconsecuentes para la tributación directa (alza del IVA y recapitalización de bancos con recursos del Estado) que siguen vigentes hasta la actualidad, en que se retorna al manejo autoritario del Estado.

Un rastreo a los indicadores de la etapa autoritaria, encuentra a los potenciales contribuyentes escapando de la producción agroexportadora hacia un proceso de industrialización ligera promovida en el marco de la integración centroamericana, que en lugar de formar contribuyentes pujantes, recreó a un empresariado rentista y protegido a un altísimo costo en términos de ineficiencia, escasa competencia y un padrinaje de gobierno viciado por los privilegios, las exenciones fiscales y la corrupción, que fue configurando una tributación baja.

La democracia electoral abierta a mediados de los años ochenta por los propios gobiernos militares, bajo la influencia de una corriente económica que a la sazón estaba tomando fuerza a través de partidos políticos de derecha y de centros académicos liberales, ancló una doctrina tributaria que se negaba a sí misma desde la nueva Constitución, que prohíbe el principio de “solve et repet” (paga y reclama) en un país donde los poderes fácticos se oponían sistemáticamente al tributo, hasta una práctica fiscal subsiguiente que impidió cualquier iniciativa de reforma tributaria. Este principio doctrinario, nido de cultivo para el abuso de recursos legales contra cualquier tributo, consolida el cierre del poder tributario del Estado y golpea a la democracia incipiente mediante la modificación constitucional de 1993, que prohíbe el financiamiento del Banco de Guatemala a los gastos e inversiones de gobierno.

En la ejecución de estas medidas, discurrían paralelas las influencias externas que imponían al fisco las condicionalidades de las políticas de ajuste, entramadas a una internacionalización restrictiva de la gestión pública. De esa cuenta, la gestión de inversiones y competitividad de los gobiernos democráticamente electos, condicionó la apertura externa, reactivando el añejo rentismo del sector empresarial, mediante la incorporación privilegiada del modelo de maquilas y las zonas francas, sobre la base de la exención de impuestos.

Por el lado de las importaciones, la eliminación de barreras y la disminución de aranceles, redujo la recaudación del comercio exterior, sin que el país compensara dichas reducciones con impuestos internos. Florecieron las élites comerciales ligadas a la inserción internacional, y en particular a las importaciones de productos de consumo, como las comidas rápidas que hicieron quebrar las pequeñas industrias de alimentos y a otros prestadores de servicios, que no pudieron ampararse en las políticas de fomento. La desgravación tributaria de la exportación tradicional convirtió la devolución del crédito fiscal del IVA en un jugoso negocio, que junto a la promoción de productos exportables, consolidaron sus incentivos fiscales, incluyendo el control de operaciones de exportación y de sus registros estadísticos, que fueron desplazados de la hacienda pública al sector privado, en aras de la “eficiencia” en los trámites de exportación.

En el contexto de una crisis fiscal permanente, causada por los poderes fácticos viejos y emergentes de la liberalización externa, la economía nacional se modificó en

dos vertientes contradictorias. Una de estancamiento y retroceso del sector productivo, en particular de la agricultura de bienes para el consumo interno; y la otra vertiente, relacionada con la prosperidad de nuevos sectores como el de telecomunicaciones, la energía, el sector financiero y otras actividades ligadas a tecnologías y a la globalización del comercio y los servicios, sin que consecuentemente subiera el recaudo con el mismo dinamismo en que crecieron dichas actividades económicas.

La sobrevivencia del modelo fiscal acudía a tomar oxígeno del endeudamiento público, especialmente del sector privado bancario y financiero nacional que desplazó transitoriamente los empréstitos de menor tasa de interés ofertada por los organismos financieros internacionales, y que volcada la deuda hacia lo interno, configuró enormes flujos de ganancias, la expansión de bancos y de variadas operaciones especulativas que en la literatura económica se ha dado en llamar la “patria financiera”,¹ que concluiría en quiebras bancarias, mayor concentración en grupos financieros y poca disposición para abrir el crédito a otras actividades, que no fueran las vinculadas a los bancos.

El poder político del sector privado guatemalteco adquiere su marca hegemónica en la transición democrática mediante el manejo de los medios y el financiamiento de los partidos políticos. Ello les permite “nombrar” a los ministros y a la tecnocracia estatal, y a instalarse directamente en la conducción civil del Estado que desde 1954 se había subordinado al dominio de los militares. Paradójicamente, el gobierno firmante de los Acuerdos de Paz constituye un gobierno corporativo, donde a cambio de una nueva tributación, ejecuta la privatización de las empresas públicas, las concesiones, las alianzas público-privadas, el cobro de precios de bienes y servicios públicos a los usuarios y al “outsourcing”, como respuestas a la crisis tributaria en que había sucumbido el modelo.

Los compromisos del Acuerdo Socioeconómico y Agrario, que en el paquete de los Acuerdos de Paz, proyectaban un alza de la carga tributaria, habían sido traicionados.

La conformación de los mercados oligopólicos, en los sectores de viejo cuño como el cemento, cerveza, azúcar, combustibles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, se afianzó con los nuevos negocios de intermediación financiera, telecomunicaciones, energía eléctrica, televisión por cable, provisión de servicios de internet y otras industrias y servicios de alta tecnología, en cuya regulación el fisco aparece como simple espectador. El sistema tributario no se alineó al principio constitucional de capacidad de pago ni al de equidad, sino más bien se requirió alinear la tributación con las reglas del mercado, de modo que fuera éste, el encargado de asignar y distribuir los recursos. Sin información bancaria, sin ley de competencia y sin instituciones de defensa al consumidor, el modelo tributario estaba hecho.

Contrario al cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal del 2000, el pacto realmente cumplido consistió en mantener un Estado de derecho ausente y un

1 Alusión a la ola de especulación financiera, iniciada con el CENIVACU, instrumento atípico para favorecer a las incipientes casas de bolsa y que pagaban hasta el 35% de intereses, causante de cuantiosas pérdidas al BANGUAT, posteriormente trasladadas al Fisco; y que también activó la expansión bancaria y adopción de políticas que hasta nuestros días privilegia la inversión financiera sobre la actividad productiva. “Patria financiera”, fue el modismo usado en Argentina para calificar la política económica de mediados de los años 70, que destruyó la industria y elevó la deuda pública.

poder tributario débil y altamente regresivo, como precondition de la existencia de los gobiernos, que fueron cooptados desde su elección por la vía del financiamiento del voto.

Aun cuando se sigue argumentando en los considerandos de las leyes fiscales y de política gubernamental, los compromisos del Pacto Fiscal, diseñado conforme la experiencia de CEPAL, éstos fueron despojados de la oportunidad de aplicarse, como lo consignan Fuentes y Cabrera (2005)². Después de 13 años de motivaciones discursivas en que se han realizado más de 30 reformas a las leyes fiscales tras la firma de aquel pacto, la realidad tributaria de hoy configura desarreglos, incumplimientos y frustraciones que ensancharon la vieja tradición del país de practicar el liberalismo, esta vez a ultranza.

Cabe sin embargo matizar estas tendencias, por cuanto la relación gobierno-empresarios no favorece a los emprendedores por igual ni a quienes constituyen la llamada empresariedad responsable, como se constata en la existencia de un sector estratégico formal de la economía, altamente favorecido, y concentrado en 800 empresas fuertemente vinculadas, de las cuales emana el 70% de la tributación,³ sector fuertemente imbricado con su contraparte, el sector informal que se ha ensanchado a sus sombras de manera desequilibrada a partir de productores lanzados a la atomización, sin mayores posibilidades de acumulación.

Esta configuración económica y social determina las características de una base tributaria estrecha y del consiguiente adelgazamiento del Estado, producto de diversas “reformas” convenientes a las élites económicas, que arrastran tras de sí a los políticos y a una tecnocracia que transita entre las grandes empresas y grupos financieros a los puestos ejecutivos en los diversos gobiernos y viceversa. Las redes de estos actores, atrapan los espacios abiertos de los distintos acuerdos y pactos fiscales, extraviándolos de la posibilidad de establecer una tributación justa y equitativa, como condición de la gobernabilidad en Guatemala. De esa cuenta, se enraizan los procesos y estructuras de un patrón de funcionamiento tributario que hasta el día de hoy, funciona en contra de una política económica y social con enfoque de equidad y justicia, como lo ordena la propia Constitución Política de la República de Guatemala -CPRG-.

Al avizorar en los diversos puntos cardinales del país, el jineteo campante de un individualismo sediento por obtener prebendas, cooptar instancias y corroer la democracia incipiente, con partidos políticos sin poder de intermediación entre la sociedad y el Estado, y un sistema tributario debilitado para captar recursos, se vislumbra un colapso en la atención de los servicios públicos, en un entorno de ciudadanía congelada para la participación y la propuesta de cambios.

En agravamiento de la situación planteada, la capacidad de los poderes fácticos ilegales en el control de territorios y de instituciones estatales, toma ventajas adicionales para financiar algunas actividades que corresponden al Estado,

² Estos autores afirman que ya en el 2005, el Pacto Fiscal era una “oportunidad perdida”.

³ Estos datos no significan que el recaudo se origine de la renta de estas empresas, sino que expresan las declaraciones de retención, tanto del IVA como del ISR, a otros contribuyentes.

como la seguridad y hasta la dotación de bienes y servicios públicos. Se trata de un resultado del liberalismo en la medida que la generación de rentas fáciles como tradición de los poderes facticos formales, fertilizó el terreno para el surgimiento y ampliación de las actividades económicas perversas (lavado de dinero, trata de personas, tráfico de armas, extorsiones, financiamiento de campañas electorales, compra de voluntades en el poder judicial) lo que ha dado lugar a un mayor debilitamiento del Estado.

En efecto, estas actividades no solo distorsionan la economía por el calentamiento de los precios, en particular, del mercado inmobiliario, sino que institucionalizan la corrupción, la evasión, el contrabando y otras formas de defraudación fiscal en detrimento de la recaudación tributaria. El poder de las actividades delictivas se explica por razones de mercado y de los favores que recibe del Estado, pero también por la inoperancia histórica del sistema de seguridad y justicia; es decir, que el liberalismo de las élites no ha sido capaz de cumplir la función clásica principal inherente a esta doctrina, por su corta visión de asegurar el sustento tributario para financiar el orden público. Los mercados concentrados y la institucionalidad que los provee

de favores, (decretos y leyes convenientes, exenciones, fideicomisos, concesiones) son aprovechados por los poderes fácticos ilegales que disponen de sus poderes (bancos, medios de comunicación social, agentes de comercio exterior) para que la actividad delictiva adquiera la faceta de incentivo o ventaja económica formal. De esa cuenta, vía corrupción o violencia, gobiernos municipales, gobernadores y una diversidad de funcionarios, sin que esto sea posible de identificar, recurren a alianzas dudosas para “hacer obra” y enriquecerse, abusando del uso del instrumento de la deuda flotante, como recurso ante la falta de financiamiento público.

De manera que el Estado ha cambiado su fisonomía, perdiendo peso ante la captura de que ha sido objeto por los intereses privados de las élites. Imposibilitado de ejercer el poder tributario, la alternativa ha sido el mecanismo de la deuda y la provisión de servicios públicos a través de empresas y contrataciones externas, como ocurre también en los países desarrollados⁴, con la diferencia de que en estos países se retuvieron para el Estado los programas de seguridad y protección social.

Es obvia la diferencia de las concesiones en la explotación de bienes públicos o la prestación de servicios privatizados, como los de energía, telecomunicaciones y otros, con los convenios de descentralización y ejecución rápida que se hacen con las comunidades y con las organizaciones de la sociedad civil, para participar y prestar servicios en los sectores de salud y educación, por cuanto su contenido es distinto al permitir la devolución del manejo y prestación de estos servicios, incluyendo la participación social.

La crisis del 2008 iniciada en Estados Unidos y continuada en Europa, mediante la reducción de las políticas sociales, desataron una serie de manifestaciones que

4 Cerca del 80% de los servicios de gobierno están sometidos a contratación externa en el Reino Unido y el 65% en Estados Unidos. (OECD, 2005 citado por Forssell y Norén, 2007: 204).

llegaron al punto de revueltas como las ocurridas en España, Grecia y más recientemente en Brasil. En Guatemala, la imposición de los negocios privados a través del Estado como la entrega de megaproyectos de explotación de recursos naturales y la falta de satisfacción de los bienes y servicios, han suscitado condiciones de participación en las calles y en diferentes comunidades al interior del país, conflictos que se originan en gran parte por el creciente resentimiento de la relación de la sociedad con el Estado.

Concomitante a estos sucesos, la percepción ciudadana sobre las instituciones del Estado, ha ido decayendo. Entre 1993 y 1997, había en la población una mejor tolerancia política ya que el 56 por ciento de la población apoyaba la democracia, y se percibía una mayor confianza en los organismos de seguridad y de justicia, respecto de los años del conflicto armado, por la influencia de las negociaciones de paz. "...Ya en el informe del 2002, solamente un 25% de los guatemaltecos se mostró satisfecho con la forma en que la democracia funcionaba en el país, producto del No al cambio de la CPRG que registró la consulta popular para implementar los compromisos de los Acuerdos de Paz." (PNUD, 2007).

La pérdida de confianza en el Estado, ha sido de tal grado que los ciudadanos desde el 2004 expresaban un apoyo creciente a las políticas de mano dura. Lo anterior se confirma en un estudio de la Fundación Soros que indicaba la existencia de una crisis de credibilidad en las instituciones del sistema compartida por las encuestas anteriores. En la encuesta realizada por el PNUD (2007), el país presenta visibles debilidades en lo institucional-estatal y en el sistema político, al grado que cerca del 60 por ciento de los entrevistados, respondieron que se querían ir del país y sólo un 10 por ciento percibía que la democracia funcionaba bien, con lo que se resume que el sistema democrático en Guatemala es poco creíble.

A este modelo de gestión de negocios publico-privados, lícitos e ilícitos, le ha sido inherente otra constante en la crisis fiscal como es la oposición a las leyes tributarias, en que se recurre sistemáticamente al instrumento "legalista", copiado de la globalización para defender derechos individuales y no los derechos sociales. La CPRG reconoce el amparo y la acción de inconstitucionalidad como garantías del contribuyente, pero en Guatemala se abusa de estos recursos al grado que "todo tributo es un agravio", en especial si la ley ataca la evasión fiscal, el engaño, el contrabando y el fortalecimiento de controles tributarios. El abuso en el uso de estos recursos tiene sus raíces en la ideología de las élites como caldo de cultivo al florecimiento del negocio de "planeación fiscal", defensores de oficio para retardar y bloquear cualquier modificación tributaria. El negocio de los amparos contra la tributación toca las cortes judiciales, quienes más allá de juzgar, interpretan, legislan y hasta tipifican las operaciones administrativas del tributo con lo que institucionalizan una jurisprudencia, que ha devenido en el medio más eficaz para estrangular el sistema fiscal guatemalteco.

Uno de los últimos intentos para un Estado ad-hoc a los modelos de gestión privada es la incorporación de la Gestión por Resultados⁵ en la administración pública, como se desprende de los planes del actual gobierno, en que se muestra la

⁵ En los últimos dos años se ha incorporado a las Finanzas del Estado, el Presupuesto por Resultados-PpR, ver http://www.minfin.gob.gt/archivos/presupuesto2013/PpR_ejecucion2013.pdf

preocupación por la eficiencia del gasto, antes que aumentar y mejorar la calidad del ingreso. Como bien lo expresa Schick (2011) “El Estado no puede rendir si el presupuesto no lo hace, pero ninguna organización pública puede operar sin dinero, y la recaudación del dinero y su control, parece ser el medio más apropiado para impulsar el rendimiento”

En un Estado gestionado por los “negocios”, la eficiencia tiene más sentido que la equidad, puesto que el que impugna el gasto social o ley tributaria para financiarla puede “comprar” su salud, educación, vivienda y seguridad, en los mercados a precios que contagian a los bienes públicos. La capacidad de algunos individuos de promover y pagar una acción legal contra un tributo se mueve normalmente en la tendencia de subestimar la equidad, no obstante lo “justo y equitativo” que ordena la Constitución para el sistema tributario.

En esas condiciones, el país se doblega ante la pobreza material, con abismos de desigualdades grotescas entre ricos y pobres. Al crecimiento de los individuos de alta riqueza neta que en otros países les denominan High Net Worth Individuals -HNWIs-, por poseer activos líquidos mayores a US\$ 1 millón, excluida su vivienda y vehículos, le acompañan inseparablemente cientos de miles de conciudadanos que además de no poseer nada, sobreviven con el ingreso de 1 dólar diario. La base tributaria es entonces estrecha, concentración por un lado y atomización de los informales por el otro. En el proceso redistributivo, la tributación resulta regresiva, aumentando las desigualdades y así, los círculos viciosos se acumulan de manera perversa.

1.2. Hacia una nueva fiscalidad

La necesidad de puntualizar este subtítulo en la fundamentación teórica de la problemática es que un estudio sobre fiscalidad, entendida ésta como actividad de la Hacienda Pública para fijar, recaudar y controlar los impuestos que se pagan al Estado, no puede pasar por alto una finalidad orientativa, que se formula en el capítulo sobre una propuesta de tributación. La explicación analítica sobre las influencias de los factores obstaculizantes al financiamiento del Estado por la vía del tributo, confluye a repensar en los nuevos actores y las formas que deben hacer viable un cambio de timón.

Es bien sabido que en política económica cualquier medida de cambio pasa por favorecer a unos jugadores y perjudicar a otros. La elite guatemalteca en su empeño de ganar-ganar a costa del Estado, apuesta a conducirlo con pilotos de la tecnocracia, que suelen transitar de los cargos de Ministros, Presidentes y Gerentes de Entidades públicas y de curules en el Congreso de la República, a los puestos ejecutivos de empresas privadas, que como expresa Balsells, E. (2012) en su tesis doctoral: “actúan en contrapelo de las aspiraciones populares, al enfatizar la maximización de sus intereses personales, y los de la lógica del mercado que les dictan sus padrinos de la élite”.

Si algún móvil original habría que emular de los gobiernos de los países desarrollados, es la capacidad de las finanzas públicas para impulsar la producción de bienes y servicios públicos. Dicha capacidad deviene de las características de su fiscalidad. Recientemente, ante la recesión mundial provocada por el financierismo en el mundo, se ha vuelto de nuevo a la intervención del Estado, como lo hicieran los últimos Presidentes norteamericanos en sus millonarios “rescates financieros”, que se repitieron después en las potencias europeas.

En el caso de Guatemala, más allá de los rescates bancarios que han afectado al fisco, habría que pasar al “rescate humanitario” para salvar a los niños de la desnutrición y mejorar la atención hospitalaria. Se trata de un reto gigantesco cuando el Estado tiene enraizadas las reglas que imponen condiciones adversas al deber constitucional de contribuir. Preocupa que gran parte de contribuyentes hagan suya la resistencia a tributar de las elites que al defender las libertades del mercado, niegan los derechos a la sociedad en que éstas se producen o sustentan. De ahí que los esfuerzos por una nueva fiscalidad no puede abandonar otros retos pendientes, en particular, que los partidos políticos adquieran alguna independencia para impulsar cambios en las líneas que consagra la CPRG de garantizar los derechos económicos y sociales fundamentales.

El péndulo a favor de esto último se mueve por algunos factores que la coyuntura apela ante la necesidad de redistribuir las relaciones de poder en beneficio de valores que encarnen los intereses de la ciudadanía para una nueva tributación. Se destacan al respecto tres factores:

Un primer factor se refiere a la crisis actual del neoliberalismo, que convoca a revisar los fundamentos teóricos de intervención del Estado en la vía de promover la solidaridad, que en la Guatemala profunda se enraíza en las comunidades indígenas, capaces de irradiar una nueva filosofía sobre la base de la equidad y de enfrentar los dilemas del individualismo-sociedad, o de la equidad-eficiencia, por la vía de las visiones comunitarias de conducción del Estado. Este factor se concreta en la creciente conciencia de derechos, últimamente visible en las manifestaciones públicas, que más allá de inscribirse al interior del sistema legal formal, se demanda que sean positivos y de plena vigencia. El incremento de protestas colectivas, consultas comunitarias y acciones judiciales que ponen en el tapete la necesidad de garantizar los derechos económicos y las garantías de respeto a la diversidad social, apelan a repensar el financiamiento del Estado y a proveerlo de más y mejores recursos.

Un segundo factor se encuentra en la existencia de condiciones para replantear un impulso a la lógica de la ciudadanía o del servicio civil en oposición a la lógica del mercado en el funcionamiento del sector público. En ese sentido se debe extender la validez de una y reducir el poder de la otra, hasta lograr su coexistencia, la que puede lograrse mediante la consagración de los derechos sociales en el presupuesto público y de adoptar, como condición necesaria, el establecimiento de una tributación justa y equitativa.

Si bien hay frustraciones por el olvido de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y los pactos en materia fiscal, internacionalmente hay ejemplos que dan pie a pensar que el país debe prepararse para ello y reformular la tributación como base para hacer viables los derechos sociales sujetos a la plenitud jurídica y, por tanto, con obligaciones y responsabilidades precisas para su protección, como se demuestra, por ejemplo, en las nuevas constituciones de México⁶, Ecuador, Bolivia y otros países.

Una condición a que la protección social y la reducción de inequidades, se invoquen como derechos exigibles, procede de las deficiencias mostradas por las políticas públicas que han desembocado en un creciente malestar de los sectores medios, dado el encarecimiento de los servicios sociales provocado por el achicamiento del Estado. El avance de las normativas internacionales, sumadas a las protestas internas en diferentes puntos del país, van moldeando la idea común de que es necesario poner atención a la cohesión social como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, a ingresos y, especialmente, a los servicios públicos. Ello implica retomar el rol redistributivo del Estado que necesariamente pasa por una tributación justa y equitativa.

El tercer factor es clave por referirse al principio de la exigibilidad, como reconocimiento explícito de que los derechos económicos, sociales y culturales se traducen en obligaciones para sus sostenedores y que puedan ser exigibles por parte de la sociedad, con base en sustentos constitucionales y de otras normativas⁷ de modo de garantizar en consecuencia, una tributación adecuada a las necesidades de la ciudadanía. Esto pasa por superar la idea de que los tribunales no puedan examinar ni aplicar estos derechos internacionalmente reconocidos, sino sólo los derechos individuales y políticos, que normalmente se focalizan en los derechos de la elite.

Una vez logrado lo anterior, la participación ciudadana, como principio inherente a los derechos ciudadanos en la formulación, ejecución y control de la actividad pública será imprescindible, y simultáneo a incorporar la rendición de cuentas y democratizar la gestión pública, de modo de viabilizar la conformación de una estructura tributaria orientada a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

1.3. Especificación del problema: guías de la investigación

En suma, los cambios acaecidos en el devenir histórico y en particular los suscitados en el período estudiado de 1995 a la fecha, ponen al Estado en manos de

6 En junio de 2011 se modificaron 11 artículos de la Constitución, con la finalidad de actualizar el marco legal de los derechos fundamentales, a más de reforzar a las comisiones defensoras del cumplimiento y respeto de esos derechos. Además se cambió la denominación del Capítulo Primero de la Constitución, para llamarse ahora “de los derechos humanos y de sus garantías”, entendiendo que la expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales (Quintana 2011)

7 Guatemala es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Universal sobre los derechos de los pueblos indígenas y del Convenio 169 de la OIT.

factores fácticos que al utilizarlo como mecanismo de negocios, determinan la política económica y por ende, la tributación.

En esa dinámica, el objeto de estudio de la investigación es la relación entre tributación y desigualdad, signados por efectos de doble vía. Se inicia con la definición de las variables en juego, en que se entenderá como tributación al sistema que tiene por objeto recaudar los recursos que el Estado requiere para su funcionamiento. Como sistema responde a la política económica del Estado y es parte consubstancial de la política fiscal y presupuestaria que actúa del lado de los ingresos recaudados para financiar el gasto público. En la visión del contribuyente, la tributación refiere al conjunto de obligaciones que éste debe realizar por mandato constitucional con motivo de la relación sobre sus propiedades, rentas o transacciones de mercancías y servicios que recibe o presta, para el sostenimiento del Estado y el suministro de servicios como seguridad, salud, educación, vivienda, entre otros.

Desde el punto de vista de las decisiones públicas y de la arena de pugnas que determinan su configuración, la tributación requiere del análisis económico y político en función de sus efectos en la producción y el consumo, en los gastos e inversiones públicas y por su función redistributiva. En otras palabras, la tributación se construye en el marco de la gestión decisoria, coercitiva o de consensos, que se establece entre los agentes económicos y el Estado en la determinación de la magnitud, nivel y composición de los impuestos que se cobran.

Por su parte, la desigualdad se entiende como una relación social que expresa las diferencias, distancias, brechas o asimetrías que existen entre los grupos sociales de la población diferenciados por estratificación socio-económica, género, origen étnico cultural, y segmentación etaria, respecto del acceso a recursos y bienes y medios que posibilitan alcanzar distintos grados de bienestar y desarrollo humano. El análisis se centrará en la desigualdad de acceso a los mercados de activos, especialmente de la tierra y en la desigualdad de ingresos y el consumo de bienes y servicios, lo que es congruente con la teoría estructural del desarrollo, (Prebisch, 1949) que identifica las causas de las desigualdades en productividad, crecimiento e ingresos de la población en las estructuras productivas y heterogéneas al interior de las economías rezagadas, en sus relaciones con el centro. De esa cuenta, si bien la dinámica social y sus afectaciones institucionales no se abordan aquí, cabe resaltar que las políticas económicas, entre ellas la tributaria, no son completamente endógenas a la estructura de desigualdades internas, sino influenciadas por factores externos, y especialmente por la internacionalización de la economía.

Una vez definidas las variables, se puede esclarecer su interacción en la que cabe preguntar si las condiciones estructurales que determinan el sistema tributario pueden dar paso a la posibilidad de un cambio en el nivel, composición y funcionamiento de la tributación, que permita energizar al Estado en la provisión de bienes y servicios públicos en la perspectiva de reducir las desigualdades existentes.

El supuesto que obliga a partir de la necesidad de un cambio deviene de la estructura y desenvolvimiento de la tributación vigente, caracterizada por su regresividad

e ineficiencia y que en la arena de los intereses de poder económico, parecería probable que se mantenga una política económica con una estructura tributaria inflexible, en términos del impacto redistributivo. Puesto que una nueva tributación se diseña simultáneamente a la construcción de un Estado democrático orientado a la cohesión social, los cambios no podrían ser aislados, sino integrados a otros, de los cuales los poderes fácticos no estarían interesados.

Por otro lado, se avizora el supuesto que la convergencia de actores sociales unidos a empresarios responsables y a sectores y corrientes de cooperación internacional, puedan impulsar la instauración de un sistema tributario justo y equitativo, que pase por el aislamiento de los “poderes económicos” más conservadores que actualmente dominan la vida pública del país y promover una renovación del pacto tributario. Precisamente esta es la línea de investigación que guía este trabajo.

En síntesis, la pregunta principal surge de los cuestionamientos que se hacen a la asociación entre los factores económicos y políticos respecto de la política fiscal y en particular de la tributación, por lo que se plantea: ¿Es la estructura tributaria un instrumento que acentúa la desigualdad social en Guatemala? Si la respuesta es positiva, también cabe preguntarse si existen posibilidades de cambio a dicha estructura, en cuyo caso, deviene la indagación sobre las formas y contenidos que moldean una reforma del sistema tributario y de otras medidas que sean consistentes con la normativa y la política económica y si en ese marco orientador, es posible atenuar las desigualdades existentes.

Los elementos de juicio para contrastar estas preguntas surgen del comportamiento de variables propias de la tributación como lo son la carga tributaria, impuestos directos e indirectos, incidencia, regresividad y progresividad, principios constitucionales, componentes legales del tributo, distribución del ingreso y redistribución fiscal que se analizan conforme a su actuación en los impuestos más significativos y sus efectos en el contexto de las relaciones entre la tributación y la desigualdad en el período analizado.

En la ruta de investigación, ha merecido más de una mirada el comportamiento del coeficiente de Gini, antes y después de impuestos así como del impacto de las exenciones que constituyen un gasto tributario abultado. En razón de que la reducción de la desigualdad recibe del gasto público un significativo impacto, surge la pregunta específica de que si las transferencias monetarias condicionadas están impactando en atenuar la desigualdad.

Otro foco de análisis para explicar el carácter de la tributación en Guatemala es el papel de la internacionalización de la política económica en materia de tributación y los procesos de concentración del ingreso a nivel mundial, provocado en gran parte por el retroceso de la progresividad impositiva. Tanto la tributación como la política económica en general estuvo influenciada por el “consenso de Washington” y las condicionalidades de los organismos financieros internacionales. No obstante que el país recibe los efectos de dichas tendencias, prevalece el rezago para emular decisiones, como aquellas que en otras latitudes cobran relevancia para poner un alto a dicha tendencia, por ejemplo, el establecimiento de impuestos al patrimonio neto de “los ricos más ricos”.

Un breve repaso a la literatura sobre los determinantes históricos-estructurales de la política tributaria contribuye también a la pertinencia o no de la pregunta principal anteriormente formulada, en particular cuando se exploran las diferentes formas de desigualdad y los prejuicios de las élites, como componentes de discriminación, reiteradamente manifestos en la cultura de aceptación y/o rechazo del tributo.

1.4. Objetivos de la investigación

Sobre la base de las preguntas guías formuladas en el punto anterior, la investigación se enfocó en alcanzar los objetivos, siendo estos:

1.4.1. Objetivos Generales:

- i) Determinar el grado de asociación de la tributación en el estado de situación que ha presentado en la historia reciente, la desigualdad en Guatemala.
- ii) Determinar las formas en que la tributación puede coadyuvar a la corrección de la desigualdad en la distribución del ingreso.

A partir del hilo que genera este planteamiento se enuncian los objetivos específicos que se irán desarrollando a lo largo de los capítulos del trabajo y que culminarán con una propuesta de cambios tributarios para atenuar la desigualdad, como finalidad concreta de esta tesis, así:

1.4.2. Objetivos Específicos:

- i) Análisis de la economía política de las relaciones entre tributación y desigualdad social y sus tendencias en Guatemala y el mundo en el período comprendido entre la firma de los acuerdos de paz y la Ley de Actualización Tributaria del 2012.
- ii) Caracterización de la estructura tributaria guatemalteca y su incidencia en el esquema de desigualdad del ingreso, en particular, los efectos de regresividad-progresividad.
- iii) Análisis comparativo de la situación social y tributaria guatemalteca con otros países de América Latina y de la OCDE
- iv) Elaboración de una propuesta de lineamientos para un sistema tributario justo y equitativo, que contribuya a reducir la desigualdad.

1.5. Metodología de la investigación.

El diseño metodológico aplicado en la investigación es el método de economía política y el análisis estructural. A partir de este enfoque se analizarán

los determinantes de la desigualdad y como el poder de los mercados privados influye en las políticas de Estado, incluida la tributación. La desigualdad como resultado de una construcción social a lo largo del tiempo, tiene un carácter histórico lo que se indaga en el trabajo, sin por ello dejar de lado los condicionantes que surgen de procesos económicos y sociales recientes, incluida la influencia de la internacionalización de la política económica. Se añaden a este método otros rasgos generales teóricos que son propios del análisis de las decisiones públicas.

En ese sentido, la unidad de análisis principal es el conjunto de relaciones económicas que determinan la desigualdad para lo cual se caracteriza el nivel de desarrollo socio económico en términos de crecimiento, IDH, pobreza, desigualdad de ingresos, de consumo, de acceso a la tierra así como en términos de causales de determinación del esquema tributario, que se compara con otros países de Centroamérica y América Latina.

Las unidades de análisis particulares son la desigualdad y el sistema tributario. Para cada una de ellas se analizarán varias dimensiones y variables. Así, de la desigualdad se analizarán sus expresiones en las dimensiones de acceso a recursos y derechos. En la unidad de análisis sistema tributario se pondrá énfasis en las variables carga tributaria, la estructura de los impuestos: ISR, IVA, otros impuestos indirectos y un análisis sobre las contribuciones de actividades relacionadas con los recursos naturales, como la minería, hidrocarburos e hidroeléctricas.

Respecto a las técnicas de investigación, el procedimiento a seguir en la recopilación de información consideró las limitaciones del trabajo en la obtención primaria de datos, lo cual no dejaría de ser costoso, por lo que se hizo una minuciosa revisión de la bibliografía y la información disponible en los estudios y centros de datos de los organismos internacionales como CEPAL y la OCDE y el Banco Mundial.

En cuanto al procesamiento y análisis de información, los indicadores de distribución de ingresos, se siguió el procedimiento a continuación:

El primer paso para medir el impacto redistributivo de la política fiscal consiste en determinar cuál es la distribución de los ingresos antes de la acción de la política fiscal. En el trabajo se ilustran las curvas y tablas de la distribución de ingresos que muestran el coeficiente de Gini y la curva de Lorenz como medidores de dicha distribución

Una vez definida la incidencia de la política tributaria en la distribución de ingresos, procede comparar la situación antes y después de la acción de la tributación, con lo que se determina si la misma resulta regresiva o progresiva, estimándose en consecuencia su impacto redistributivo. Los indicadores de distribución de ingresos utilizados corresponden a encuesta de hogares del INE y los usados por el PNUD en los informes de cálculo del Índice de Desarrollo Humano-IDH-. Los datos sobre ingresos tributarios tienen como fuente a la SAT y se cuantifican las magnitudes relativas de los diversos tipos impuestos con respecto al total recaudado y al Producto Bruto Interno, para definir el supuesto principal, de que la estructura tributaria guatemalteca es regresiva.

Tabulación y procesamiento de información. Para efectos de determinar la incidencia tributaria en la desigualdad social, se requirieron los siguientes insumos:

- una tabulación del universo de ingresos tributarios y sus principales componentes con datos de la SAT;
- cuadros analíticos de la distribución del ingreso así como de las fuentes del mismo, estratificados por niveles;
- datos cuantitativos acerca de los contribuyentes e información desagregada sobre la estructura de mercado, las formas de distribución de bienes y servicios de peso en la economía, y otros relacionados con asuntos fiscales y la utilización de bienes y servicios públicos.
- datos macroeconómicos de las cuentas nacionales y fiscales con el fin de relacionarlos con la información secundaria y la derivada de las entrevistas.
- un relevamiento de la normativa relacionada con los tributos y gastos públicos que permitieron realizar las asignaciones por estratos de ingresos en forma adecuada, así como de aquella que puede servir de base legal para una propuesta de tributación vinculada a la equidad.

Otro insumo esencial para este trabajo, fue el levantamiento de entrevistas a contribuyentes y expertos en materia tributaria, es decir contar con su opinión respecto a la tributación y sus vinculaciones con la desigualdad y otras circunstancias específicas que introducen novedades importantes en el sistema tributario. En esa dirección se realizaron 25 entrevistas mediante un cuestionario de preguntas organizadas en tres baterías, que indagaron sobre la relación entre los impuestos y gasto público con el objetivo de conocer percepciones de los mismos en la redistribución de ingresos, sobre el comportamiento de los contribuyentes respecto del grado de cumplimiento fiscal y opiniones sobre evasión fiscal y finalmente, su percepción sobre medidas de reforma tributaria y su aceptación para reducir la desigualdad.

Para recabar estas opiniones, se utilizó la técnica de entrevista personal en el llenado del cuestionario, y cuando no fue posible se hizo por correo electrónico, a contribuyentes que se clasificaron en profesionales, académicos y expertos tributarios, empresarios, agricultores, trabajadores del sector público y privado y vendedores informales.

1.6. Estructura de contenidos del trabajo.

Esta investigación está estructurada en seis capítulos, (numerados del 2 al 7) los que están precedidos por la introducción (capítulo 1), se incluyen las conclusiones (capítulo 6) y finaliza con una propuesta de reforma a manera de recomendación, (capítulo 7).

En el capítulo 2 se aborda el análisis de la desigualdad en el mundo, dividido en cuatro apartados como son las relaciones entre la tributación y desigualdad social, incluyendo luego los aspectos tributarios y extratributarios que influyen en la desigualdad, las tendencias de concentración del ingreso y desigualdad y la reducción de la progresividad tributaria en el mundo.

En el capítulo 3 se analiza la política tributaria y desigualdad en Guatemala. Se contemplan ocho apartados que en su orden se refieren a la desigualdad histórica-estructural como determinante de la política tributaria, la desigualdad en el mercado de activos y la desigualdad primaria o estructural. La medición de la desigualdad en términos de salarios y ganancias, y del salario mínimo real, medición de la distribución del ingreso (curva de Lorenz, Coeficiente de Gini y la distribución del ingreso por quintiles o deciles); distribución del ingreso después de los impuestos y finalmente, otros indicadores de pobreza y desigualdad.

En el capítulo 4 se describe la estructura y composición de la tributación del país, a partir del abordaje de la carga de los tributos y de su participación relativa en la carga total. Se indaga sobre las razones de la carga tributaria baja, se analizan los diversos tipos de impuestos: directos e indirectos, los impuestos mínimos a la renta. Impuestos generales al consumo. Impuestos al Patrimonio en particular el IUSI y los impuestos a las riquezas naturales, particularmente en minería, hidrocarburos y energía hidroeléctrica. El capítulo concluye con el abordaje de la problemática de gestión de la tributación de recursos naturales, como factor decisivo de su baja contribución en la tributación del país.

El capítulo 5 analiza la caracterización de la regresividad de la tributación, indaga sobre sus factores causales mediante datos y gráficos que muestran las fallas del sistema tributario, su composición en términos de una sobrecarga de los impuestos indirectos sobre los directos; y finalmente, se abordan los signos de progresividad del gasto público, con especial referencia a la experiencia de las transferencias monetarias condicionadas, específicamente del programa Mi Familia Progres.

El capítulo 6 corresponde a las conclusiones del trabajo; y finalmente,

El capítulo 7 contiene la propuesta de una tributación orientada a atenuar la desigualdad, ordenada en siete puntos de exposición que se refieren al marco constitucional para una tributación justa y equitativa, la propuesta del cambio en la composición y nivel de la estructura tributaria, la ampliación de la base tributaria que incluye la reducción de las exenciones fiscales y la propuesta de un tributo a microempresarios que operan en la informalidad, la actualización del tributo a la actividad minera, mejoras administrativas para promover desde la SAT el cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, el fomento de la educación y cultura tributaria y la renovación del pacto tributario.

1.7. Un avance concluyente de las aportaciones de la tesis

Aun cuando en el capítulo seis se desagregan las conclusiones a que arriba esta investigación, se considera conveniente anticipar en este apartado un punto relevante de las mismas, tomando en cuenta la interacción de variables estudiadas, de cara a los nuevos debates que quedan abiertos a futuro, dado el carácter polémico del tema. Las fuertes tensiones sociales que actualmente vive el país como consecuencia del empeoramiento de numerosos indicadores de desarrollo, en particular, la extensión y profundidad de la pobreza, sirven de base para renovar el interés por una política social que garantice la ejecución de programas por el bien común y la reducción de las desigualdades. Ello no es posible, sin un sustento financiero sano.

Lo anterior reitera los enunciados del punto 1.3 referidos a las guías de investigación en el sentido de que el entramado de las relaciones empresario-Estado puede permitir espacios de oportunidad para renovar un diálogo serio que propugne por un sistema tributario capaz de atenuar las desigualdades sociales y de paso, coadyuvar al rescate del empresariado responsable, que sufre los efectos perjudiciales de la poca cohesión social, en que encuentran asidero las actividades perversas y violentas de los factores fácticos del narcotráfico y el crimen organizado.

A este avance concluyente -como alerta S.O.S.- se abona la continuación de las estrategias de hambre cero y la continuidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas del actual gobierno, que parecen converger en una petición común de la comunidad internacional en el sentido de que el país debe elevar su carga tributaria directa como condición para hacer sostenible la política social y recuperar el rol del Estado como agente de desarrollo.

Como se demuestra en la propuesta, la tributación guatemalteca tiene un alto potencial de participación en los valores que genera el aprovechamiento de los recursos naturales, que como relató un entrevistado del Servicio de Ingresos Internos (IRS) del gobierno de los Estados Unidos en conversación con el autor de esta tesis, un cambio en la tributación de los recursos naturales -favorecida con privilegios tributarios espurios-, y sin someterlos a cargas exageradas, sería suficiente para elevar la carga tributaria hasta un 18 por ciento del PIB y encaminarlo en favor de la equidad distributiva.

Capítulo 2

**Tributacion y Desigualdad:
Implicaciones Mutuas**

2.1. Relaciones entre tributación y desigualdad social.

En el presente trabajo se parte de la premisa que la tributación y el desarrollo económico y social son elementos de una misma estrategia integral que se entrecruzan de manera compleja. La evidencia empírica de los países desarrollados ya ha mostrado abundantemente el postulado de la teoría económica que predice una relación positiva y creciente entre recaudo e ingreso nacional. En la experiencia guatemalteca, ocurre una anomalía secular entre esta predicción teórica y un sistema tributario estancado que debe ser explicado.⁸

Una revisión rápida sobre estas relaciones confirma que el logro de un avance económico acelerado, pasa por el esfuerzo de superar la barrera fiscal y las restricciones estructurales. Así, entre 1950 y 1970 se propuso que el eje central de la política debería ser la tributación. La anomalía tributaria encontrada en las teorías neoclásica y keynesiana que consideraban el recaudo como función creciente del nivel de ingreso y relativamente elástico, se mostró en el resultado estadístico propio de algunos países pobres, que consistía en un recaudo inelástico con respecto al ingreso nacional.

El planteamiento de Rostow (1960) consideraba que el subdesarrollo era una etapa de un proceso: los choques exógenos modificaban las estructuras económicas y los países tendrían que entrar primero en una senda de despegue -aumento del coeficiente de inversión de la industria-, luego maduraba el sistema de mercado -modernización del aparato productivo-, y al final se llegaba al consumo masivo. En esa secuencia el desarrollo equivalía a la elevación de la producción y el consumo masivo. De ahí se infería que en cada etapa se debía diseñar una estructura tributaria acorde con el tipo de actividad predominante; cuando se llegara al estadio superior la imposición tendría la misma estructura que en los países más desarrollados.

Esta propuesta no explicaba las fuentes de cambio de la secuencia y se limitaba a justificar la estructura por la estructura misma o por algunas características que, a priori, se consideraban las más importantes en cada fase. El análisis comparativo encontró divergencias significativas entre países subdesarrollados que limitaban su generalización y varios autores, entre ellos Ahmad y Stern (1991) mostraron con datos econométricos de que la idea de encontrar una tributación a cada etapa, es difícil de sustentar, incluso en un mismo país.

Como opción explicativa, otros planteamientos encontraron que entre las causas de la inelasticidad ingreso del recaudo y la exigua tributación se encontraban la actitud rentista de los dueños de la riqueza, los niveles de pobreza y la incompetencia de la administración tributaria para elevar el recaudo, que se traducían en un ahorro público nulo y en una trampa fiscal que restringía el apoyo fiscal al desarrollo. Heller (1954) utilizó una interpretación basada en el origen de las estructuras tributarias existentes en algunos países de América Latina y observó que la instrumentalización tributaria estaba condicionada por la herencia española del sistema impositivo.

⁸ Ver el trabajo de Alm y Martínez (2003) referente a la medición del problema sobre los “duros para Tributar”.

Otros investigadores plantearon que las características económicas e institucionales del subdesarrollo explican su dinámica tributaria (Lotz y Morss, 1967). El escaso desarrollo de la economía y sus características estructurales funcionan como limitación a la recaudación de ingresos públicos. Se entendía que el desarrollo viene acompañado, por una parte, por mayores demandas de gasto por la expansión de actividades urbanas y mayores requerimientos de bienes públicos, y por la otra, que los bajos niveles de desarrollo limitan la capacidad de las administraciones tributarias para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento, todo lo cual se manifiesta en una debilidad estructural de los gobiernos para cumplir eficazmente con sus funciones.

Como se verá más adelante, Musgrave (1969) puso énfasis particular en las características institucionales y como condicionantes de la elasticidad del recaudo impositivo identificó el analfabetismo, la aceptación social del alto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias, la ausencia de contabilidad en el sector privado y la poca capacidad de gestión de la administración tributaria. Un país subdesarrollado sostuvo este autor está en la mejor posición para mejorar su tributación si hay presencia de empresas grandes, un dominio del sector industrial o de servicios sobre el agropecuario y un amplio uso del dinero para transacciones de bienes y servicios.

Como ha quedado definido en el capítulo 1 de este trabajo, la tributación, como parte de la política económica se orienta a extraer recursos del proceso productivo y destinarlos al financiamiento del Estado y la desigualdad es una situación estructural que le establece fronteras a la primera. La configuración de las implicaciones mutuas entre ambas variables, resulta relevante en el análisis y modificación de las políticas públicas, y en particular cuando se trata de reformar la tributación como instrumento que coadyuve, directa o indirectamente, a la reducción de la desigualdad prevaleciente.

Contrario a estas investigaciones que buscaban dilucidar dichas relaciones en los países desiguales, mediante la introducción de argumentos estructurales e históricos y variables institucionales, la política tributaria del país no incorporó un diseño teórico sobre las características económicas y sociales internas y externas, asociadas a la pobreza y la desigualdad social. Como se retoma en el capítulo siguiente, las condiciones de conflicto interno ponían en un lugar marginal el análisis de las necesidades básicas con la tributación y el gasto público. Más bien, la política económica y con ella, la tributación fue lanzada al vertiginoso pensamiento único del mercado que encontró su plenitud en los años noventa, mediante las condicionalidades de los organismos multilaterales y el apoyo de los actores económicos que recibieron el beneplácito teórico de asesores legales y contables educados en universidades privadas nacionales y extranjeras, incluyendo a funcionarios, convertidos en “lobistas” de los grandes contribuyentes.

De esa cuenta, las formas y funciones del sistema tributario son vistas fuera de la política social a pesar que los patrones que le caracterizan no han sido “neutrales” en términos de incidencia en la estructura económica y social y que la Constitución Política de la República de Guatemala –CPRG- exige un ordenamiento tributario justo y equitativo, siendo por tanto posible, promover instrumentos de política tributaria que además de ser eficaces en su objetivo esencial de recaudación de ingresos para el fisco, contribuyan a la

obtención de los equilibrios buscados por la política económica. Al mismo tiempo, la reducción de la desigualdad social crea condiciones favorables para la tributación y por ende para el desarrollo económico.

La tributación en su interacción con las relaciones económicas, es una condición para potenciar el desarrollo económico y social que requiere de una estrategia favorable para facilitar dicho desarrollo. Esto implica tener una política tributaria que por un lado permita que el Estado pueda contar con los fondos necesarios para hacer la inversión social que redundará en mejorar crecientemente el desarrollo social, pero que por otro lado, no desincentive la inversión para el crecimiento económico. Una estrategia integral de tributación para el desarrollo económico y social, requiere que se admita la necesaria y adecuada participación del Estado en los procesos de redistribución de la riqueza y de parte del empresariado, su efectiva contribución al desarrollo a través de un ejercicio de responsabilidad social.

Este capítulo, trata de responder a la pregunta: ¿Contribuye la tributación a disminuir la desigualdad? Para ello, se asume la premisa de que las características de los sistemas tributarios, el nivel alcanzado de sus tasas tributarias y la asignación para el gasto público de los recursos recaudados, influyen en el desarrollo social, y consecuentemente a disminuir la desigualdad.

Convencionalmente y en el marco del paradigma neoclásico, se sostiene que un nivel adecuado de crecimiento económico permite generar los recursos necesarios para promover un mayor bienestar social. Sin embargo, tanto la tasa de crecimiento como el PIB per cápita no necesariamente son indicadores de bienestar para toda la población de una sociedad, ya que los mismos revelan situaciones agregadas, valores promedio que no expresan una distribución equitativa de la riqueza en los diversos estratos socio económicos. En este sentido, aunque un país aparezca ubicado dentro de la escala de ingresos medios o altos a nivel mundial, esa situación no significa que la riqueza generada con el crecimiento económico se “derrame” por efecto automático del “trickle down effect” de la forma más equitativa posible⁹/. En otras palabras, el indicador de crecimiento económico sitúa a Guatemala en la escala mundial de ingresos medios, pero la distribución de la riqueza generada, no contribuye a mejorar su posición mundial como país de baja tributación.

Con la salvedad de algunos años de contracción, por ejemplo en el año 2009, Guatemala mostró un crecimiento aceptable con estabilidad macroeconómica, que lo colocó en términos de riesgo-país en niveles históricamente bajos, debido en gran parte a su nivel adecuado de deuda externa. Esa situación ha estado influida por factores globales relacionados con las bajas tasas de interés, a pesar de los altos intereses que se pagan por la deuda interna. Dicho escenario no deja de ser una paradoja, ya que si bien su crecimiento económico va de la mano con ya una larga tradición de magnitudes macroeconómicas estables, sus avances para reducir la pobreza y las desigualdades, son precarios.

9 En un estudio de la Universidad de Salamanca, se presentan evidencias de las pocas posibilidades de lograr una reducción de desigualdad, solo con el crecimiento económico. Es necesaria la activación por parte del gobierno de políticas de desarrollo como en el caso español o políticas de desarrollo similares como ha ocurrido en el caso de la India. Ver <http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/creciendo%20y%20desigualdad.pdf>.

Si bien la estabilidad macroeconómica es una situación deseable que abate incertidumbres, la misma no garantiza las caídas de empleo e ingresos, especialmente en condiciones de recesión global, que obliga a los Estados a contraer la tributación y sus gastos. Las formas de manejo de los precios macroeconómicos del país, determinaron que la influencia del ciclo de la crisis mundial, no afectara tanto al sistema financiero nacional el cual se encuentra blindado (Pape Edgar, 2011)¹⁰, pero sí a la producción de bienes exportables que al final afectan más los activos de los pobres y a los estratos medios, por la caída del ingreso per cápita, el desempleo, las restricciones del acceso al financiamiento, los recortes en los servicios públicos y la caída de la demanda interna. El reducido tamaño de estabilizadores automáticos que actúen del lado de la política fiscal –en especial por el nivel y composición de la carga tributaria–, dificultan la creación de programas de gasto público como constituyente de una opción, que pudieran facilitar los planes de inversión, según el momento del ciclo económico.

La opción seguida por los gobiernos para evitar la acentuación del ciclo recesivo en Guatemala que en los años 2009-2010 se concretó en caídas de la tributación, se redujo a adoptar regularmente medidas de reducción del gasto público y de fuertes incrementos de deuda, como sustituto a la imposibilidad de impulsar un financiamiento sano por la vía de impuestos. En general, ni en momentos de auge ni en momentos de crisis, se recurrió a tales impulsos los cuales serían influyentes de condensarse en una imposición directa, que asignada correctamente a gastos sociales, permitirían lograr el doble efecto redistributivo del presupuesto público, tanto del lado del ingreso como también del gasto.

Cuando la inequidad es fruto de un sistema estructuralmente desigual (acceso a recursos y derechos como a tierra, bienes y servicios públicos, educación, salud, vivienda, etc.), ésta perpetúa la pobreza. La estructura desigual de la distribución primaria del ingreso nacional, junto a un desigual reparto de la carga tributaria agrava los impedimentos de acceso de los sectores de menores ingresos a mayor capital humano y, de esta forma, dificulta su contribución al crecimiento económico del país. Una mayor desigualdad en los ingresos debilita la relación entre desarrollo económico y superación de la pobreza.

Como se dijo antes, en un país desigual, no necesariamente un aumento del ingreso per cápita implica una disminución de la pobreza, ya que dicho aumento del ingreso se concentra solamente en los ciudadanos de mayores recursos; en contraste, en un país más equitativo, el desarrollo económico beneficia la demanda agregada y con ello, se posibilita disminuir la pobreza. Esto a la vez tiende a ampliar la base tributaria.

En Guatemala, la tributación sigue levantando expresiones de protesta de parte de los actores productivos y de inversión, y generalmente han sido bien oídas, sin que se ponga mayor atención a los candentes focos de tensión social que surgen de la desigualdad. En efecto la desigualdad entre los sectores acomodados y aquellos

¹⁰ En este trabajo se muestra como el control de la Junta Monetaria y las decisiones de supervisión y de carácter macro prudenciales gravitan a favor del Mercado bancario y financiero del país, en detrimento del sector productivo.

en situación de pobreza, puede implicar aumentos en los niveles de conflictividad y violencia, como se observa actualmente en el país. A su vez, la acumulación de conflictividad social tiende a desincentivar la inversión y el crecimiento económico, y cuando éste último carece del efecto “spillover”, se reproduce la desigualdad. Se trata de un círculo vicioso.

Como lo reconoce el FMI en su informe Guatemala: Concluding Statement of the 2013 Article IV Mission, de mayo del 2013: “Guatemala presenta algunos avances en las metas del objetivo del milenio...pero la pobreza, el crimen y la violencia se han extendido. El gasto social bien orientado y las reformas estructurales deben intensificarse, ya que el gasto social es demasiado bajo, dejando importantes necesidades sociales insatisfechas. Las medidas del sector público tienen el potencial de mejorar los niveles de pobreza y los indicadores sociales que inciden en la productividad del país”. (Traducción propia)

2.2. El contenido de la desigualdad a la luz de la política fiscal y tributaria

La desigualdad social es el resultado de un problema enraizado en la sociedad y no puede observarse como un fenómeno natural. Gandhi decía que “la desigualdad, como existencia de diferencias, es omnipresente en la naturaleza, por ello, tenemos que pensar y luchar por la igualdad, precisamente porque existe una gran desigualdad en el mundo físico”¹¹. Se trata de un fenómeno histórico y cultural existente en el país y que se ha convertido en un problema social que aflora en las tensiones cotidianas. La desigualdad social es la condición por la cual las personas tienen un acceso diferenciado a los recursos y a los derechos, a los servicios y a las posiciones que valora la sociedad.

El punto troncal de la desigualdad que interesa a la política fiscal y tributaria es la desigualdad económica, es decir la posición ante la riqueza y la renta. La desigualdad

del ingreso evoca las disparidades de renta entre individuos y grupos, en diferentes naciones del globo y en el seno de un mismo país, mide las diferencias de accesos a activos y derechos entre individuos ricos e individuos pobres.

Cuando la desigualdad en el ingreso y la propiedad adoptan formas extremas, la desigualdad social toma la forma de opresión en distintos aspectos. A la opresión económica, le es normalmente inherente la opresión política, jurídica y cultural, contexto de relaciones que modula las diferentes formas del prejuicio y la discriminación. Los estudios de Naciones Unidas dan cuenta que la desigualdad social en Guatemala tiene manifestaciones extremas, que desembocan en la exclusión social de enormes grupos sociales en Guatemala¹², especialmente indígenas, mujeres y niños. La exclusión social es la ruptura de los lazos entre el individuo y la sociedad y hasta se ausentan de los propios registros ciudadanos por su propia condición precaria, como lo ha reconocido el propio Registro Nacional de las Personas, RENAP, que estima en un millón, la cantidad de guatemaltecos sin identidad.

¹¹ Citado por Dasgupta A. Inequality, Gandhi, s Economic Thought, 1996.

¹² Ver PNUD, Informes de Desarrollo Humano 1998,1999 y para el 2000, el informe denominado “La Fuerza Incluyente del Desarrollo Humano”, que explican con datos los diferentes ámbitos de exclusión social en Guatemala.

La concentración de la propiedad y los ingresos tiende a cerrar el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, culturales y político-jurídicas que la sociedad ofrece por lo que es importante considerar dichas exclusiones a la luz de la política pública para enfrentarlos, especialmente en un país donde más del 70 por ciento de la población indígena vive en situación de pobreza. De manera que la desigualdad no puede ser ajena a las políticas públicas y menos a la política fiscal.

El cálculo de la desigualdad económica se realiza a través de la distribución del ingreso, la que puede analizarse desde un punto de vista sectorial, (sectores de la producción) y punto de vista de distribución funcional (asignación de rentas a los factores trabajo y capital) que intervienen en los procesos de producción. Como veremos más adelante, en muchos países occidentales en las últimas tres décadas (1980-2010) el peso de las rentas de capital ha aumentado respecto a las rentas del trabajo y la distribución personal del ingreso. También se utiliza la distribución geográfica o espacial (por departamentos).

La herramienta estadística que ayuda a dicho análisis es la curva de Lorenz, situada en un cruce de coordenadas, el eje de abscisas es la cantidad de población ordenada por su renta y el eje de ordenadas es la renta. En el capítulo 3 se retoma este punto para mostrar la desigualdad en el reparto del ingreso, donde la situación ideal sería una línea recta, pero que en el caso guatemalteco presenta un semicírculo muy separado de la recta, que denota un área de concentración medible con el coeficiente de Gini.

Cabe destacar que el coeficiente de Gini remite a un juego de suma cero, donde hay perdedores y ganadores. Si un decil o quintil acapara más ingresos, ello se produce en detrimento de otros. En otras palabras, tras este instrumento se refleja un juego en el que subyacen relaciones de poder y éste es por consiguiente, el referente esencial para entender la persistencia y reconstitución de las desigualdades en Guatemala.

Como coeficiente es unidimensional por cuanto se limita a medir los ingresos, pero esconde múltiples dimensiones de la vida social. Para esclarecerlo, se requiere una indagación en la organización de los mercados y rescatar algunas dimensiones que están detrás de la distribución del ingreso medido por este indicador. En Centroamérica, autores como Pérez Sainz y Mora¹³ (2008), recomiendan que las investigaciones en este campo formulen la pregunta: ¿distribución entre quiénes?, ya que el hecho simple de encontrarlos en los deciles más “ricos” tendería a explicar que se trata de individuos con ocupaciones superiores, que habitan en ciudades, con menos hijos y, sobre todo que tienen mayor educación (BID, 1999: 20-22). La lectura del indicador si bien forma parte de la explicación, quedaría sumamente débil, si se atribuye solamente a la educación, ocupar un puesto “alto” o tener “pocos hijos”, sin observar las causas fundamentales de ascenso social, en que se esconden los determinantes estructurales del análisis.

Siguiendo dicha recomendación, en este trabajo, no se abandona el análisis del poder de los propietarios, de la estructura productiva del mercado o de las diferenciales de productividad etc. Además de ser un insumo clave para la política económica, el

¹³ La primera pregunta que se formulan los autores es “distribución de qué”, y su respuesta es “poder de los mercados” y más que entre individuos, considerar la distribución entre grupos sociales.

análisis se dirige a contrarrestar la idea prevaleciente en Guatemala de que el mercado puede regularse solo y distribuir de manera equilibrada la riqueza, lo que queda desmentido a través de los incrementos sucesivos de pobreza. Frente a la inaplicabilidad de la llamada “teoría del derrame”, y los datos alarmantes de desigualdad, se opta por levantar el tema de pobreza en la vertiente de subestimar y hasta de “olvidar” el análisis de las relaciones entre las élites y el resto de la población.

La política económica que se ha seguido en Guatemala basado en principios del llamado ajuste estructural postula que el Estado debe desentenderse totalmente de la actividad empresarial y servir sólo como garante de estabilidad y de los principios clásicos de orden y justicia, bienes públicos que tampoco se han alcanzado en el país.

Esta pugna hace difícil hacer entender que el acceso a los servicios, a la salud y en particular a la educación es un factor de relevancia extraordinaria para promover la movilidad social y con esto, superar gradualmente la desigualdad; sin embargo, para que haya educación, capacitación y aumento de la productividad del trabajo se requiere de un Estado más activo, lo que supone, un mayor financiamiento tributario.

Como se verá más adelante, el alto grado de desigualdad existente en Guatemala es un indicador que erosiona la estabilidad y legitimidad de las instituciones. A su vez, la actuación de las mismas instituciones que subestiman la potestad redistributiva del Estado, marca la diferencia para que Guatemala se sitúe en posiciones muy bajas de equidad en el mundo. La alta inequidad obedece en gran parte a la baja carga tributaria y a la regresividad del sistema impositivo, y aunque el potencial redistributivo de los impuestos es pequeño, hay evidencias de que en relación con los ingresos, el quintil más pobre paga más impuestos que el quintil más rico. (ASIP, 2011). Además, la baja presión tributaria, imposibilita una mayor cobertura del gasto social.

Frente a ello, resulta significativo que los últimos gobiernos incluyan ejes programáticos de superación de la pobreza, transferencias condicionadas¹⁴ y programas de apoyo alimentario, como oportunidades para hacer más efectiva la función redistributiva del Estado, nivelando el acceso a bienes y servicios básicos para que en el país vaya encaminándose a una mejor igualdad de oportunidades. La sostenibilidad y ampliación de estos programas se logra mediante un alza en la presión fiscal.

En el Cuadro 1 se observa el contraste aludido en el sentido que mientras el impacto redistributivo originado del gasto social, logra una reducción del Coeficiente de Gini de 3 puntos, el IVA registra un impacto regresivo que actúa en forma más determinante que el propio efecto progresivo de los impuestos directos.¹⁵ Al comparar, por ejemplo, los efectos del ISR con el IVA, el impacto total redistributivo resulta adverso.

14 Más adelante se analiza un estudio de FLACSO que muestra el carácter progresivamente equitativo del programa Mi Familia Progresando.

15 Confróntese lo aquí aseverado con los capítulos III y IV de este trabajo.

Cuadro 1
Guatemala: Impacto redistributivo del ISR, del IVA y del Gasto Social

Concepto	Gini pre-impuesto o pre-gasto	Gini Post-impuesto o Post-gasto	Índice de Kakwani (K)1/	Impacto Sobre Gini (Índice RS)2/
Impuesto S/ la Renta	46.3	46.2	4.1	0.1
IVA	46.3	47.0	-7.2	-0.7
Gasto Social	46.3	43.3	--	3.0

Fuente: Elaboración propia en base a información estadística publicada en ASIP (2011).

1/Este índice K es la diferencia entre el coeficiente cuasiGini para un impuesto dado y el coeficiente Gini para el ingreso antes de impuesto. Si es positivo es progresivo, y si es negativo es regresivo.

2/El índice Reynolds-Smolensky (RS) mide como cambia la desigualdad del ingreso en términos de Gini como resultado del impuesto o del gasto. Como diferencia pre y post impuesto, el signo RS es compatible con el índice K.

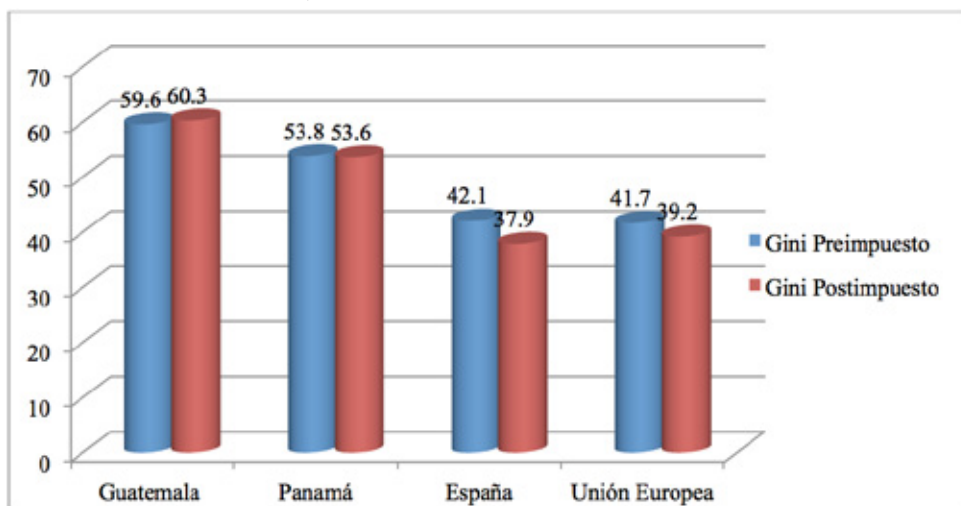
Dicho de otro modo, las dos primeras filas del cuadro evidencian que la leve progresividad del principal impuesto directo, como es el ISR (0.1), se ve neutralizada por el peso de la regresividad del IVA (-0.7) y dado que el financiamiento del Estado descansa en la tributación indirecta, el impacto redistributivo total de la tributación agrava la desigualdad del ingreso.

Al comparar este indicador con otros sistemas tributarios en el mundo, tanto el FMI (2000) como el Banco Mundial (2008) señalan que mientras en Europa occidental la redistribución fiscal conduce a una reducción promedio del 15 por ciento del coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, en América Latina, la reducción era solamente del 2 por ciento. Los indicadores de desarrollo del Banco Mundial relacionados con el índice de Gini indican que la desigualdad en Guatemala, empeoró entre el año 2000 y el 2006 del 54.3 a 55.9 puntos¹⁶, lo cual es congruente con el impacto negativo que tiene la tributación en la estructura de distribución del ingreso.

En efecto, el coeficiente de Gini medido antes y después de los impuestos tiende a subir en Guatemala, lo que indica un empeoramiento en la distribución del ingreso. Si bien este efecto no es altamente significativo, al compararlo con la progresividad de los países de la Unión Europea, las distancias son abismales. Para citar un caso en Centroamérica, la relación Gini preimpuestos y Gini postimpuestos en Panamá resulta progresiva, y aunque muy leve, ésta tiende a favorecer la equidad. Esta tendencia presenta impactos más significativos en España y otros países de la Unión Europea, como se observa en el gráfico siguiente:

16 World Development Indicators, del Banco Mundial llama la atención en el sentido que Guatemala no presenta cifras de inequidad a partir del 2006.

Grafico 1: Impacto de la tributación en la distribución del ingreso en Guatemala y su comparación con otros países.



Fuente: Elaboración propia en base a Barreix at all (2009) y ASIP (2011)

La claridad expuesta tanto en el Cuadro 1 como en la gráfica anterior, conduce a auscultar los factores que explican las razones por las cuales la redistribución del ingreso desde el Estado tiende a ser pobre. Los antecedentes documentados antes, dan cuenta de 3 factores explicativos: (i) Baja carga tributaria; (ii) Recaudación regresiva de impuestos; y (iii) Rezagos en el gasto público, incluidas transferencias pobremente focalizadas.

Los dos primeros factores aluden al nivel y composición del sistema tributario, en la medida de sus efectos de regresividad en la distribución de los ingresos y a cuyo análisis se dedica el capítulo 4 de este trabajo. El tercer factor, se refiere directamente a la baja cantidad y calidad del gasto, que no obstante ser progresivo, tiene efectos redistributivos de moderado impacto.

Asimismo, cabe indicar que el alto grado de corrupción actúa en la detención de los impactos redistributivos del gasto público, tal como ha sido probado en un estudio de Gupta, Davoodi y Alonso Terme (ASIP, 1999) en el cual se determina la correlación existente entre la corrupción y la desigualdad del ingreso.

En el abordaje de este tema crucial, los autores concluyen que un empeoramiento en el índice de corrupción de un país por una desviación típica de 1 (2.52 puntos en una escala de 0 a 10) aumenta el coeficiente de Gini en 5.4 puntos y que en la medida que se incrementa la corrupción se reduce el ingreso de los pobres, con lo que se reafirman los hallazgos ya descritos por Tanzi (1995) de que los beneficios provenientes de la corrupción favorecen a las personas mejor conectadas en la sociedad, que pertenecen en su mayoría a grupos de ingresos altos.

Los hallazgos de estos informes sugieren que la redistribución fiscal descansa en aumentar el volumen de recursos mediante la incorporación de tributos progresivos, el manejo efectivo de los recursos naturales, inversiones intensivas en el uso de mano de obra y un gasto público de calidad, socialmente redistributivo.

Respecto de esto último, un gasto público de calidad para ser socialmente redistributivo pasa necesariamente por un cambio cuantitativo previo; es decir, la calidad y la cantidad del gasto van juntos para cobrar un significativo impacto en la distribución del ingreso; por ejemplo, una mayor inversión en capital humano (educación, salud, nutrición y capacitación técnica) permite incidir en factores estructurales que afectan la distribución primaria del ingreso, especialmente si su financiamiento proviene de los sectores de ingresos altos y se garantiza eficiencia y transparencia en el uso y distribución de los recursos. Una menor inversión social tiene igualmente consecuencias en la pérdida de bienestar y de equidad social.

Lo anterior se demuestra al comparar los indicadores sociales medios de Guatemala con los que corresponden a los países de América Latina y de la OCDE, (Cuadro 2). En efecto, si a dichos indicadores, se suma el alto crecimiento poblacional que registra Guatemala, se explica claramente el rezago del país en términos de su situación en el índice global del desarrollo humano, ya que entre los años 2006 y 2012, el país se movió de la posición 118 a la 133, respectivamente, perdiendo 15 puestos en el ranking de valores de dicho índice, lo que distanció a Guatemala de los promedios de dichas regiones, e incluso del índice de otros países centroamericanos, como Belice y Nicaragua.

Cuadro 2:
Comparación indicadores sociales básicos año 2006-2012

Indicador	Guatemala		América Latina		Países OCDE	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Esperanza de vida al nacer	69	71.4	73	74.7	80	81
Tasa mortalidad infantil, (muerte por 1000 nacidos vivos)	38	32	23	18	12	5
Gasto público en Salud (% PIB)	1.0	2.5	3.2	3.8	9.2	8.2
Gasto Público Educación (% PIB)	1.7	3.2	3.8	5.3	6.0	5.2
Educación Primaria concluida (% población)	75	79	94	98	99	100
Crecimiento de la Población en %	2.5	2.5	1.3	1.1	0.7	0.5
Índice de Desarrollo Humano	0.696	0.581	0.820	0.741	0.932	0.920

Fuente: Propia en base a World Development Indicators, 2007 y PNUD Informe Desarrollo Humano 2013.

Aunque en los últimos 10 años se han priorizado en Guatemala los programas sociales, incluyendo el de transferencias condicionadas, hace falta un mayor esfuerzo en la reasignación de recursos públicos hacia el gasto social para acortar las brechas; sin embargo, dichos esfuerzos chocan con las restricciones que impone la persistencia de bajos ingresos públicos. Los programas dirigidos a aliviar las condiciones de pobreza extrema, no pueden financiarse mediante transferencias que resten recursos a otros programas sociales o de obra pública ni tampoco es deseable financiarlos con deuda. Dicho de otro modo, la posibilidad de aumentar el gasto público en el mediano plazo solo puede lograrse ampliando la base tributaria, en el marco del principio de legalidad expresado en la CPRG, que prohíbe aprobar gastos sin su correspondiente fuente de financiamiento. Lo contrario, un gasto social sin fuente legal y sana de financiamiento acarrearía problemas similares al caso reciente de “deuda flotante”, que se originó de una acumulación de obras de infraestructura, sin la asignación presupuestaria correspondiente.

En el marco de la relación tributación y desigualdad social, la CEPAL (2000), confirma que el impacto distributivo neto depende también de la forma en que se financie el gasto público. En esta materia, es motivo de preocupación la excesiva concentración de la base tributaria en los impuestos indirectos, cuya incidencia distributiva tiende a ser regresiva.

La CEPAL señala que el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento económico no pueden por sí solo asegurar el logro de objetivos sociales, independientemente de la manera en que se construye la política social. La generación de empleo e ingreso; la protección social o programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son elementos esenciales que conectan el desarrollo económico con el social.

En todos estos planos, las políticas de desarrollo económico no son socialmente “neutrales” y es posible, por tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social. Al mismo tiempo, diversos programas para la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico.

Desde una perspectiva integral, la tributación y su correcta administración, en términos de una recaudación adecuada, se constituiría en la mejor política para el fortalecimiento del poder público pues lo pondría en condiciones para promover el desarrollo económico, las oportunidades productivas y el bienestar social. En este sentido, se requiere de sensibilización sobre las responsabilidades de los ciudadanos y diversos grupos de interés, que al hacer suyo el deber constitucional de contribuir al gasto público, (Art. 135 de la CPRG) produzcan una sinergia de colaboración entre contribuyentes y Estado, como condición para alcanzar la cohesión social.

2.3. Factores tributarios y extratributarios que influyen en la desigualdad.

El aumento de los ingresos del Estado mediante una expansión de la base tributaria directa, es una condición básica para lograr impactos en la reducción de la desigualdad, sin que se trate por ello de afectar a los contribuyentes que cumplen puntualmente con sus obligaciones fiscales, sino de destacar las consideraciones extratributarias y de fiscalización que se relacionan con la tributación ya que un sistema impositivo más eficiente y equitativo puede relanzar la política económica en general y reorientar las políticas relacionadas con una mejor distribución del ingreso. Igualmente, la modernización de la política fiscal en la dirección de limitar los incentivos y privilegios en la captación de rentas puede coadyuvar a que la autoridad tributaria fortalezca sus capacidades para implementar el cumplimiento voluntario necesario para ampliar la base tributaria.

A este respecto cabe destacar un documento, (FMI 2011) que analiza problemas y retos comunes a enfrentar por los países en desarrollo¹⁷ y que más allá de la imposición de mas tributos, se consideran igualmente ciertos para Guatemala. Ellos son:

1. Existencia de sectores “difíciles de gravar” (pequeñas empresas, incluidos los pequeños agricultores, los cuenta propias y profesionales), especialmente cuando la capacidad administrativa y los hábitos de cumplimiento tributario son endeble. La “informalidad” está extendida, en cerca del 40% del PIB en promedio, y hasta el 70% en Guatemala, donde el 82 % de los trabajadores no cuenta con contrato laboral de ningún tipo. (PNUD 2008). Se afirma sin embargo que este no es en sí el problema: los operadores “micro” pueden ser “informales”, por ejemplo, dada la probabilidad de que sus ingresos y ventas estén por debajo de cualquier umbral impositivo razonable; lo preocupante deviene que la mayor parte de los casos de evasión más notorios son cometidos por profesionales calificados y microempresas ligadas a contribuyentes grandes, y aunque las estimaciones resultan escasas, el documento del FMI, advierte que la “brecha” de incumplimiento del IVA tienden a ser muy alta.

2. Las administraciones tributarias débiles y la moral baja de los contribuyentes— factores estrechamente vinculados entre sí— tienden a ser características que se exacerban con las ineficiencias del gobierno o su pérdida de legitimidad. En particular, la autoridad tributaria, se ve regularmente limitada en sus atribuciones de cobranza y las condiciones de una legislación compleja de aplicar.

Los indicadores de corrupción, señala el FMI, guardan una fuerte relación con el bajo nivel de ingresos públicos; de hecho, la corrupción funciona como un impuesto en sí mismo, y con toda probabilidad un impuesto particularmente regresivo, al igual que otros indicadores de gobernabilidad (un Estado de derecho

¹⁷ Se refiere a un Programa del Departamento de Finanzas Públicas, en respaldo a la movilización de ingresos en que se enfatiza la prioridad de mejorar los sistemas impositivos y sus efectos de redistribución, como aspecto clave en la construcción del Estado.

débil, inestabilidad política). La debilidad institucional no es exclusiva de las administraciones tributarias ni puede ser resuelta totalmente en forma aislada, si no es simultánea por ejemplo, a la reforma judicial. No obstante, la función recaudatoria de impuestos como ejercicio del poder del Estado otorga particular importancia a las cuestiones de gobernabilidad por cuanto su eficiencia está ligada a la democracia y a la responsabilidad social.

3. La fuerte dependencia de los ingresos recaudados de los contribuyentes grandes y empresas multinacionales de alta tecnología, cuya habilidad en “planes fiscales” plantea retos cada vez mayores, en especial los servicios públicos privatizados, como energía y telecomunicaciones, que no obstante sus altas rentas, suelen abusar del sistema tributario o simplemente lo ignoran.

4. Uso escaso de las instituciones financieras, como fuente valiosa de información impositiva, debido a la existencia del secreto bancario en condiciones de una trama de operaciones financieras poco supervisadas, que incluso colocan al país como “paraíso fiscal”.

5. Las presiones de una política económica basada en la estabilización y la liberalización del comercio y la atracción de inversiones, incluida la integración regional, impone sobre los ingresos la intensificación de la competencia fiscal internacional y la desenfrenada laxitud tributaria propia del fenómeno “race to the bottom”.

6. El comercio virtual y servicios internacionales globalizados, es decir el E commerce y otras actividades de altas tecnologías, difíciles de controlar por parte de la autoridad tributaria, como ocurre por ejemplo en las telecomunicaciones. Las aplicaciones telemáticas y diferentes transacciones de comercio e inversión electrónica, facilitan la evasión fiscal al punto de amenazar la soberanía tributaria del Estado. Si a este tema, se agrega la impostura tributaria que emana de la “soberanía” del contribuyente, la recaudación se torna más difícil.

7. La política monetaria y de estabilización, también afectan las oportunidades de la política fiscal. En términos de estabilización, la política económica puede prevenir las crisis financieras ya que estas se tornan regresivas debido a sus altos costos, adelantos, redescuentos y recursos que se transfieren a los inversionistas y que se cargan a todos los contribuyentes, como sucedió en las quiebras bancarias de 1998 y del 2007 y los resultados de pérdidas recurrentes del Banco de Guatemala. A esta socialización de costos se suman los estabilizadores monetarios como las Operaciones de Mercado Abierto-OMAS- y los llamados Eurobonos, que provocan enormes pérdidas al fisco. Por otro lado, la prohibición constitucional a la banca central de financiar el gasto público, la composición corporativa de la Junta Monetaria y la resistencia de los banqueros a propuestas de transparencia en la fiscalidad de sus operaciones,¹⁸ hacen difícil que los esfuerzos de la tributación

18 Han transcurrido 3 años de la iniciativa de ley 4326 que reforma el Código Tributario y la Ley de Bancos y Grupos Financieros que apunta a facilitar acceso a las cuentas bancarias de contribuyentes por parte de SAT, a pesar que el proyecto no cumple con los estándares de OCDE para salir de las listas de jurisdicción con alto secretismo bancario, los lobistas del sector financiero Guatemalteco, han desviado su redacción y bloqueado su promulgación.

obtengan los resultados esperados, para contar con mejores mecanismos de financiamiento de proyectos sociales.

La tributación constituye la condición material para una política social de apoyo a la superación de la pobreza y para construir la infraestructura productiva, pero ésta ha estado subsumida al epicentro de la política monetaria y al desarrollo de un financierismo especulativo caracterizado por préstamos vinculados, irregularidades en operaciones bancarias, desenchajes y sobregiros. La membrecía de los bancos ante la Junta Monetaria, impone restricciones a la Superintendencia de Bancos para aplicar los componentes claves de Basilea III y Basilea I, para profundizar en una supervisión basada en riesgos.

8. Las políticas de competitividad y eficiencia, excluyen deliberadamente la equidad. En efecto, como herencia de los programas de ajuste estructural, la priorización de la eficiencia se basa en la reducción de “costos y gastos” de naturaleza pública social. Según la doctrina implantada desde los años noventa en Guatemala, cualquier tipo de impuestos afecta la inversión y la eficiencia económica. La competitividad acepta el tributo conforme el beneficio recibido, es decir, que el individuo debe pagar por el bien o servicio recibido y que ello es suficiente para atender el problema de la desigualdad, ya que el tributo extrae recursos de eficiencia, que en los gobiernos se vuelven ineficientes. Por ello, la política de competitividad hace suya la tributación cuando se trata de buscar estímulos a la inversión, es decir, opta por la exención y el privilegio. Se trata de un pensamiento que desliga al ciudadano “eficiente” de la ciudadanía común, con una clara omisión de los principios de equidad y justicia y de capacidad de pago, estipulados en la Constitución de la República.

2.4. Tendencias de la desigualdad en el mundo

Un trabajo reciente basado en la comparación de más de 150 artículos científicos revela que los países con mayores desigualdades económicas tienen mayores problemas de salud, mental y drogas, menores niveles de salud física y menor esperanza de vida, peores rendimientos académicos y mayores índices de embarazos juveniles no deseados. (Wilkinson & Pickett, 2010). En esos estudios se demuestra también que no es el nivel promedio de renta sino la desigualdad económica el factor explicativo principal. De esa manera, los autores concluyen que entre los países más desarrollados, los más igualitarios obtienen un mejor comportamiento en los índices de bienestar social.

Los datos mostrados en los cuadros 1 y 2 indican la correlación entre la desigualdad de la renta y el tipo de política fiscal del país en comparación con otros países, y los correspondientes indicadores sociales, que denotan la ínfima preocupación del Estado por la salud y educación de una población que crece más del doble que la media de los países de América Latina. En la mayoría de países desarrollados los impuestos progresivos son el medio más común para reducir la desigualdad en la

distribución de la renta. En los países más desiguales tiende a existir baja carga tributaria y los impuestos son frecuentemente poco progresivos, situación que en el caso de Guatemala (ver cuadro 3) es alarmante al ubicarnos con un promedio de tributación por debajo de los países de renta baja.

En un estudio presentado en la conferencia de ITD¹⁹, por Bonesma y Fredriksen (2011), relativo a buscar la compatibilidad entre la disminución del ingreso y el desarrollo económico, se enfatizan los siguientes hallazgos:

- i. La riqueza en los países de la OCDE está muy concentrada, más que la distribución del ingreso. El 50 % de portadores tienen una fracción pequeña de riqueza mientras que el decil más rico tiene entre el 40% en Italia y el 70% en los Estados Unidos.
- ii. En todos los países, la propiedad de activos es el factor más importante en la configuración de los diferentes tipos de desigualdad social. Los activos no financieros contribuyen más a esta desigualdad que los activos financieros, a pesar que estos últimos están desigualmente distribuidos en todos los países. Los activos financieros y los negocios bursátiles, determinan fuertemente la concentración de la riqueza, así como también la herencia de activos y las donaciones entre vivos, como ocurre en Alemania e Italia.
- iii. La desigualdad de la riqueza bajó en todo el siglo XX, hasta mitad de los 70 e inicios de los 80, fecha en la cual, la desigualdad inicia su tendencia hacia arriba, a partir de la desregulación de los mercados financieros, la reducción en las tasas de impuestos a los ricos y la baja a las ganancias de capital que facilitó la acumulación de la riqueza y los ingresos en los más ricos. La macroeconomía se convierte en factor de desigualdad social.

Los hallazgos de este estudio en los países de la OCDE, refuerzan el hecho que la distribución desigual del ingreso ocurre cuando dos tipos de actores o grupos sociales se relacionan en el mercado de activos, es decir se relacionen respecto a la propiedad o cuando dos individuos concurren en el mercado de bienes o en el mercado de trabajo, pero el ingreso monetario no es igual para ambos.

Además de que la ganancia proviene de la relación del individuo con la propiedad, también puede originarse de varias fuentes, en especial cuando los países tienen datos de ingresos a la renta personal. Para Hunt y Colander (2006), un factor importante de diferencias en las ganancias de los individuos en la época actual, se basa en parte a la ocupación y a las cualidades de las personas involucradas, como ocurre en países desarrollados. Las ocupaciones que requieren aptitudes especiales se caracterizan por sueldos altos debido a que la oferta de trabajadores es poca en relación con la demanda. Esto ocurre por ejemplo en sectores dinámicos y de alta tecnología como la computación y las telecomunicaciones.

Los autores aluden que dentro de los grupos ocupacionales de profesionales y gerentes suelen haber diferencias en el poder adquisitivo derivado del progreso

19 International Tax Dialogue, Tributación y Desigualdad, celebrado en Nueva Delhi, India, Diciembre 2011.

de la telemática y del conocimiento como fuente básica de ganancias, que las administraciones tributarias no pueden pasar por alto. Por otro lado, las ocupaciones clasificadas como trabajos comunes y de poco entrenamiento ofrecen salarios bajos, lo que se observa en la agricultura, construcción y sectores de la economía informal, en especial de los países pobres.

Cabe hacer una distinción básica en la composición de las ganancias de capital en el mundo. Mientras que en los países adelantados, éstas se derivan de las ventas de títulos y valores, en los países pobres se originan principalmente del uso y compraventa de activos físicos, en particular de propiedad inmobiliaria. En Guatemala, gran parte de la riqueza se concentra en la propiedad inmobiliaria y en empresas que emiten acciones al portador, lo que dificulta el cobro de impuestos sobre ganancias de capital procedente de las operaciones de estos instrumentos. Los impuestos que gravan estos activos, incluido el de patrimonio, se han venido reduciendo en estos países lo que ha sido replicado en países pobres, no obstante la concentración de ingresos en los negocios de activos financieros y físicos.

Por otro lado, el progreso técnico si bien registra algunas ocupaciones bien remuneradas en países pobres, en general la fuerza de trabajo es de baja productividad y por consiguiente, de un nivel remunerativo que no permite gravarlos.

En América Latina, las reformas tributarias de los últimos 20 años, se inspiraron en las orientaciones mundiales comunes, y particularmente, del consenso de Washington, que hizo suya la tributación conforme la doctrina “Reaganomics” practicada en los años ochenta en los Estados Unidos, basada en remover los efectos distorsivos en la asignación de recursos que afectaban la eficiencia del mercado.

Ante la apertura global, los países redujeron los aranceles y la protección efectiva, sin adecuar la estructura y niveles de imposición a las condiciones requeridas por la globalización, y por consiguiente no se resolvieron los problemas generados en las nuevas formas de las transacciones internacionales. En aras de la competitividad reclamada por la interdependencia económica, se abrió una “competencia fiscal” entre los países de la región para atraer inversiones extranjeras, con fuertes exenciones fiscales.

En ese contexto, la tributación de la renta por ejemplo, se caracterizó por la reducción de las tasas marginales (de un 55 % promedio en 1979 a un 25 % en el año 2000) y hubo rezagos en la inclusión de los precios de transferencia, los cuales aún no se aplican en Guatemala, y al igual que otros impuestos internos, quedó relegada ante la movilidad del capital comercial y financiero, que utilizó eficientes instrumentos tecnológicos, fuera del alcance y control de las administraciones tributarias. Respecto al impuesto a la propiedad, se desestimó su tratamiento en América Latina, no obstante su importancia redistributiva.

Como resultado, se ensanchó la vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo, en un entorno de fuertes asimetrías que incluyó una disminución de la cooperación internacional. De hecho, en tres regiones del mundo (Estados Unidos,

Europa y Japón) se distribuye un poco más del 50% del PIB mundial con una población no mayor a 1000 millones, mientras que un poco menos del 50% del producto que poseen las otras regiones, se reparte en cerca de 6000 millones de personas. Para mayor ilustración, en un trabajo de UNICEF (2012), se indica que la desigualdad de la renta mundial en el año 2007 alcanzó un nivel inaceptable ya que el 20% de las personas más ricas del mundo disfruta de más del 70 % del ingreso total en comparación con un exiguo 2 % para el quintil más pobre.

En materia de brecha tributaria internacional, los ingresos de que disponen los gobiernos de los países en desarrollo siguen constituyendo una porción muy pequeña respecto de los ingresos públicos de los países de la OCDE. Lo interesante de esta tendencia es que no obstante las reducciones de impuestos a la renta de las corporaciones, el porcentaje de la tributación en los países ricos se mantiene estable. El cuadro siguiente muestra que en los países de renta baja, la carga tributaria subió de un 12.3% al 14.5 % del PIB, un nivel promedio al que Guatemala ni siquiera se asoma en alcanzar, no obstante que el Banco Mundial nos ubica como país en el grupo de Renta Media Baja, donde la media de tributación subió del 16.5% al 20.1 % de 1995 al 2010, respectivamente.

Cuadro 3
Imposición Promedio en Regiones del Mundo según nivel de renta
(En porcentajes del PIB)

Grupo de Países	1995/2000	2005/2010
Países de Renta Baja	12.3	14.5
Países de Renta Media Baja	16.5	20.5
OCDE	36.0	36.2
Guatemala	8.7	11

Fuente: Propia en base a Unicef (2012) e Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

<http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country>.

La evidencia de las últimas dos décadas del siglo pasado mostró que en lo referente a la igualdad, América Latina realmente estuvo retrocediendo. Sin embargo, la última década ha visto algunos logros muy importantes, dado el cambio de enfoque de la política social, influenciado por el caso exitoso del Brasil. En efecto, el aumento en el gasto social contribuyó que entre el 2002 y 2011, se redujera la pobreza regional en 12.5 puntos porcentuales y la desigualdad del ingreso también ha disminuido en la mayoría de los países. Sin embargo, la desigualdad sigue siendo generalizada en la región y adopta signos alarmantes en países como Guatemala.

2.5. La reducción de la progresividad en el mundo desarrollado.

Siguiendo a Piketty y Sáez, (2007) dos autores franceses en su obra Progresividad del sistema impositivo Federal de los Estados Unidos, Una perspectiva internacional, durante los últimos 40 años, el sistema federal de los Estados Unidos ha sido objeto de tres cambios notables, que han movido la tributación hacia una menor progresividad:

1. Disminución de las principales tasas individuales marginales de impuestos. En la década de 1960, la tasa de impuestos a la renta personal aplicada al dólar marginal de los ingresos más altos fue del 91 %. Esta tasa marginal de impuestos sobre los ingresos más altos, se redujo al 28 % en 1988, se incrementó significativamente al 39.6 % en 1993, y cayó al 35 % a partir de 2003.
2. Los impuestos sobre ingresos corporativos como una fracción del PIB se redujeron a la mitad, de alrededor de 3.5-4.0 % del PIB en 1960 a menos del 2 % del PIB en la década de 2000. Mientras tanto, los beneficios empresariales como porcentaje del PIB no disminuyeron durante el período, lo que sugiere que los propietarios de capital- cuyos ingresos están por encima del promedio de los ingresos totales- ganan más hoy en día que en la década de 1960, gracias a la reducción de impuestos.
3. Un aumento sustancial en las tasas de impuesto sobre la nómina para financiar los beneficios y jubilaciones, el Seguro Social y el Medicare. Ello implica un sustancial aumento a las rentas del trabajo de un 6 por ciento en la década de 1960 a más del 15 por ciento en los años 1990 y 2000.

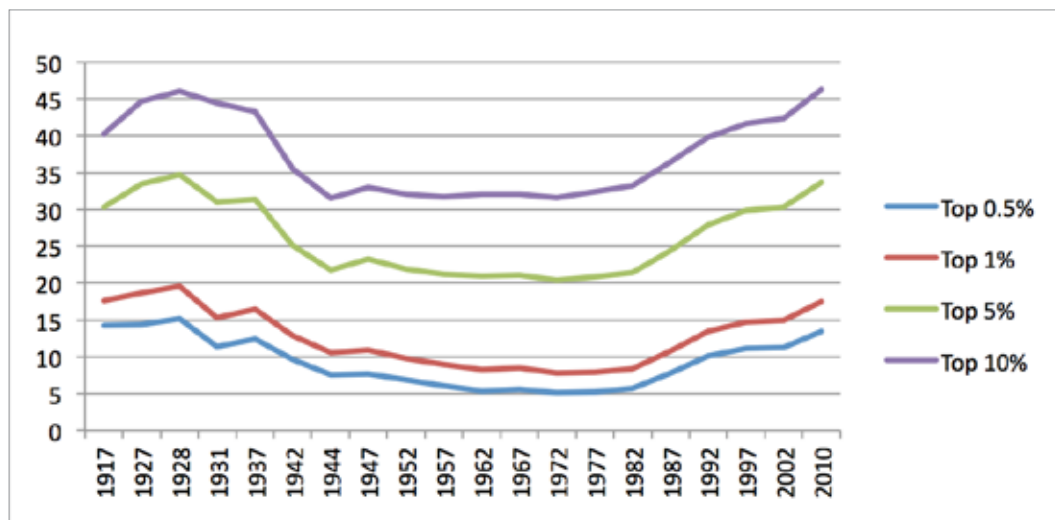
El trabajo utilizó los archivos públicos de micro-datos de la declaración de impuestos del Servicio de Ingresos Internos –IRS- para estimar la progresividad del sistema federal que en esencia incluye impuestos sobre las rentas individuales y corporativas, impuestos inmobiliarios, y los impuestos de nómina. Las tendencias de la progresividad del sistema tributario de EE.UU. desde 1960 hasta la actualidad, destacan al prestar especial atención a grupos pequeños en la parte superior de la distribución de ingresos, que representan una fracción significativa de la renta agregada y de los impuestos totales pagados.

La conclusión de estos autores es que la participación en el ingreso capturado por los estadounidenses más ricos ha aumentado considerablemente desde 1980, lo que se expresa en que el decil de los más ricos de los contribuyentes, recibió el 33 % de los ingresos en 1980 y el 48 % en 2010, luego de una caída por la recesión del 2008. Como se puede ver en la gráfica 2, la parte más estable y menos concentradora de la U ocurre en los años post segunda guerra mundial hasta 1970 y a partir de dicho año, la transición hacia la globalización incidió de nuevo en la concentración del ingreso.

Es más, la investigación desagregó al interior de este decil otros subgrupos, que precisan mejor el apuntalamiento de la concentración de los más ricos, así, el 5 por ciento de ellos recibe el 34 por ciento en el 2010 (13 puntos más que en 1980) mientras que el uno por ciento de los ricos aumentó sus ingresos del 8 al 18 %. El gráfico siguiente se origina de las hojas de cálculo de los autores para ilustrar el fuerte incremento de ingresos de los hogares

en la parte superior de la mitad del uno por ciento; es decir, el ingreso de la mitad más rica del -uno por ciento-pasó del 5,5 % en 1980 al 14,4 % en el 2010, lo que representa una enorme concentración del ingreso.

Grafica 2:
Distribución del Ingreso en el decil más rico de los Estados Unidos.
Años 1917-2010



Fuente: Elaboración propia en base a Piketty y Saéz: The World Top Incomes Database.

En las preocupaciones por la concentración del ingreso en la pirámide del decil más rico, la pregunta que se hacen hoy en día los países anglosajones es: "How much should we tax top incomes?", en particular no solo porque estos voluminosos ingresos en manos de una poderosa elite, han sido privilegiados con reducciones de impuestos, sino porque además, pueden exacerbar la fragilidad financiera del mundo²⁰.

En concordancia con los resultados de este estudio, precisamente cuando ocurría el movimiento Occupy Wall Street, en septiembre de 2011 en el Liberty Square del distrito financiero en Manhattan, la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos –CBO-, siglas en inglés, publicó su estudio "Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007" (tendencias en la distribución del ingreso de los hogares entre 1979 y 2007). La conclusión más sobresaliente de este análisis apunta en dos sentidos: el primero se refiere al poder de las autoridades del presupuesto y de los impuestos internos de este país en el control del ingresos de sus contribuyentes; y el segundo, es el hallazgo de la concentración del ingreso en el 0,5 por ciento de los hogares más ricos de Estados Unidos, como factor esencial para explicar la desigualdad del ingreso en dicho país antes y después de impuestos. El estudio abarcó el periodo que va desde 1979, posterior a la crisis de 1973-1975 hasta el año 2007, previo a la crisis financiera global detonada por la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos.

²⁰ En noviembre del 2012, el FMI publicó al respecto un paper titulado: Top Incomes and the Great Recession: Recent Evolutions and Policy Implications.

Tal como lo evidencia Piketty y Sáez en la obra citada, Inglaterra presenta la misma tendencia en la caída de la progresividad registrada en Estados Unidos y su correlación con una mayor desigualdad del ingreso. La aseveración de que el fenómeno no es exclusivo de Estados Unidos, se constata en un reporte de la OCDE sobre la evolución del ingreso para treinta países desarrollados, el cual indica que en el periodo de la segunda mitad de la década de los ochenta hasta mediados del año 2000: “el patrón dominante es un incremento bastante generalizado de la desigualdad en dos terceras partes de todos los países. Los incrementos son más fuertes en Finlandia, Noruega y Suecia, así como en Alemania, Italia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.”

En un reciente informe de la OCDE se reafirma lo anterior al señalar que el 10 por ciento más rico de las sociedades de esos países, tenía 9.5 veces más ingresos que el 10 por ciento más pobre en el 2010 respecto al 2007, cuando los ingresos de los ricos eran 9 veces superiores a los de los pobres. Se trató de un aumento de la desigualdad mayor al registrado durante los 12 años precedentes²¹.

Como dice el Nobel de Economía Paul Krugman,²² quizá haya algo bueno que sacar de todo esto, para atenuar el déficit público de Estados Unidos: ¡gravemos a los ricos y las transacciones financieras! Según Krugman “Estamos viviendo en el pasado. Hubo un tiempo en el que Estados Unidos era una nación de clase media, en el que la súper-élite de ingresos no era gran cosa. Pero eso era otro país”.

Los individuos con altos ingresos se han convertido en una súper-élite con ingresos combinados de un millón de millones de dólares, de modo que “no sería difícil diseñar impuestos que aportarían una cantidad significativa de ingresos provenientes de los súper altos ingresos individuales” afirma el economista, quien calculó, usando los datos del informe de la CBO, que un tasa impositiva a los ingresos altos por encima del 35 por ciento actual, en niveles de la década de los ochenta, por ejemplo, podría reducir el déficit en un millón de millones de dólares, en una década, de los 15 millones de millones actuales. Bastante significativo, si se considera que sólo el 1 por ciento de los hogares, aportarían dicha cantidad.

En España, el profesor Luque Mateo²³, expone que la reducción del déficit público basado en la reducción del gasto público se debe a la “concesión de las millonarias ayudas al sector financiero, la disminución de ingresos de los impuestos del capital y del patrimonio que han visto rebajada su contribución a las arcas públicas... Según el estudio La Responsabilidad Social Corporativa en las memorias anuales de las empresas del IBEX 35, estas entidades, a pesar de obtener enormes beneficios en plena época de crisis, “han reducido su contribución fiscal en 55 % entre 2007 y 2009, habiendo utilizado el 82% de las mismas en paraísos fiscales para sus inversiones”. El profesor recomienda, entre varias medidas, que para conseguir un sistema tributario más justo, como proclama el Artículo 31 de la Constitución Española, se restablezca el impuesto sobre el patrimonio.

21 Ver: <http://actualidad.rt.com/economia/view/94589-crisis-ricos-pobres-ocde-desigualdad>

22 ¿Por Qué los Ricos son Aún Más Ricos? De Seyka Sandoval, <http://www.sinembargo.mx/02-12-2011/86237>

23 Es profesor titular en Derecho Financiero y Tributario, Universidad Almería, España.

En correspondencia a estos estudios, cabe destacar las declaraciones del multimillonario Warren Buffett, quien en una entrevista²⁴ concedida al programa de televisión estadounidense ABC This Week, asegura que los ricos deberían pagar “más impuestos”, defendiendo la idea de que los beneficios fiscales aprobados por George W. Bush para las rentas más altas deberían ser eliminados. “En todo caso, en los impuestos para la clase baja y media, y quizás incluso la clase media alta, debería probablemente ampliarse el recorte”, afirmó Buffet en dicha entrevista.

“Creo que los que se encuentran en la parte más alta, gente como yo, debería pagar muchos más impuestos; lo tenemos mejor de lo que lo hemos tenido nunca”, dijo Buffet rechazando los argumentos esgrimidos por los Republicanos para que no se retiren los recortes en los impuestos a las rentas más altas, porque, en su opinión, se reduciría el crecimiento económico, ya que estos recortes impulsan los negocios y el capitalismo. “Pero los ricos siempre van a decirnos: dadnos más dinero y gastaremos más y todo esto repercutirá en todos vosotros. Pero esto no ha funcionado en los últimos diez años, y espero que el público estadounidense se haya dado cuenta”, señaló.

Siguiendo las tendencias anteriores a través del Coeficiente de Gini, se encuentra una evolución creciente a través del tiempo, lo que implica crecimientos de desigualdad de la renta en el mundo. En Estados Unidos, este coeficiente era de 0.40 en 1980 pero subió a 0.47 en el 2011, tal como lo indica el Departamento de Comercio, (2011). Para los países de la OCDE, a finales del decenio de 2000, teniendo en cuenta el efecto de los impuestos y pagos de transferencia, el coeficiente de Gini de ingresos oscilaron entre 0,24 a 0,49, recordando que un país latinoamericano, miembro de la OCDE como Chile presentó el índice más alto.

Los países africanos tienen sin duda las mayores desigualdades, que en el caso de Sudáfrica alcanza un coeficiente del 0,70, mientras que las estimaciones a nivel de toda la población mundial podrían oscilar entre 0.61 y 0,69. (UNDP, 2011).

La experiencia seguida en los países desarrollados denota que la tributación y el rol del gasto público social, ya consolidados en su desarrollo económico previo, atemperaron los incrementos de desigualdad, pero no fueron suficientes para compensar las desigualdades causadas por el mercado y el progreso tecnológico globalizado. Una mayor concentración de los ingresos de individuos pertenecientes a la cúpula del 1% con las rentas más altas, que recibieron los frutos del producto a mayor velocidad y volumen que los estratos medios y bajos, tanto en los países anglosajones como en los europeos que contaban hace dos décadas con posiciones menos desiguales, desembocaron en una mayor desigualdad al interior de sus países.

La conclusión es más que evidente: A la luz del “mercado” resulta claro que los efectos de la instalación del liberalismo en la política económica mundial, se expresan en términos generales, en un incremento de la desigualdad.

²⁴ Más sobre la entrevista, ver PRESS <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/2623318/11/10/> Warren-Buffet.

Capítulo 3

Politica Tributaria y
Desigualdad En Guatemala.

3.1 La Desigualdad Histórica- Estructural como determinante de la Política Tributaria

La política tributaria guatemalteca es herencia de un Estado excluyente que ha sido utilizada por las elites para la generación de rentas fáciles, es por consiguiente un resultado de la desigualdad histórica caracterizada por la concentración de la propiedad y la riqueza. En un artículo periodístico (Font, 2010), se alude que unas pocas familias pueden ser consideradas dueñas de gran capital en Guatemala, sin vacilar en atribuir sus vinculaciones al agro. “La caña de azúcar, el café, el banano y más recientemente el plátano y la palma africana dan origen a las fortunas más grandes, que sin embargo, se encuentran emparentadas con la banca y las finanzas. La industria (cementos, cerveza, harinas procesadas, alimentos, textiles), el comercio a gran escala, los servicios, los canales de televisión, integran esas grandes fortunas. Nos haría bien comprender mejor cómo se han construido cada una de ellas. Qué beneficios y/o privilegios han requerido o requieren del Estado, qué vinculación han tenido con el régimen de Gobierno”.

En el contexto de una realidad “a medias” que presentan cotidianamente los medios de comunicación, artículos periodísticos como el señalado “filtran” de vez en cuando eventos o procesos complejos que ponen al descubierto la concentración del poder de mercado, que resulta en estructuras oligopolistas propicias para ejercer prácticas desleales y de abuso de posición de dominio, en el contexto de una precaria institucionalidad para promover la libre competencia.

Estos abordajes de prensa han puesto en la opinión pública los hallazgos del libro escrito por Paúl Dosal, (2005): “El Ascenso de las Elites Industriales en Guatemala 1871-1994”, en el cual se registran historias sobre los “exponentes” de la riqueza nacional con cifras, nombres, circunstancias, etc., de las familias empresariales relacionadas con las actividades económicas que concentran el mayor porcentaje de ingreso generado en Guatemala. El libro expone que aunque la economía crezca a tasas altas, el valor agregado va a las manos de unas pocas familias que unidas al capital transnacional, influyen en la administración del Estado.

Los grandes capitales familiares se construyeron, con algunas excepciones, a partir de privilegios concedidos por diferentes gobiernos, mediante la entrega de tierras, recursos naturales y hasta poblaciones de fuerza de trabajo para levantar haciendas y fábricas, acompañados de beneficios y exoneraciones fiscales. En la política fiscal se sintetiza gran parte de las relaciones del poder económico, construidas históricamente.

En efecto, el poder del mercado se visualiza así: En un extremo, el predominio de un mercado oligopólico en sectores estratégicos. Por ejemplo, la producción de azúcar está integrada verticalmente, desde el cultivo de la caña hasta la distribución de azúcar, en cuya regulación no hay poder sancionatorio alguno. Los azucareros asociados en

ASAZGUA, manejan el 100% de exportaciones nacionales y el 50% de la producción en Centroamérica, reciben el 15% de las divisas de exportación y no obstante los Tratados de Libre Comercio, han asegurado la protección arancelaria. Igualmente, la industria avícola se concentra en dos grupos (Campero y el grupo PAF) con el 80% del mercado, apoyada en la libre importación de granos e insumos para alimentación del pollo (casi 60% del costo de producción), y en contraste, recibe protección a través de aranceles a la importación de la carne de pollo. En ambos casos, los precios al consumidor presentan anualmente tendencias alcistas.

La producción nacional de licores es también un mercado oligopólico, manejado por cuatro licoreras agremiados en ANFAL donde no hay libre acceso, y al igual que la producción de azúcar, gozan de protección arancelaria y en materia de precios, esta organización constituye un caso clásico de cártel que puede fijar precios de reventa con el fin de que sus niveles de precios no bajen.

Cabe destacar que un grupo aproximado de 20 compañías multinacionales operan en industrias y sectores estratégicos de la economía que incluyen los combustibles, las comunicaciones, los sectores de energía eléctrica e hidrocarburos. Existen solo 2 empresas de gas licuado, Zeta y Tomsa que manejan el 97% del mercado, 3 empresas importadoras de productos de petróleo y combustibles, (Puma, Esso y Texaco) que manejan el 85% del mercado. En telecomunicaciones (Tigo, Claro y Movistar), con cerca de 20 millones de líneas fijas y celulares, que por sus características tecnológicas escapan del control de la autoridad tributaria. Igualmente, la energía eléctrica (grupo que ya incluye a los azucareros) está concentrada en pocas empresas de enorme poder político, protegidas desde el Estado y sin ningún signo de regulación para la libre competencia.

La producción y distribución de cerveza y cemento, dos actividades que constituyen cerca del 4% del PIB, tienen ya más de 100 años de total predominio en el mercado, (en 2003 ingresa al mercado la Cerveza Brahva) con una tributación de tarifa fija, mientras sus precios de ventas se duplican cada 8 años. No menos concentrador es el mercado bancario y financiero, cuyo crecimiento dinámico se vincula a sus propias empresas y al de los grupos oligopólicos ya mencionados, y a su vez fuertemente favorecido por la legislación, los pactos y mesas técnicas fiscales, en cuyas negociaciones utilizan mecanismos de control a través de sus representantes ante la Junta Monetaria.

En el otro extremo del mercado, el más grande e importante en términos de ocupación, se caracteriza por empresas que no tienen la escala suficiente para ofrecer empleo seguro y de calidad. De acuerdo al Directorio Nacional Estadístico de Empresas del INE (2011), alrededor de 95% de las empresas que operan en Guatemala tienen entre 1 y 10 trabajadores (pequeña y mediana empresa). La mayor parte de estas empresas son clasificadas como informales. La misma fuente registra que el 70% de los negocios en Guatemala tienen un nivel de capitalización menor a Q20 mil; una cuarta parte una capitalización inferior a los Q5 mil. Ante tal atomización, la empresa promedio guatemalteca no tiene condiciones físicas o tecnológicas que permita ofrecer altos niveles de productividad y por lo mismo, niveles salariales adecuados a sus trabajadores.

En la Política Nacional de Empleo, (SEGEPLAN, 2012) se cita que el empresario promedio tiene: a) baja escolaridad y capacitación, solo el 3% tiene título universitario y alrededor del 50% con nivel básico; b) poca experiencia, 51% de los negocios son nacientes, ya que la mayoría de negocios son estacionales; c) se especializan en comercio, 72% de empresas orientadas al consumo; y, d) No están asociadas o interconectadas para su propio desarrollo.

Dadas las condiciones de subordinación de este sector al mercado formal oligopólico y que el excedente originado es transferido a través de diversos mecanismos, se configura un escenario difícil para el cumplimiento de los derechos que se establecen en la legislación laboral y fiscal.²⁵

Retomando el análisis de la obra de Dosal, el autor presenta la evolución de las élites industriales de forma cronológica y evidencia lo que cada gobierno hizo a favor de ellas. Muestra las bases y relaciones de las élites con los dictadores, su politización, sus actuaciones frente a los movimientos sociales, su modernización y expansión, con datos relevantes de 1944 a 1994.

Según el autor, las principales familias de la élite tienden a constituir un cerco extremado para acceder a ellos, a menos que sea por intereses multinacionales o por la búsqueda de padrinzgos, prebendas y ventajas por parte del Estado para la creación de riqueza. Como empresarios, les asusta “la libre competencia” y sus capitales no necesariamente se originan en la honra del lucro limpio, sino en la obtención de prebendas, conspiraciones y colusiones.

Agrega Dosal que “Estas élites tienen la posibilidad de transformar el ámbito político del país, el más volátil y violento de América Central. Aunque progresistas, en tanto favorecen el cambio del status quo, no son necesariamente reformistas, puesto que se oponen a la redistribución de la riqueza por medio de la legislación estatal. Buscan terminar con la dictadura militar, la corrupción y la guerra civil para poder llevar a cabo el modelo de desarrollo económico neoliberal basado en la promoción de la exportación de productos no tradicionales hacia Norte América y Europa”. Aunque el autor reconoce que ahora se les puede identificar como una elite educada y multilingüe, la considera “egoísta e incapaz” para disminuir la pobreza en el país.

Respecto de las raíces histórico-culturales de la desigualdad, cabría recordar que las elites guatemaltecas poseen algunas constantes en su pensamiento y acción, que influyen en la discriminación como elemento inherente a la desigualdad social. Cabe al respecto destacar lo señalado por Rodrigo J. Véliz, en el cuaderno de FLACSO (2009), en cuanto a que la elite guatemalteca otorga “supremacía a “lo blanco”, para que a partir de ella emane superioridad, ante el resto de la sociedad”.

En efecto, pese a la institucionalización de la dicotomía indio-ladino en la Reforma de 1871, la élite considera a lo ladino como más cercano a ella, pero de ninguna manera lo acepta por completo. Respecto al prejuicio discriminatorio de que el indígena es

²⁵ En el enfoque del PREALC la permanencia del sector informal está relacionada con las condiciones de oligopolio, el cambio tecnológico, las imperfecciones en los mercados de productos y, en especial, con los factores que le ocasionan diferencia de precios en su contra.

conformista, vicioso y haragán, la élite juega un doble rol, ya que en el fondo se sabe que es, y ha sido siempre, junto al campesino ladino, el productor principal de la riqueza del país. Por un lado, se le tacha de haragán y vago, y por el otro se reconoce su laboriosidad y su capacidad de organización. Dependiendo de la coyuntura, al indígena se le puede ensalzar como “folklor” o glorificarlos como descendientes de la “gran civilización maya”.

Campesinos e indígenas en particular, han sido considerados por las élites como un lastre social, y a la par le mantiene condiciones de existencia en donde el terror obliga a los sujetos a inhibirse socialmente, reprimiendo todo tipo de protesta por un orden de cosas más digno. Es más se tiende a criminalizar las demandas de las comunidades indígenas. Como lo menciona Casaús (2002), entre los miembros del núcleo elitista todavía existen pequeños grupos que consideran que la solución para el “progreso” del país es la exterminación del indígena.

En el escenario actual en que el Estado otorga beneficios fiscales a la explotación de recursos renovables y la construcción de “megaproyectos”, agro combustibles, mineros y forestales, y hasta amnistías tributarias, resulta incomprensible que algunos dirigentes empresariales insten a las fuerzas de seguridad del gobierno o recurran ellos mismos a la persecución de las protestas rurales y se muestren temerosos al diálogo para la participación local y comunitaria en dichos proyectos.

Ello expresa sin embargo, la crudeza de racionalidad económica de las élites a lo largo de la historia, imbuida de una alta relación con los prejuicios antes mencionados y su consecuente puesta en práctica. Junto a este lastre ideológico, las élites empresariales desarrollaron prácticas económicas anticompetitivas, portadoras de la conducta- con ciertas variantes recientes- de los buscadores de renta (rentseeking). Esta conducta tiene doble faceta, por un lado presentan una actitud general de suspicacia y hasta de desconfianza en el gobierno, y por el otro, la actitud específica que es lo opuesto a la primera de acercarse o cooptarlo para “ganar” beneficios particulares, generalmente espurios.

Una breve mirada a la tributación de la colonia, encuentra a los indígenas tributando para el encomendero, para la iglesia, para el corregidor y para la corona; luego, la búsqueda de nuevos espacios de producción y la posición estratégica de Guatemala en la región desde la colonia hasta el movimiento de reforma, determinó la posición rentista de los grupos económicos. No es hasta mediados del siglo XIX que se comienzan a dar cambios en pequeños sectores de familias criollas que, bajo la influencia de inmigrantes alemanes progresistas y de la demanda mundial por el café, adoptan una mentalidad desarrollista y comienzan a exigir cambios de fondo. (Castellanos, 1996)

En este período, no era el salario la relación productiva más importante sino la renta de la tierra, con relaciones mercantiles simples y la coerción extraeconómica sobre el contribuyente nativo, resulta difícil que surja una disposición ciudadana al pago de impuestos para financiar el gasto público.

La infraestructura del café y de otros productos de exportación se construyó con trabajo forzado. Mientras que en otros países, los gobiernos se financiaban con

el llamado impuesto único a la tierra, después de 1871 se instrumentaliza lo estatal en un proyecto de nación, social, ideológico y económico, sin imponer el liberalismo como en otros países. Los derechos de importación, de exportación y el impuesto a los licores fueron las principales fuentes de recaudación, no obstante el establecimiento del primer Código Fiscal de Guatemala en 1881, que introdujo el impuesto sobre las herencias y donaciones y el impuesto del tres por millar sobre el valor de los inmuebles, los impuestos directos, siempre fueron de un recaudo marginal.

La tributación heredó los valores pre capitalistas de buscadores de renta, asentados en la lógica productiva del colonato y no desde la perspectiva del emprendimiento de la inversión productiva y el desarrollo de mano de obra asalariada. Como lo señala Torres Rivas (1973) y Bulmer-Thoma (1988, 42), la mentalidad desarrollista que se había generado años antes de la Revolución de 1871, se fue diluyendo en un desgano empresarial dentro de las relaciones señoriales y serviles que se vivían en la cotidianidad de las fincas y de la sociedad, que luego fue moldeando la actitud de los grupos dirigentes a lo largo de casi dos siglos.

Es importante resaltar aquí la dependencia de la élite a presiones extranjeras que, junto a la limitada expansión productiva interna, no les permitía desarrollarse. La fluctuante tributación por las exportaciones de café y las exenciones concedidas a la UFCO, mantenía una estructura tributaria basada en aranceles de importación, ingresos por licores y la venta de tierras públicas. El establecimiento del impuesto sobre utilidades de empresas lucrativas de 1938 no tuvo mayor relevancia, y los impuestos indirectos tuvieron continuamente una participación cercana al 90%.

Con esa conducta se fue calcando la ideología tributaria. Los diez años de revolución y reformas socio-económicas no pudieron derrotar el sustrato profundo que había dejado la hegemonía conservadora, no obstante que permitió el crecimiento económico y una leve modernización de la forma finquera de estado, sin que a la postre se lograra un cambio de hegemonía. Después de la intervención norteamericana en 1954, las élites empresariales se expanden en el marco de la modernización agraria y de la producción ligera de manufacturas, alentadas por los incentivos fiscales que caracterizaron la creación del Mercado Común Centroamericano. El propio origen del Impuesto Sobre la Renta nace fracturado al eximirse a los industriales del proceso desarrollista de principios de los años 60.

Este crecimiento estuvo alentado por la inversión extranjera y la promoción del Estado por “reconciliar” los intereses industriales y agrarios, que se encontraban en constante pugna desde la revolución, ya que los terratenientes agrarios miraban con malos ojos el surgimiento de nuevos grupos modernizantes, industriales y agroindustriales (Dosal, 2005), pero se dejó intacta la tenencia tradicional de la tierra, que utilizaban formas coercitivas (deudas y desalojos) para obtener fuerza de trabajo.

La consolidación de este tipo de relaciones históricas entre la Elite y Estado, no puede explicarse sin señalar las alianzas de la primera con otros sectores de la población para hacer efectivo el rentismo. En general, los pactos con el Ejército constituyeron la

norma como lo fue en 1954 y 1963 y en todos los gobiernos militares subsiguientes, que acomodaron el peso de dicha herencia al período democrático. De hecho dos intentos de golpe de Estado hicieron retroceder la reforma fiscal de la Democracia Cristiana, y la instauración del bono 14 en la época de Serrano, no dejó de ser un factor de molestia para “los dueños de la guayaba”.²⁶ Más adelante, los cambios constitucionales de 1994, las privatizaciones y la negativa a cumplir con los compromisos de paz y los acuerdos del Pacto Fiscal en los inicios de este siglo. En todo el trayecto, el CACIF, como cúpula organizada de los empresarios dicta el camino por donde transitan las grandes decisiones fiscales.

La tributación como instrumento clave en la consolidación del Estado-Nación, con alguna excepción aislada, no ha encontrado derrotero en la historia de la gestión pública. Se han descabezado ideas junto a sus portadores: Líderes académicos e intelectuales y hasta Ministros de Finanzas, que propusieron reformas para elevar la carga tributaria. Se trata de una cultura tributaria que resulta dañina a la sociedad guatemalteca y que tiene profundas raíces en la historia del país. Como tendencia a extraer rentas fáciles, ahoga la posibilidad, propia de un Estado moderno, de permitir un gasto público que haga positiva la vigencia de derechos económicos y sociales, tal como lo ordena la Constitución Política de la República. Si a ello se esgrime la idea de que “el crecimiento económico trae por sí sólo el derrame del desarrollo”, y de que solo los mercados competitivos pueden erigir soluciones a través de las elites y sus intelectuales, será difícil sacar al país de sus abismales desigualdades.

Lo anterior es reconocido en América Latina y el mundo, como lo destaca un documento presentado al XXXIII Período de Sesiones de la CEPAL, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, de que la desigualdad hunde sus raíces en la historia, que obedece a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social (CEPAL 2010b). También López Calva y Lustig (2010), apuntan que se debe a la captura de las élites, las imperfecciones de los mercados de capitales, la desigualdad de oportunidades, especialmente el desigual acceso a una educación de calidad, la segmentación del mercado de trabajo y la discriminación racial y de género.

3.2. Aspectos de Medición de la Desigualdad

Un mayor crecimiento económico para reducir los niveles de pobreza y lograr una mayor cohesión social, es importante, pero lo es más si los beneficios derivados de ese mayor crecimiento económico se distribuyen de forma más equitativa. Autores como Kliksberg (2007), señalan que hay pobreza porque hay desigualdad y que ésta es un factor clave para entender por qué los países con una dotación privilegiada de recursos naturales tienen tan altos porcentajes de pobreza.

26 El libro del Ex presidente Jorge Serrano Elías, “La Guayaba tiene Dueño”, contiene datos y episodios que constatan que tanto ésta medida de distribución salarial como la disposición de profundizar las negociaciones de paz, incomodaron al CACIF y a un grupo del Ejército que rechazaba dichas negociaciones.

De conformidad con los estudios de organismos como el BID, Banco Mundial, CEPAL y Eurosocial, la medición de la desigualdad se da a través de ciertos indicadores que permiten esclarecer la posición en la que se encuentra el país respecto de otros países con mayor desarrollo en materia de ingreso, salud, educación y empleo. Un punto común del análisis de estos organismos, es que Guatemala sufre de una desigualdad que invade cada aspecto de la vida, restricciones a recursos y derechos, a servicios públicos, exclusiones en el acceso a la tierra y a otros activos, como el crédito y resaltan, además, los impactos de la desigualdad en materia laboral y de participación comunitaria.

En el presente trabajo se ofrecen estos indicadores, por su importancia en medir oportunidades de acceso y derechos, sin dejar por ello de indagar en mediciones sobre la estructura de mercados. Se postula aquí que el principio constituyente en la persistencia de la desigualdad social es el poder de control sobre los activos como la tierra y los recursos naturales, que configuran en un país como Guatemala, las diversas formas de generación y apropiación de excedente. La búsqueda de estos datos, difieren de los estudios bibliográficos estudiados hasta ahora, ya que en Guatemala, se ha desplazado el análisis de la desigualdad por el de pobreza.

La desigualdad social como problema estructural tiene que ver con el control de los recursos mercantiles, control que es inherente a la producción y distribución de excedentes tanto primarios como secundarios y que son fundamentales en la estructuración de la vida económica y social del país. Son precisamente las formas de control de los mercados las que dan lugar a pugnas de poder que confronta a individuos, a grupos sociales, a partidos políticos y a las mismas clases sociales. Por consiguiente, la tributación tiene que ver con el poder de generación, apropiación y distribución del excedente.

Con esta ruta metodológica, el análisis de la distribución de los ingresos que percibe el Estado para su funcionamiento, no puede pasar por alto que el condicionamiento general de los mismos deriva de las relaciones de propiedad, caracterizada por la concentración del mercado de activos y de bienes, es decir, de la distribución primaria que emerge de la actividad productiva bajo la forma de renta de la tierra, ganancias y salarios. Una vez entendido que es ésta la matriz de las asimetrías extremas que persisten en el país, procede entonces ceder su importancia a indicadores como la curva de Lorenz, la distribución del ingreso por quintiles o deciles, el coeficiente de Gini, la distribución de ingreso después de impuestos y los indicadores de pobreza.

3.3. La desigualdad en el mercado de activos.

Comienzo a dar un breve repaso a la desigualdad en la tenencia y uso de la tierra y los recursos naturales de cara a la insignificante cantidad de contribuciones tributarias que se perciben a partir de su propiedad y aprovechamiento. Como es bien sabido, en la crisis global se ha producido un incremento en los precios de las materias primas, lo que ha motivado nuevas inversiones de aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales,

sin que paralelamente el Estado aproveche por la vía de la tributación la obtención de una mayor porción de los beneficios generados.

El modelo exportador basado tradicionalmente en el agro se ha volcado desde inicios de este siglo hacia el aprovechamiento de recursos naturales renovables y la extracción de productos minerales metálicos y no metálicos. Como destaca la FAO (2010), la tierra ha sido la fuente principal de riqueza, situación social y poder. Es base para los alimentos, la vivienda y las actividades económicas. En Guatemala, sigue siendo importante la agricultura como fuente de empleo y la creciente urbanización demanda más tierras para los núcleos poblacionales. El acceso al agua, a los servicios de electricidad y a los frutos que derivan de ella como la alimentación y las plantas medicinales, están condicionados al acceso a los derechos a la tierra, todo lo cual influye en que el desarrollo social dependa en gran parte de las formas de propiedad y la protección que otorga la sociedad a dichos derechos. En Guatemala existe además una relación estrecha entre el poder de decisión y la cantidad y calidad de los derechos sobre la tierra y la participación civil, política, sea esta comunitaria, local o nacional depende en gran parte de la condición como propietario de tierra o de vivienda.

De cara al reconocimiento de las desigualdades en la tenencia de la tierra, el país carece de una estructura adecuada de administración del agua, de la tierra y la regulación de los recursos naturales, lo que agrava los conflictos relacionados con la asignación de derechos de inmuebles, reglamentaciones de su uso, normas de planificación y de recaudación de impuestos mediante formas de valoración de la tierra. En otras palabras, persiste una relación negativa entre la explotación de recursos naturales y la calidad de la gestión pública, que obtiene una ínfima porción de rentas derivadas de la explotación de recursos naturales lo que da lugar a conflictos serios, como se verá más adelante.

Según datos de 1979, en Guatemala, se alcanzó uno de los valores más altos de concentración de la tierra en América Latina, en el 2% de las fincas del país se concentraban 67 % de la tierra arable, en tanto que 80% de los minifundios apenas totalizaban 10% de la tierra. Derivado de ello, el país muestra una desigualdad pronunciada en términos del coeficiente de Gini puesto que en 1990 presentaba un índice de 0.72, singularmente más desigual que el promedio de la concentración de la tierra en el mundo que era de 0.64. Además, este índice muestra una evolución hacia el incremento de la desigualdad puesto que en 2003 alcanzó 0.84, como lo señala -CONGCOOP- (2005), en su estudio Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, en que también se manifiesta que no obstante los esfuerzos en la regularización, se tiene un índice muy bajo de certeza jurídica que abre variadas vías de conflictividad en el uso y posesión de la tierra.

Si se toma en cuenta la cantidad de población indígena y la riqueza de la diversidad étnica en Guatemala, los procesos de modificación de tierras, incluidas las entregas estatales y la privatización de tierras colectivas y concesiones a compañías privadas en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, han irrumpido en los derechos de propiedad, de alimentación y de subsistencia de los pueblos indígenas.

Aun cuando persiste la idea de no reconocer esos derechos, fue hasta la firma de los Acuerdos de Paz de 1996, que se reconoció oficialmente la identidad de los indígenas y la necesidad de considerarlos como grupos prioritarios para el acceso a la tierra.

El acceso a la tierra se produce a través de distribución de tierras del Estado y el avance de la frontera agrícola, conforme el modelo de la Alianza para el Progreso en los años sesenta del siglo pasado, con el objeto de amortiguar el problema de las desigualdades y atenuar la polarización entre los terratenientes y los campesinos desposeídos. Vale la pena mencionar que esta distribución más o menos planeada se hizo generalmente sobre tierra de calidad marginal, comenzando con la distribución desde el Estado de las fincas confiscadas a propietarios alemanes después de la segunda guerra mundial hasta la colonización de las selvas del Petén y la Franja Transversal del Norte (1970 a 80).

Después de 1980 y con los Acuerdos de Paz, algunos programas desarrollaron procesos de compra de tierras: como La ONG Fundación del Centavo, el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP, INTA 1992-1996) y el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRAS, 1992-1996), Fontierra hasta el 2005 y Fonapaz que compraron tierras privadas para venderlas a cerca de 15,000 beneficiarios, en su mayoría desplazados, por medio de asistencia financiera de la comunidad internacional y préstamos del Banco Mundial.

Estos esfuerzos gubernamentales, no influyeron en cambiar la estructura de tenencia de la tierra. El IV censo agropecuario de 2004 reporta que un 68 por ciento del total de fincas en manos de un tercio de la población del país con una extensión menor a dos manzanas (1,5 has) ocupaba menos del 8 por ciento de la superficie en fincas del país. Respecto a cambios institucionales para la administración de la tierra, estos registran muy bajos resultados en cuanto a influir en el mercado de tierras, y quizá el avance más relevante fue la creación del Registro de Información Catastral (RIC), en el año 2005.

En materia impositiva, al igual que en otras políticas, se nota una evidente falta de vínculos entre el establecimiento e implementación de una sana política de tierras con otras políticas públicas, que en los hechos se relacionan estrechamente con el medio rural, tales como el desarrollo rural territorial y la gestión del ecosistema y recursos naturales. En efecto, mientras se dan exenciones fiscales a la explotación de recursos hídricos, no existe en el país una Ley de Aguas, iniciativa engavetada en el Congreso de la República. Se subestiman las regulaciones y formas de participación pública en el aprovechamiento de los valores económicos de los recursos hidráulicos y lo mismo ocurre con los incentivos forestales, las concesiones mineras y bajas regalías que se cobran por la explotación de minas e hidrocarburos.

De esa cuenta, los impuestos al patrimonio son ínfimos ya que apenas alcanza el 0,16 por ciento del PIB, incluyendo el IUSI y el impuesto por legados y donaciones, lo que denota que la propiedad sobre la tierra que engendra el boom del azúcar, banano,

cardamomo, café y otros exportables, no contribuye al fisco, ni siquiera para mitigar la conflictividad social que genera. El propio traslado de la administración del IUSI a las municipalidades se hizo con el objeto de mantener este impuesto débil e inamovible, por cuanto no se delegan capacidades reguladoras a éstas para establecer tributos y capacidades reguladoras en la valuación de tierras.

Por otro lado, los derechos y regalías por la extracción de recursos naturales en América Latina promedian el 28 por ciento de la renta total del gobierno, mientras en Guatemala, este tipo de ingresos apenas alcanza el 0,35 % de la recaudación total del gobierno, no obstante las rentas extraordinarias obtenidas por la minería y otros productos naturales en el período del 2004-2010.

3.4. La Desigualdad primaria: salarios y ganancias

De conformidad con el Sistema de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, la participación de las remuneraciones de los asalariados en el PIB representó el 33.4 % en 2001, proporción que se redujo hasta el 30.6 % en 2009; mientras que la porción del Excedente de Explotación, concepto que incluye la retribución a los factores de producción como utilidades, regalías e intereses, se incrementó del 38.2 % al 40.7 % en el mismo periodo. En términos nominales, ha habido un leve crecimiento en la remuneración de los trabajadores, que en términos reales se ve mermado por la inflación, en tanto que las ganancias de las empresas registran incrementos a una velocidad más significativa, que conforman la concentración del producto en la pirámide oligopólica del mercado.

En términos comparativos, la remuneración a los trabajadores europeos equivale en promedio al 49 por ciento del PIB y el excedente de explotación al 23 por ciento. En Dinamarca, uno de los países más desarrollados y equitativos del mundo, los asalariados captan el 53.3 por ciento del PIB y las empresas el 22.7 por ciento, panorama que genera un balance entre ahorro, inversión, producción y consumo, en escenarios propicios para la convivencia y equidad social.

Sobre el Salario Mínimo Real. La recuperación del salario mínimo o su deterioro tiene un importante efecto en el poder adquisitivo de la población, en especial de aquella de menores ingresos, ya que justamente este sector de la población está sujeto a niveles salariales bajos. Según Eurosociat²⁷, el poder adquisitivo se deterioró entre 1990 y 2007 en un 38,4%.

²⁷ Eurosociat, menciona que entre 1990 y 2007 se deterioró en un 38%, mientras que en otros países de América Latina como Argentina y Bolivia mejoró significativamente en dicho período.

Cuadro 4: **Salarios Mínimos en Guatemala, 2012.** (En quetzales)

ACTIVIDAD	S.M. Diario	S.M. Mensual
Actividades agrícolas.	Q68.00	Q.2074.00
Actividades no agrícolas.	Q68.00	Q.2074.00
Actividad exportadora y de maquila	Q62.50	Q.1906.25

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE e Inspección de Trabajo.

Conforme el cuadro 4, el salario mínimo mensual en Guatemala al año 2012, equivale a 210 dólares de los Estados Unidos, efectuados los descuentos, sin embargo, muchas veces este es simbólico como salario mínimo legal ya que el pago de dicho mínimo raramente se constata, debido a la debilidad en la capacidad de supervisión del Ministerio de Trabajo. En Costa Rica, el salario mínimo es de US \$325 y en los Estados Unidos el salario mínimo es de US\$ 1,800 dólares para el mismo año.

Por otro lado, el costo de la canasta básica de alimentos-CBA- para el mismo año es de 2,501 quetzales y el de la canasta básica vital-CBV- (alimentación, vivienda, salud y transporte, entre otros) alcanza la suma de 4,564 quetzales, por lo que estos pagos mínimos resultan en rojo ya que los empleados no logran solventar sus necesidades básicas, pues el ingreso necesario para gozar de la canasta básica vital resulta más alto que el monto del salario mínimo autorizado. Por ejemplo, el salario mínimo pagado por los exportadores y maquiladores en Guatemala representa el 76 % de la canasta de alimentos y solo el 42 % de la canasta básica vital.

El problema se profundiza a raíz del incremento del costo de los alimentos y servicios, registrados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) que aumenta cada año, a mayor velocidad que la actualización salarial, por lo que el déficit existente tiende a empeorar. De acuerdo al informe "Centroamérica en Cifras, "Sólo en Costa Rica el salario permite comprar la canasta básica".²⁸ En el caso guatemalteco, mientras no se adopten medidas de control al incremento de precios al consumidor y no haya incrementos salariales superiores a la inflación, la distribución del ingreso tenderá a ampliar sus brechas.

El empobrecimiento de la población, se muestra con claridad en un estudio de la Universidad Rafael Landívar- URL- sobre estratificación social en Guatemala que fuera incluido en el informe del PNUD (2005), en el cual se señala que entre 1989 y el 2004, la proporción de población del estrato alto se redujo del 4.3% al 3.2 %. El estrato medio exhibe un resultado contrario en ese período, pasando del 8.7% en 1989 a un 15.5 % en el 2004. En contraste, el estrato bajo extremo creció en términos absolutos y relativos, del 23 % al 29 %. De esa cuenta, la relación entre los estratos extremos de la escala social, empeoró ya que en 1989, el estrato bajo extremo representó 5 veces más

28 Para datos más desagregados ver: <http://www.tecoloco.com.gt/blog/salario-minimo-y-el-consumo-de-la-canasta-basica.aspx#ixzz2R7Q>

la proporción de población del estrato alto; en el 2004, éste subió su representación en 10 veces más. El ensanchamiento de acceso a bienes y servicios es alto ya que la CBV no es cubierta por los hogares de los estratos bajo y bajo extremo, es decir, cerca del 61 por ciento de la población. En el estrato bajo extremo (29%) no se cubre ni el costo de la canasta alimenticia.

El pago del IVA a alimentos y productos básicos, medicinas y útiles escolares, en contraste al sistema de exenciones y beneficios para determinados esferas de la producción no afectas al IVA como la maquila, zonas francas, algunos productos importables, la producción energía renovable, etc., justificaron en su momento los mecanismos compensatorios para evitar los efectos perniciosos de este impuesto en los costos de la canasta básica. De esa cuenta, hasta el 2012, el Impuesto Sobre la Renta a personas individuales, contemplaba mediante la llamada “planilla del IVA” deducir el impuesto por este consumo, deducción que fue eliminada en las modificaciones tributarias realizadas a principios del 2012.

3.5. Los indicadores: Curva de Lorenz y Distribución del Ingreso.

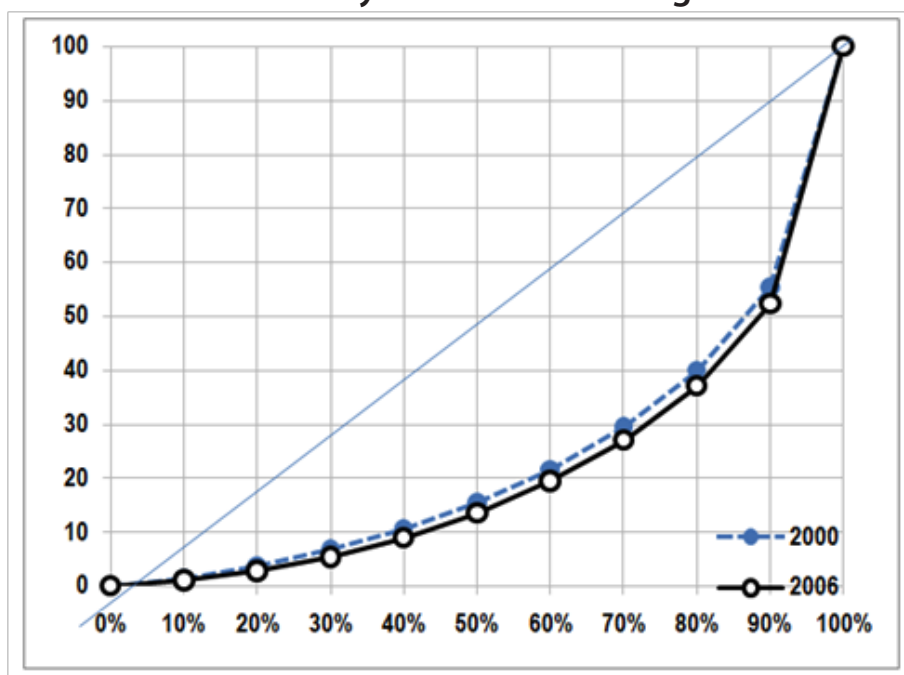
La curva de Lorenz representa la distribución relativa de una variable determinada, en este caso, la forma en que se divide el ingreso de las familias en la economía. Como se dijo antes, en el eje horizontal el porcentaje acumulado de hogares por quintil o decil de ingresos y en el eje vertical el porcentaje acumulado de ingresos. La curva de Lorenz parte del origen (0,0) y termina en el punto (Quintil 5,100). Si el ingreso estuviera distribuido de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45° que pasa por el origen. En este sentido, a medida que la curva de Lorenz se acerca a la línea de 45°, se diría que existe una mayor igualdad en la distribución de renta.

La Curva de Lorenz para Guatemala en los años 1989, 2000 y 2006, construida a partir de los datos publicados por la Comisión Económica para América Latina a través de su sistema CEPALSTAT expresa estadísticas claras sobre la proporción del ingreso nacional que corresponde a las fracciones pobres de la población. En dicho documento se alude a que el 20 por ciento más pobre de la población aumento ligeramente su participación en los ingresos durante el periodo 1989-2000, pasando de 2.74 a 3.66%, respectivamente. Sin embargo, a partir del año 2000 se redujo dicho porcentaje en tanto que el quintil más rico concentraba mayores ingresos, poniendo en evidencia un empeoramiento de la distribución en el periodo 2002-2006.

El cuadro y gráfica siguiente expresada en deciles, evidencia evidencia claramente que el 10 por ciento de la población de altos ingresos tiene el 48 por ciento del ingreso, lo que en términos de quintiles arroja que los dos últimos tramos, es decir que el 20% de población de más altos ingresos acaparan cerca del 63% del ingreso nacional. Por jerarquía, la relación entre el decil de ingresos altos percibe 47 veces más que el decil más pobre.

La grafica 3 de distribución de la curva de Lorenz para Guatemala, muestra con claridad el ensanchamiento de la desigualdad durante el período del 2000 al 2006.

Grafica 3:
Curva de Lorenz y Distribución de Ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

Cuadro 5:
Distribución del Ingreso para Guatemala por deciles
(años 1989, 2000 y 2006)

Año/Decil	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
1989	0.81	1.93	2.81	3.71	4.69	5.81	7.39	10.18	15.54	47.13
2000	1.33	2.33	3.14	3.86	4.83	6.09	7.85	10.51	15.46	44.59
2006	1.02	1.80	2.60	3.56	4.61	5.82	7.61	10.11	15.17	47.70

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

En términos comparativos, y con base a un cuadro elaborado en quintiles para simplificar la comparación, se muestra que después de Bolivia, Guatemala es el país con las fracciones de población pobre, siendo que el quintil más rico de la

población guatemalteca posee un total de ingresos 20.5 veces más que el quintil más pobre. En el cuadro 6 se observa que Nicaragua tiene una mejor distribución del Ingreso. Al comparar estos países con Noruega, (válido para la mayoría de países de la OCDE), y con la información del World Development Indicators, queda claramente reflejado el enorme desafío de Guatemala respecto a la distribución del ingreso y la pobreza.

Cuadro 6
Guatemala: Porcentaje de los ingresos por quintiles
y comparación otros países

País/ Año	quintil 1	quintil 2	quintil 3	quintil 4	quintal 5	Relación quintil 5/1
Bolivia 2002	1,5	5.9	10.9	18.7	63	42
Guatemala 2002	2.9	7	11.6	19	59.5	20.5
Nicaragua 2001	5,6	9.8	14.2	21.1	49.3	8.8
Noruega 2000	9.6	14.1	17.2	22	37.2	3.9

Fuente: World Development Indicators, World Bank, (2007).

La columna en la extrema derecha del cuadro anterior presenta la relación entre los ingresos del quintil 5 con los del quintil 1, es decir, los ingresos que posee el quintil 5, (el más rico) respecto de los ingresos que posee el quintil 1 (el más pobre). En el caso de Nicaragua, el quintil 5 posee 8.8 veces los ingresos que posee el quintil 1; la media en América Latina consigna que el quintil 5 posee 19,8 veces los ingresos del quintil 1. Mientras que en Guatemala la relación es de casi 21 veces, en los países OCDE la relación es de 4 veces, como en el caso de Noruega.

Desde los inicios de este nuevo siglo, Guatemala presenta un constante deterioro de sus indicadores de desigualdad, mientras que Bolivia y Nicaragua las han recuperado, al grado que Bolivia al 2008 ya había bajado su índice de desigualdad a 56 y Nicaragua a 46, lo cual muestra el grado de avance de la gestión pública en estos países por disminuir las inequidades sociales. Además el porcentaje de transferencias y subsidios respecto al PIB en favor de sectores vulnerables en estos países triplica la cifra de Guatemala del año 2009.

Cabe destacar que en el caso guatemalteco, la falta de efectividad de las políticas de superación de la pobreza encuentra soluciones paradójicas, en que la emigración de guatemaltecos al exterior que no encuentran en el país oportunidades de empleo e ingresos, deviene en alivios de dicha situación. En el año 2006, el 10% de la población que trabaja en Estados unidos envió un monto de remesas de 3.5 millardos de dólares, representando el 9.5% del PIB y que continúa con un ritmo dinámico no obstante las masivas deportaciones por parte del gobierno de Estados Unidos, al grado que en el 2012, las remesas familiares alcanzaron la cifra de US\$ 4 mil 782.7 millones, equivalente al 11 % del PIB.

En efecto, el envío de remesas ha favorecido el alivio de la pobreza por cuanto son recibidas por familias excluidas cuyos familiares se vieron obligados a migrar a tal grado que sólo el 38% de los hogares que recibe remesas tiene una cabeza de familia económicamente activa. Contrario a los neoclásicos que consideran la migración como una solución optima de ubicación de los factores productivos y que para el país expulsor de mano de obra, significa una opción de crecimiento duradero, los estudios de remesas en América Latina (Orozco, 2004) muestran que las remesas no son una solución durable para reducir la pobreza e incrementar el desarrollo. En la mayoría de casos, las remesas sólo representan una válvula de escape temporal a la pobreza de los hogares pero no brindan seguridad financiera.

Más allá del alivio a la subsistencia de las familias, se ha planteado potenciar el efecto de las remesas sobre el desarrollo, a través de políticas públicas que puedan transformar las remesas en desarrollo. En respuesta a esta opción, Camille Barre²⁹, plantea la duda si el uso de las remesas para fomentar el desarrollo supondría la legitimidad de utilizar estas transferencias, producto del trabajo de ciudadanos que tuvieron que dejar su país y sus hogares porque no encontraban en el territorio nacional las condiciones de seguridad, económicas y humanitarias para vivir en buenas condiciones.

La migración y el envío de dinero muestran que el gobierno guatemalteco ha fallado en el desarrollo interno del país, y en cierta medida, obliga a sus ciudadanos a emigrar en busca de mejores oportunidades. La responsabilidad de generar desarrollo se traslada a los migrantes, considerados como instrumento económico sustituto de las deficiencias del Estado: “el hecho de que el 10% de una población tenga que emigrar para que sus familias tengan mejores condiciones de vida oculta efectos sociales nefastos como la desintegración familiar y la ausencia de los padres, que a su vez causan problemas en la escolaridad de los jóvenes, socialización en pandillas y delincuencia general”³⁰.

3.6. El Coeficiente de Gini y la distribución del ingreso.

Otro de los indicadores que permiten medir la distribución del ingreso, esta vez mostrando su concentración es el coeficiente de Gini, el cual toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio cuando el valor del coeficiente de Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor.

El coeficiente de Gini y la relación de recursos existente entre el quintil 5 y el quintil 1, y la curva de Lorenz, están estrechamente relacionadas, de tal forma que cuando el coeficiente de Gini es cero, la curva de Lorenz es la línea de igualdad perfecta y la relación entre los recursos del quintil 5 y quintil 1 es igual a la unidad; mientras que cuando el coeficiente de Gini se acerca a uno, la curva de Lorenz indica que el grupo de la población de mayores ingresos concentra la totalidad del ingreso, por lo que se aleja completamente de la línea de igualdad perfecta.

29 Ver su trabajo, El impacto de las remesas en Guatemala. ¿Alivio a la pobreza o factor de desarrollo? Tomado el 10 de julio 2013 de www.icesi.edu.co/revistas/index.php/trans.../1728

30 Ídem, obra citada.

Existen otros indicadores en la misma línea que la de Gini, como el medidor de Atkinson que prioriza el extremo de la distribución que más contribuye a la desigualdad observada. También está el índice de Theil, para ponderar promedios de desigualdad, muy utilizado en la función de bienestar. Para Guatemala, la evolución de dichos indicadores de 1989 a 2006, se presenta a continuación:

Cuadro 7
Guatemala: Indicadores de Desigualdad del Ingreso

Año	Gini	Atkinson	Theil	Q5/Q1
1989	0.582	0.700	0.760	22.9
1998	0.560	0.618	0.736	16.5
2002	0.543	0.595	0.589	16.2
2006	0.585	n.d.	n.d.	22.3

Fuente: CEPAL (2004) y CEPALSTAT.

Guatemala presenta un coeficientes de Gini muy alto respecto de los observados en los países de la OCDE y en los países de Asia del Este, lo cual además de colocar al país como uno de alta inequidad en el mundo, impacta en la vitalidad del círculo vicioso de la pobreza y por lo tanto, en el tamaño del mercado. Mientras un país de la OCDE como Suecia, presenta en el año 2002 un coeficiente de 0.25 que le acerca a una distribución más igualitaria, Guatemala presentaba en el mismo año un coeficiente de 0.543, y con relación a Centroamérica, Costa Rica tenía 0.49 y Nicaragua 0.43. El Cuadro 7 evidencia que la situación de desigualdad empeoró del 2002 al 2006 en que vuelve a un coeficiente de Gini, similar al imperante en 1989.

En una tesis de grado, el economista Fuentes Juárez (2010), corrobora que la distribución del ingreso en Guatemala tuvo una leve mejora durante los años noventa, sin embargo el retroceso en materia de distribución en el periodo 2003-2006 dejó al país prácticamente en la misma situación en que se encontraba en 1989, por lo tanto puede concluirse que la dinámica de la redistribución que se ha dado en Guatemala durante el periodo de estudio lejos de coadyuvar con la reducción de la pobreza, se ha constituido en un freno para la misma. Continúa el estudio confirmando que la desigualdad en la distribución del ingreso es el principal obstáculo para reducir la pobreza de manera efectiva, pues ésta impide que los frutos del crecimiento económico puedan llegar a toda la población, como se observó en el periodo 2003-2006... Lo anterior pone de manifiesto que los mecanismos de redistribución del ingreso (salarios e inversión social) son considerablemente débiles, lo cual provoca que en los periodos de auge económico se presente un escenario de crecimiento económico sin equidad.

Lo anterior destaca que la dimensión más difundida de la desigualdad es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única ni la más grave, por cuanto la desigualdad se encuentra presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana del país.

Una dimensión concreta de los problemas ligados a la pobreza y la desigualdad de los ingresos, es la llamada válvula de escape de las migraciones. En el análisis de impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, autores como Pablo Fajnzylber y J. Humberto López³¹, muestran la importancia extraordinaria de las remesas en la economía que alcanzan magnitudes de fondos más altos a los flujos de inversión extranjera y de la cooperación internacional para el desarrollo, juntos, lo que se expresa en la relación remesas/PIB.

A nivel macroeconómico, las remesas permiten que los hogares receptores pobres aumenten sus ahorros, gasten más en bienes de consumo duraderos y mejoren los resultados educacionales y de salud de los niños. En Guatemala, la distribución de las remesas es más equitativa que la del ingreso total, puesto que el 60% más pobre recibe el 41% de las remesas (pero sólo el 29% del ingreso). Al comparar el coeficiente de Gini con el índice de recuento de la pobreza usando el ingreso familiar total observado y el ingreso sin considerar remesas, se constató que Guatemala está entre los países que muestran índices de Gini más altos para el ingreso sin remesas, lo que sugiere que si las remesas se eliminaran de manera exógena, aumentaría la desigualdad.

No obstante, cuantitativamente los potenciales cambios calculados en el coeficiente de Gini son pequeños, lo cual se puede atribuir al hecho de que en el país, menos del 30% de las remesas suele llegar a los hogares del quintil más pobre. También se constata en el mencionado estudio que, en promedio, la migración y las remesas reducen la pobreza moderada y extrema en 0,37% y 0,29%, respectivamente, por cada punto porcentual de aumento en el coeficiente remesas-PIB. De esa cuenta, se puede concluir que entre el 2006 al 2012, período en que la participación de las remesas subió del 9.5% al 11%, respectivamente, la disminución de la pobreza ha derivado en gran parte del impacto de las remesas enviadas por los compatriotas que migran del país, tras las debilidades del Estado y las fallas del mercado guatemalteco.

3.7. La Distribución del Ingreso Después de los impuestos.

Este tipo de análisis requiere hacer supuestos acerca de la incidencia económica de los impuestos, es decir, quien soporta la carga de los impuestos en última instancia, lo que difiere de la incidencia legal. En Guatemala, como veremos más adelante, pareciera que solo unos 2700 contribuyentes estarían pagando casi el 85 por ciento del recaudo tributario, pero ello ocurre porque éstos participan como agentes retenedores de la mayoría de impuestos.

En un documento publicado en la Revista de ASIP (2011), se afirma que el efecto potencial redistributivo de los impuestos es limitado, a menos que se eleve la carga tributaria en forma eficiente, sobre todo aquellos de carácter progresivo. Al aumentar la base imponible, en especial se eliminan exenciones para incrementar los recursos disponibles para redistribución a través del gasto social, tiene un mayor efecto para acrecentar la progresividad global de la política fiscal. Dicho documento concluye que

31 Ver: http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Remittances_and_Development_Ch_1

los programas de asistencia social bien orientados, como por ejemplo las transferencias de efectivo a hogares con la condición de que los niños asistan a la escuela, pueden tener gran significancia en la reducción de la pobreza.

En general, el supuesto aceptado es que el IVA y demás impuestos indirectos que afectan el consumo son claramente transferidos a los consumidores y que el Impuesto Sobre la Renta es pagado por los receptores de ingresos. De igual manera quienes soportan la mínima contribución de impuesto territorial o predial como el IUSI, recae en los propietarios de inmuebles. Se reconoce también que el impuesto a la renta a las empresas o personas jurídicas, se carga contablemente como costo que se traslada por la vía de los precios a los consumidores, dependiendo de ciertas movilidades intersectoriales e internacionales de las inversiones y ganancias.

En el estudio mencionado arriba se destaca que en Guatemala³², destaca que el ISR es un impuesto progresivo, lo que es compatible con otros países desarrollados; sin embargo, dado que éste impuesto contribuye solo en un bajo porcentaje cercano al 20% de la recaudación total, su impacto redistributivo global es bastante pequeño, ya que el coeficiente de Gini post impuesto, descendía apenas en un 0,1 puntos. Mientras tanto, el IVA y otros impuestos indirectos son claramente regresivos al evaluarse respecto del ingreso de las familias. En este caso el 20% de la población de ingresos más bajos pagaba casi el doble de IVA en relación con sus ingresos que lo que pagaba el 20% de los hogares más ricos.

Si bien es cierto que medido en términos del consumo, el IVA puede ser menos regresivo, en el supuesto que no hubieran exenciones, personas o actividades no afectas, tal opción no sería aplicable a Guatemala por el tamaño del problema de que muchos retenedores de IVA, no declaran el impuesto cobrado a los consumidores finales, sobretodo en condiciones de alta informalidad, como se observa en múltiples ajustes de auditoría de la SAT por impuestos omisos y apropiación indebida de impuestos.

3.8. Otros indicadores de pobreza y desigualdad.

Con motivo de la presentación pública del Informe global sobre Desarrollo Humano 2013, el Director del PNUD en Guatemala, sostuvo que "...En 2012, Guatemala se mantuvo en el grupo de los países con desarrollo humano medio, en la posición 133 de 187 países, con cambio relativo observado respecto 2011, en donde se ubicó en la posición 131. El avance mostrado entre 1980 y 2012, muestra que el crecimiento medio anual del Índice de Desarrollo Humano-IDH- del país fue del 0.9%. Sin embargo cuando se aplica un ajuste por desigualdad, Guatemala pierde un 33.1% de su valor actual de Desarrollo Humano."³³

En efecto, el IDH en el 2012 fue de 0.581 por debajo del promedio de 0.64 que tiene el grupo de países de desarrollo humano medio y muy por debajo del promedio de 0.74 de los países de América Latina y el Caribe. Lo preocupante es que países cercanos

³² El estudio se refiere al impacto distributivo de la reforma fiscal 2004 en Guatemala. .

³³ Me refiero al discurso de Richard Barathe, Director de País del PNUD, en la presentación del Informe global sobre Desarrollo Humano 2013, Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos.

y con características similares, que anteriormente estaban en condiciones más pobres, tienen ahora una mejor posición en el ranking mundial del IDH, como son los casos de Nicaragua y Honduras, que ocupan los puestos 129 y 120, respectivamente, no obstante que tienen un PIB per cápita más bajo que Guatemala.

Todavía es más preocupante cuando se utiliza el IDH ajustado por la desigualdad existente, denominada IDH-D, que toma en cuenta tres dimensiones de inequidad que se descuentan del valor del IDH, considerado como desarrollo “potencial” y que al ser ajustado mediante la desigualdad, se convierte en un índice actual de desarrollo humano. Por consiguiente, al producirse una pérdida de dicho potencial de acuerdo al grado de desigualdad, en cada uno de los índices, éste se expresa como porcentaje.

El IDH-D de Guatemala registra una pérdida del 33.1 por ciento, a partir de un IDH para 2012 de 0.581, valor que al descontarle dicha pérdida por inequidad, cae al 0.389, debido a la desigualdad en la distribución de los índices. En el cuadro siguiente se muestra el promedio de las pérdidas en materia de desarrollo humano en razón de la desigualdad, comparando a Guatemala (pérdida igual a 33.1%) con los dos países centroamericanos aludidos y con América Latina, cuyo pérdida global promedia el 25.7 %.

Cuadro 8
Guatemala: Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad y Comparaciones Relativas con otros países, año 2012.

PAIS	Valor IDH-D	Pérdida Global (%)	Desigualdad Esperanza Vida	Desigualdad en Educación (%)	Desigualdad del Ingreso (%)
Guatemala	0.389	33.1	13.1	18.6	42.5
Nicaragua	0.43	27.5	13.9	33.3	33.6
Honduras	0.458	27.5	17.4	28.2	38.5
América Latina	0.55	25.7	13.4	23.0	38.5

Fuente: PNUD, Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, Guatemala's HDI value and rank, Marzo 2013.

En síntesis, la diferencia entre el IDH y el IDH-D puede interpretarse como una pérdida de desarrollo humano en razón de la desigualdad, en especial de aquella que existe en la Educación y en la distribución del ingreso (columnas a la derecha del cuadro). En otras palabras, los bajos ingresos y los pocos años de escolaridad se mueven inversamente al IDH, el cual es por supuesto mayor en ingresos altos y urbanos que el IDH de personas rurales e indígenas. El 13% de las desigualdades en el IDH se explica cómo desigualdad entre la población urbana y la rural. El 11% se debe a diferencias territoriales y el 8% a diferencias étnicas. (PNUD 2013).

Otros estudios corroboran lo planteado arriba en el sentido de revelar, mediante la aplicación del enfoque de Datt y Ravallion³⁴, que el 32 % de la reducción de pobreza que se dio en 14 países de América Latina entre 1990 y el 2010 se debe a un decaimiento de las desigualdades. En efecto, tanto en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá y Paraguay, se registró un mejoramiento del coeficiente de Gini ya que la declinación de la desigualdad significó entre el 40% y el 89% de reducción de la pobreza.

Al observar el caso de Guatemala, el estudio de Lustig, López-Calva y Ortiz Juárez, denominado en inglés “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin América” de la Universidad de Tulane e incluido en el informe del UNDP (2013), muestra claramente que Guatemala, junto a otros países como Uruguay y Honduras, tuvieron un empeoramiento del coeficiente de Gini en el mismo período.

³⁴ Metodología utilizada por Gaurav Datt y Martín Ravallion para medir el efecto de cambios en la pobreza por la vía del crecimiento o la distribución de los ingresos y cuya primera aplicación fue en Brasil e India de los años 80.

Capítulo 4

El Sistema Tributario:
Estructura y Composición

4.1. La Carga tributaria

Tal como señalamos antes, Guatemala, además de presentar un alto índice de desigualdad, cuenta con una carga tributaria baja que no le permite implementar políticas tendentes a atenuar las disparidades y disminuir los niveles de pobreza e indigencia. Desde 1995, año previo a la firma de los Acuerdos de Paz, en que se adoptó el compromiso de aumentar la carga tributaria en un 50% respecto a la prevaleciente en dicho año que era del 8.7 por ciento, las finanzas públicas no han podido alcanzar dicha meta ya que la carga tributaria se mantuvo hasta el 2012 en alrededor del 11 por ciento del PIB, pese a que el país ha experimentado un crecimiento sostenido del PIB per cápita. (Ver Cuadro 9)

Existen problemas económicos y políticos de fondo³⁵ que hacen difícil establecer un buen recaudo y que obligan al país a recurrir al endeudamiento del Estado como opción para atender el gasto público. El objetivo de elevar la carga tributaria pasa por la generación de mayores ingresos que debiesen tener como fuente, en un país desigual, gravar un tanto más a los deciles superiores que a los inferiores, por cuanto es aquí donde se concentra el ingreso. Sin embargo, los contribuyentes situados en esos deciles tienen facultades para evitar reformas fiscales que afecten sus rentas y patrimonios y la facilidad para trasladar la incidencia del tributo a otros sectores.

La columna derecha del siguiente cuadro muestra la carga tributaria neta del país, que resulta de restar de la carga bruta el crédito fiscal del IVA devuelto a los contribuyentes a partir de 1995 hasta el 2012, período que constata una situación no deseable a la meta de carga tributaria acordada por los negociadores de la paz que entonces consideraban apta para enfrentar la demanda de gasto público emanada del propio crecimiento económico. Puede observarse asimismo, el crecimiento del crédito fiscal del IVA devuelto por la SAT, cuyo monto representó en el año 2011 el 7% de la recaudación total neta y cerca del 28% del IVA doméstico sobre ventas, en su mayor parte se trató de un reembolso en favor de los exportadores.

³⁵ Confróntese el Capítulo II, de este trabajo, que se refiere a la heterogeneidad de la economía y la conformación de una estructura concentrada de los mercados como explicación de las desigualdades y sus límites a la tributación.

Cuadro 9:
CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL
Quinquenios 1995 – 2010-2012
- Cifras en Millones de Quetzales -

AÑO	PIB/1	Ingresos Gobierno Central			Carga Tributaria Neta
		TOTAL BRUTO	Devolución Crédito Fiscal	TOTAL NETO	
1995	77,361.6	6,775.1	10.7	6,764.4	8.7%
2000	133,427.5	15,004.1	833.8	14,170.3	10.6%
2005	207,728.9	24,759.7	1,449.6	23,310.3	11.2%
2010	333,112.3	36,914.0	2,142.0	34,772.0	10.4%
2011	365,760.2	43,156.6	2,864.4	40,292.2	11.0%
2012	394,633.9	45,294.9	2,476.3	42,818.6	10.9%

Fuente: Elaboración propia según cifras de la Intendencia de Recaudación y Gestión SAT, Ministerio de Finanzas Públicas; Banco de Guatemala
/1 Producto Interno Bruto según Base 2001

La pregunta inicial que resulta de estos datos se refiere a indagar sobre las razones por las cuales no ha podido llegar el país a la meta de carga tributaria del 12 por ciento. La respuesta es de una técnica llana: la dinámica tributaria no es la que debiera provenir del propio nivel de desarrollo de Guatemala, sino que se mantiene extremadamente rezagada respecto de su ritmo de crecimiento. En otras palabras, el nivel de carga tributaria que debiera corresponder a sus elementos económicos constitutivos, resulta obstruido por las relaciones sociales imperantes.

Al comparar las estadísticas de carga tributaria con la de otros países de condiciones similares, el país se relega a tener un presupuesto de ingresos públicos más reducido que no corresponde a su crecimiento económico y por lo tanto, no se da la correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal, que con datos empíricos suficientes ya mostraba Musgrave desde 1969³⁶. La no correspondencia de la carga fiscal con el crecimiento económico, la encontramos de nuevo en razón del poder de los mercados. ¿Cuál debería entonces ser la presión tributaria si las élites económicas no obstruyeran la redistribución hacia el Estado? ¿Cuál es la carga tributaria que requiere el Estado para un desarrollo balanceado a su potencial económico?

Como alternativa en la definición de un sistema tributario óptimo, los países recurren a comparaciones internacionales de modo de aproximar promedios de acuerdo a determinadas características homogéneas, procedimiento que se sigue en este trabajo ya que dichas comparaciones no sólo miden el esfuerzo fiscal del contribuyente sino que también se hacen en función del rol del Estado, con un benchmarking de coeficientes fiscales entre países con características macroeconómicas similares.

³⁶ Musgrave, investigó en su libro *Fiscal Systems* (1969) la anomalía de países pobres expresada en la inelasticidad del recaudo respecto al crecimiento del ingreso nacional y puso énfasis en características institucionales, identificó el analfabetismo, la aceptación social del alto grado de incumplimiento de las obligaciones tributarias, las formas de registro contable en el sector privado y la poca capacidad de gestión de la administración tributaria.

Los datos refieren a una larga historia en que los países, que ahora son desarrollados, tenían una carga tributaria del 10% en el año 1,900; del 26% en 1965; y el 39% en el 2000. Los países de América Latina tenían entonces una tasa baja, en 1985 por ejemplo, la carga tributaria media de la región era del 17% frente a un 36% de países industriales, mientras que la de Guatemala fue del 7 por ciento.

Según la CEPAL (2013), entre 2000 y 2011 los ingresos fiscales totales de América Latina mostraron un dinamismo al aumentar del 19,6% al 23,6% del PIB. En el caso guatemalteco, el nivel de ingresos se mantuvo entre 10.5 y 11.5 % del PIB. En dicha alza, incidió el crecimiento de la economía mundial, el aumento de los precios de los productos básicos, el contexto macroeconómico favorable y el establecimiento de nuevos tributos. Si la economía de Guatemala mostró en el mismo período un crecimiento positivo, influido por el dinamismo de las telecomunicaciones, la energía, minería e hidrocarburos, similar al experimentado en América Latina, cabe entonces indagar: ¿Qué le negó al Estado de Guatemala lograr esa correlación positiva entre desarrollo y carga fiscal?.

El estudio citado señala que el nivel de recaudación potencial para los países de América Latina, resulta considerablemente más alto que el nivel de recaudación efectiva y que existe un margen para aumentar los ingresos públicos. Al comparar 121 países, a través de un análisis de regresión de corte transversal que considera la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita, se observó que la presión tributaria de Guatemala es claramente MENOR a su nivel de desarrollo en términos de ingreso.

En efecto, al dejar fuera a los países que están por encima de la línea de regresión que tienen una carga tributaria efectiva que excede su potencial de desarrollo, se confirmó que en 13 países de América Latina, incluida Guatemala, existe un margen suficiente para aumentar los ingresos impositivos en 5 puntos del PIB. Es más, dadas las diferencias entre las brechas de carga tributaria potencial y efectiva en los países, Guatemala tendría el potencial de crecer hasta en 8.3 puntos del producto, con lo cual su presión tributaria adecuada a su propio desarrollo, debería situarse al menos, en un 18 por ciento del PIB.

Estos hallazgos confirman un principio de la teoría tributaria basado en la imposición óptima, referida a que la estructura óptima de impuestos surge necesariamente del llamado gasto óptimo. El enfoque comparativo de cargas tributarias entre países con características más o menos similares, es la opción a seguir ante la falta de estadísticas y estudios que demuestren en el país cuál es dicho gasto óptimo.

A esta línea de análisis, no escapa el reconocimiento de que las fuertes precariedades económicas y sociales existentes en Guatemala, denotan necesidades ingentes que contabilizadas podrían exigir que la función de gasto sea mucho más elevada, como se sustenta en las recomendaciones de la ONU del 2005, en cuanto a que los requerimientos para aliviar la pobreza y mejorar la infraestructura son sustanciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM- para lo cual señala que los países de bajo ingreso podrían elevar los tributos como proporción del PIB, en alrededor de 4 puntos porcentuales.

Como ilustración de la escala de necesidades en Guatemala, los montos de demandas presupuestarias que las instituciones públicas presentan en los inicios de la programación del presupuesto, al Ministerio de Finanzas, son normalmente superiores en un 100% del presupuesto de gastos que finalmente se aprueba. En el año 2010 por ejemplo, los requerimientos presupuestarios de las instituciones fueron de alrededor de Q 80,000 millones, pero la recaudación efectiva, apenas alcanzó Q 35,000 millones. Ello indica que el fisco guatemalteco tiene rigidices extremas que lo obliga a abstenerse de buscar nuevos ingresos y a congelar las demandas de gasto, ya que en el caso de atender dichos requerimientos a través de impuestos, la carga tributaria debió haber sido por lo menos del 20 por ciento del PIB.

Los Acuerdos de Paz convinieron en que la carga tributaria mínima debía alcanzar el 12 por ciento del PIB, es decir un 50% más de la carga de 1995 que era del 8%, proporción que de conformidad con el nuevo índice de cuentas macroeconómicas debería ser actualmente del 13.5 por ciento, el cual no ha sido alcanzado. Como se dijo antes, instituciones como la CEPAL, aconsejan que los países por debajo de la carga tributaria media de América Latina (18 %), debieran tener como propósito alcanzar este nivel indicativo.

4.2. Principales razones de la carga tributaria baja

¿Por qué es la recaudación tan baja en Guatemala? Conceptualmente habrían tres razones económicas: bajas tasas impositivas directas, una base impositiva estrecha y altas tasas de evasión. Por supuesto que cada una de ellas juega un rol diferente dependiendo del tipo de impuesto, pero todas están transversalmente afectadas por las determinaciones que desempaña la relación social de resistencia al pago de impuestos que impone la estructura del mercado.

La resistencia a tributar adquiere relevancia inclusive en los informes oficiales:³⁷ “En los últimos 7 años y especialmente luego de la crisis global de 2008-2009, que trajo como consecuencia una caída en el nivel de carga tributaria de 12% a 10.3%, el gobierno impulsó nuevas iniciativas de reforma, con el objeto de recuperar el nivel pre-crisis logrado en 2007, pero una vez más se encontró con la oposición de algunos sectores y la inadecuada estrategia parlamentaria para aprobar una reforma integral. En resumen, desde 2006, solo fue aprobada una reforma sustancial: la Ley Anti evasión I del año 2006 y como instrumento paliativo se aprobó el Impuesto de Solidaridad (2008).”

Previamente, el informe indica: “La constante insuficiencia de recursos llevó al gobierno a presentar al Congreso iniciativas de reforma, algunos de las cuales ha sido aprobada luego de largos e intensos debates y negociaciones, pero de manera paralela la Corte de Constitucionalidad ha impugnado muchas de tales reformas, obligando al gobierno a recurrir en repetidas ocasiones a la aprobación de impuestos extraordinarios y temporales, que también han sido impugnados a lo largo del tiempo”.

37 Ver el Análisis de coyuntura sobre Actualización Tributaria, en la página web de MINFIN, mayo 2013.

Se procede a continuación a explicar las tres razones de la baja carga tributaria en Guatemala

4.2.1. Imposición directa fracturada. La principal causa de la menor carga tributaria está dada por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (a la propiedad y la renta) y la fracturación de que padecen por la evasión del impuesto, las deducciones y exenciones y la ausencia de un impuesto a individuos de altos ingresos. En promedio, la carga tributaria directa de los países desarrollados se sitúa en 9 puntos del producto por encima de la de América Latina, que en el 2012 era del 5.6%. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos al patrimonio (en relación al PIB) en América Latina es la más baja del mundo, incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos.³⁸ La situación guatemalteca es aún más vulnerable, ya que la tributación directa fue del 3.4 por ciento del PIB en el mismo año.

Respecto de las tasas, la nueva Ley del ISR, tendrá a partir del 2013 dos regímenes: el Régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas, del 25% sobre la base imponible determinada sobre la utilidad neta, y el régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas, que consiste en un 6% de impuesto sobre los ingresos brutos, (ingresos sin deducciones de ningún tipo), que subirá al 7 por ciento en el 2014. El impuesto a la Renta para trabajadores en relación de dependencia es del 5% hasta un ingreso de 300,000 anuales y del 7 % sobre el excedente de la base imponible de 300,000. Finalmente, los dividendos pagan el 5%, tarifa discriminatoria respecto de la tasa que pagan los trabajadores.

Al considerar los ingresos exentos y las deducciones, la tasa efectiva del ISR resulta significativamente afectada ya que las personas jurídicas sólo pagan el 1.3% de la renta imponible (Cuadro 16). En términos absolutos, el volumen de exenciones del ISR alcanzó cerca de Q 18 mil millones en el año 2009. Además, la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es bajísima en Guatemala, equivalente al 0,3 % del PIB, mientras que el ISR a las personas jurídicas es del 2.4 %. Lo grave es que las tendencias siguen a la baja, emulando las corrientes internacionales de caída en las tasas efectivas para las corporaciones, como se evidencia con la reducción del 31% al 25% al régimen de actividades lucrativas, conforme la nueva Ley de Actualización Tributaria.

Frente a las declaraciones fiscales planificadas para un pago efectivo bajo del tributo, se estableció en los años 90, un impuesto mínimo para las personas individuales o jurídicas con patrimonio propio que realizan actividades comerciales o agrícolas en el territorio nacional y obtienen un margen bruto de más de cuatro por ciento (4%) de sus ingresos brutos. El impuesto de solidaridad-ISO- sucesor del IEMA y del Impuesto Extraordinario y Temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz- IETAAP-, que contribuye con el 0,7% de la carga tributaria. Conforme la opción que elija el contribuyente el ISO es acreditable al Impuesto Sobre la Renta y con tasa del uno por ciento sobre la base imponible, puede acreditarse a la opción que sea mayor entre: a) Una cuarta parte del total de activos netos, o bien, b) Una cuarta parte de los ingresos brutos.

38 CEPAL, Publicación citada.

Por otro lado, cabe indicar que también la imposición indirecta se encuentra fracturada, como es el caso del IVA, que no obstante su relevancia contributiva, su recaudación neta se ve reducida por la erosión a su base imponible en cerca de Q 4 mil millones que le causan las múltiples exenciones y por la devolución del crédito fiscal, equivalente al 0,8 por ciento del PIB.

Con relación al Impuesto Único Sobre Inmuebles-IUSI- la recaudación es groseramente insignificante y opaca al presentar la fingida imagen de que en Guatemala, la tierra y los recursos naturales no tienen Valor. La tierra en Guatemala es cara, especialmente la de la costa sur y la del área metropolitana, con una rica biodiversidad y progenitora del mayor porcentaje de exportaciones y del producto global, pero el IUSI mantiene una característica propia de país finquero que no sólo aprovecha los beneficios de la obra estatal y las plusvalías que le genera el desarrollo del país, sino que su contribución al fisco, es mínima. (0.16 % del PIB), con el pecado original de valuaciones falsas, tanto de la tierra como de las instalaciones y edificaciones.

4.2.2 Base tributaria estrecha. La estrechez de la base imponible es resultado de varios factores, así: a) El departamento de Guatemala es el espacio de mayor recaudación (93 %), al concentrar la mayoría de contribuyentes especiales medianos y grandes, que al 2010 constituía un total de 2751 contribuyentes. (Conforme pagos de ISR en los intervalos mayores a Q 1 millón). b) El número de contribuyentes efectivos también resulta mínimo si se compara con la cantidad de personas ocupadas que tienen algún ingreso, por ejemplo, el 1.3 % de 1.1 millones de contribuyentes del ISR, declara el 91 % de lo recaudado, y más preciso, el 80 % del aporte proviene de 4,500 contribuyentes. Ello define de entrada los desafíos que enfrenta la autoridad tributaria para ampliar la efectividad y cobertura de los contribuyentes; c) De significativo impacto a la base imponible, resultan también los gastos tributarios, aplicados a generosos tratamientos preferenciales, que transforman un impuesto teóricamente progresivo, en uno de baja productividad, al reducir la renta imponible a través de las exenciones y deducciones de costos y gastos. Se espera que la nueva Ley de Actualización tributaria permita ampliar la base tributaria mediante la debida aplicación del ISR a dividendos y mejoras en las rentas de capital.

Por último, el tamaño de la economía informal (más del 60 por ciento) contribuye a una base tributaria estrecha, tanto del área rural como del área urbana. Como evidencia, es útil tomar dos datos: el primero es que los pequeños contribuyentes del IVA aportan solamente el 3% del recaudo y; el segundo, se refiere a que el sector primario en el cual los productores de subsistencia se subsumen a la exportación y a los proyectos extractivos modernos, sólo participa con el 5 por ciento del total recaudado. Por otro lado, hay suficientes evidencias empíricas para mostrar la relación negativa entre informalidad y carga tributaria,³⁹ y en particular en Guatemala donde el 90% de las empresas tienen menos de 5 trabajadores.

4.2.3. Alta evasión y elusión fiscal. La carga tributaria está altamente mermada por los altos porcentajes de evasión fiscal, especialmente de los impuestos a la Renta

³⁹ Ver: Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin América, The World Bank, en que se muestra que a mayor informalidad corresponde una menor carga tributaria.

(63%) y del IVA, (31%) cuya magnitud total podría alcanzar el 4 por ciento del PIB⁴⁰, es decir, socava las oportunidades de desarrollo al defraudar el potencial de un incremento que podría significar una tercera parte de la carga tributaria actual.

En Guatemala, la evasión es un fenómeno difundido al encontrar sus raíces en comportamientos individuales y colectivos firmemente arraigados, como se indicó en el capítulo interior. Mientras los ciudadanos tengan la opción entre evasión-elusión y el cumplimiento legal, que muchas veces deja vacíos, y no estén convencidos del deber de tributar que debe interponerse a los intereses personales, no se eliminará definitivamente. La desconfianza en la tributación se ve estimulada ante las inconformidades que con frecuencia se publicitan en los medios de comunicación por parte de quienes se oponen a la aplicación de las leyes tributarias. Si a estas inconformidades se une la fobia liberal contra el Estado, la evasión es de alguna manera una expresión de antipatía hacia el gobierno. Se retoma este tema en los apartados 5.1.3 y 7.6., para mostrar el sesgo cultural, que cotidianamente se observa por ejemplo, cuando los comerciantes no entregan a sus clientes las facturas o cuando los clientes por su parte, tampoco la exigen.

Los evasores pueden ser contribuyentes potenciales no registrados, desconocidos por la autoridad tributaria, pero los registrados no están libres de evadir o eludir, ya sea por declaración incorrecta de manera consciente, o de aquellos que cometen inexactitudes, pero que al ser ajustados asumen la responsabilidad de corregir. También se puede dar el calificativo de evasores a quienes declaran parcialmente, ocultando sus ingresos o quienes se colocan bajo regímenes especiales con el propósito de evitar el pago de impuestos. Con mucho acierto se podría decir que las abultadas exenciones son formas de evasión alternativas.

En Guatemala, las conductas evasoras se observan periódicamente en:

- a) Apropiación de recursos del Estado en las retenciones de IVA e ISR;
- b) Utilización de testaferros y sociedades de "cartón"
- c) Facturaciones falsas
- d) Uso de partidas arancelarias de bajo valor o triangulación del origen de mercancías
- e) solicitudes de devolución del crédito fiscal no procedentes,
- f) Presentación de pérdidas de la empresa.
- g) Costos y gastos ficticios y alteración de inventarios.
- h) Operaciones de reingeniería financiera (propio de despachos de auditores y abogados)
- i) Utilización abusiva de beneficios fiscales o de zonas francas y maquilas.

40 Se retoma el tema de evasión en el siguiente capítulo de este trabajo.

Por otro lado, influye en los contribuyentes las percepciones sobre la autoridad tributaria y el Estado. Los ciudadanos saben de las debilidades del estado, de leyes tributarias mal redactadas y por supuesto de los impuestos que deben pagar y sus correspondientes sanciones, en caso de incumplimiento, conociendo también su capacidad de pago. Sin embargo, se evade, elude o simplemente no se declara, a sabiendas de las coyunturas y sus relaciones con el Estado. En efecto, si por ejemplo el Estado no aplica sanciones ejemplarizantes, condona o exonera multas o los tribunales no actúan conforme a derecho, éstos se convierten en factores que motivan a la abstención del pago de impuestos.

La regla conocida es que la evasión y elusión aumenta en aquellos contribuyentes con mayores ingresos al no estar dispuestos a disminuir su capital por contribuciones estatales; el problema tiende a ser grave cuando ello genera satisfacción en individuos que hasta se jactan de defraudar al Estado sin ser evidenciados. Tal posición no se aleja de aquella que deriva del cobro de “facturas” por financiar campañas electorales y del uso habitual del sector empresarial organizado por el cabildeo y la presión política. En estas situaciones, se convierte en “ventaja” para el contribuyente, la “confidencialidad” de la información tributaria, la debilidad de la autoridad tributaria y la de sus funcionarios, así como del uso de mecanismos perversos como la amenaza y el soborno, por parte de aquellos que por principio desacreditan al “leviatán”, siendo incluso capaces de hacer denuncias infundadas, utilizando la prensa o los tribunales correspondientes.

La situación anterior explica la propagación de la evasión, propiciadas por las estructuras público-privadas, eventos que unidos a la corrupción campante, colocan al país en el puesto 113 de 176 países que son evaluados en el ranking internacional de corrupción en el año 2012. Mientras no se reduzcan las oportunidades para la evasión, incluido el secretismo bancario y no se suben los costos de la conducta evasiva y elusiva de impuestos, que se manifiesten en la garantía de que los casos descubiertos sean efectivamente sancionados y se procesen con éxito en los tribunales, haciéndolos públicos, no habrá modo de enfrentar este flagelo.

A este respecto, hay un actor institucional infaltable para detener la impunidad tributaria: Los tribunales de justicia. De los 12,174 expedientes de defraudación tributaria y aduanera registrados en el 2009, y que MINFIN-SAT (2009) estimó en Q 2,600 millones en impuestos, incluidos casos de alto impacto, solamente el 10% tiende a cobrar efectividad de persecución penal, ya que los procesos son tardíos (4.5 años promedio), además de que el delito tributario se caracteriza por ser un campo fértil de manipulación, por la vía de los amparos y prebendas.

La relevancia mundial de la evasión y la defraudación fiscal en plena época de globalización ha preocupado a los países desarrollados que han lanzado una normativa de lucha por la transparencia, mediante el acceso de la autoridad tributaria a la información bancaria y al registro de propiedades y a la firma de acuerdos sobre intercambio de información fiscal.

El gobierno de Guatemala ha ganado algunos espacios mediante la suscripción de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE⁴¹, a fin de salir de la lista de paraísos fiscales, en las que se restringe el acceso a la cooperación financiera de algunos países como Francia, por ejemplo; no obstante, a estos esfuerzos gubernamentales, se oponen sistemáticamente los grupos financieros y las grandes empresas a que el país se adhiera y aplique los estándares de la OCDE, incluyendo el acceso de la SAT a información bancaria y la puesta en marcha del principio de libre competencia, (incluido en el Decreto 10-2012) lo que ha provocado que Guatemala continúe apareciendo en la lista de “paraísos fiscales” que no cooperan con la transparencia fiscal internacional.

4.3. Sobre los Ingresos Predestinados y las rigideces del gasto público.

La elevación del recaudo tributario deviene necesario para Guatemala, ya que su pequeño volumen y las reglas de asignación a priori de los ingresos corrientes no permite tener márgenes de maniobra, para atender los requerimientos de gastos y de aquellos que surgen por casos urgentes y contingencias sociales, como los eventos naturales que se convierten en desastrosos para la gente de menores recursos. En esta condición, es imposible maniobrar para efectos de la redistribución del ingreso.

El Gasto Público guatemalteco presenta además serios problemas de fondo, tanto cuantitativos como de calidad. A los problemas que hemos tratado sobre las carencias del gasto social, se suman otros relacionados con el servicio civil y con la rigidez en la asignación de recursos.⁴² La rigidez más relevante alude a la existencia de los mandatos constitucionales y legales relacionados con múltiples pre-asignaciones de recursos a determinados gastos que limitan la aplicación de una política fiscal más eficiente, ya que estas rigideces condicionan la composición del gasto y su financiamiento.

Los llamados aportes constitucionales y otras normas de la legislación ordinaria, referida a asignar impuestos específicos como IVA paz, vehículos, combustibles, que estropean la priorización del gasto, sumados a los gastos recurrentes del Estado, como la remuneración de empleados, el pago de la deuda pública, la cuota al IGSS, sólo dejan al fisco un margen de maniobra del 10 por ciento. De esa cuenta, hay una subejecución de la inversión pública social y se hace cuesta arriba atender las nuevas demandas que impone las cambiantes condiciones económicas y sociales del país.

El régimen de Clases Pasivas del Estado, por ejemplo ya es insostenible porque al carecer de reservas, deben absorber cada año un monto creciente de recursos del presupuesto general, en detrimento de otras prioridades de gasto. Los Pasivos contingentes comprometen la viabilidad fiscal al no contarse con normativas claras para su tratamiento como sucede con el adeudo del Estado al IGSS y al Banco de Guatemala, el creciente endeudamiento de las municipalidades, o para prevenir amenazas de desastres naturales, pasivos que habrían de exigir esfuerzos fiscales extraordinarios.

41 Para estos efectos, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un organismo que desarrolla y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo. Tomado del sitio web www.fatf-gafi.org

42 Por mandato de la Constitución y otras leyes, el presupuesto de gastos está específicamente atado en un 40% del total de los ingresos corrientes del Estado.

4.4. Composición de la estructura tributaria.

Es necesario insistir que no sólo el nivel de la carga tributaria tiene efectos en la distribución del ingreso del país sino que también interesa la composición de la misma, es decir, no sólo es importante lo qué se recauda sino también cómo se recauda en Guatemala, como se analiza a continuación.

La composición de la estructura tributaria se refiere a dos tipos de relacionamientos: Por un lado, la relación entre renta y consumo y por otro, al interior del consumo, interesa indagar cuál es la relación entre la tributación al consumo interno y la que procede de las importaciones. En la primera relación, persiste en Guatemala la idea de que es más eficiente gravar el consumo en lugar de la renta, puesto que es necesario estimular el ahorro y la inversión. Por ello, hay una brecha entre impuestos directos e indirectos por la proclividad al aumento de impuestos al consumo, pero también los hay al interior de la propia imposición directa, específicamente en el impuesto a la renta personal y el mínimo recaudo procedente del patrimonio.

Respecto al consumo, se observa un alto predominio de participación del IVA que se ha convertido en un eje importante de la tributación, los aranceles a la importación tienden a la baja, indicando la intensidad del nivel de liberalización comercial, con repercusiones negativas en los ingresos presupuestarios del Estado, y que debieran ser compensados con impuestos internos para evitar los déficits fiscales.

En el Cuadro 10 se presenta la evolución de la estructura tributaria que se caracteriza por una baja tributación directa, no obstante el alza del recaudo a la renta en los últimos años, y en los cuales permanece estancado el nivel de imposición patrimonial, casi a una proporción de cero. Se observa también un sostenido crecimiento de los impuestos generales al consumo tipo IVA; una significativa reducción de los impuestos al comercio exterior y una recurrente erosión de los ingresos totales por motivo de la devolución de crédito fiscal del IVA a los exportadores.

Cuadro 10
Guatemala: Estructura Tributaria 2002-2012,
en porcentajes respecto al ingreso total

IMPUESTO	2002	2005	2010	2011	2012
Total Administración Tributaria	12.0%	11.5%	10.8%	11.4%	11.2%
DIRECTOS	3.1%	2.9%	3.1%	3.5%	3.4%
Sobre la Renta	1.6%	2.1%	2.3%	2.8%	2.7%
Sobre el Patrimonio	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
IEMA, ISO y otros	1.5%	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%
INDIRECTOS	8.9%	8.6%	7.7%	8.0%	7.7%
IVA sobre Ventas	2.3%	2.0%	2.4%	2.6%	2.5%
IVA Importaciones	3.5%	3.8%	3.3%	3.5%	3.4%
Derechos Arancelarios	1.4%	1.8%	0.7%	0.7%	0.6%
IVA TOTAL	5.8%	5.9%	5.7%	6.1%	5.9%
Total Otras Instituciones	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%
INGRESOS ABSOLUTOS	20,071.5	24,759.7	36,914.6	43,156.6	45,244.9
INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	12.4%	11.9%	11.1%	11.8%	11.5%
DEVOLUCIÓN DE CRÉDITO FISCAL	0.5%	0.7%	0.6%	0.8%	0.6%
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	11.8%	11.2%	10.4%	11.0%	10.9%

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de SAT

Entre el año 2002 y el 2005, los impuestos indirectos casi triplican la proporción de los impuestos directos, proporción que no obstante que viene reduciéndose en los últimos años, arroja como resultado una relación media en la composición Renta/Consumo alrededor de 0,4, mientras que en los países de la OCDE es mayor a 1. El impuesto a la renta oscila en los años indicados entre 1.6 y 2.8 por ciento del PIB, mientras que la media en países de América Latina es de 4.9 % y en los países de la OCDE de 13 por ciento.

En Guatemala, como en otros países en desarrollo, la proporción del impuesto a la renta de las empresas es significativamente mayor que lo que se recauda de los contribuyentes individuales. Mientras que la media en América Latina es de 1.5% del PIB del impuesto sobre la renta a las personas, en Guatemala, apenas es del 0,3 por ciento. Por el contrario, en los países ricos, la recaudación del ISR a las personas físicas es tres veces mayor que la percibida de las corporaciones.

La proporción media del PIB del recaudo de ISR a las personas jurídicas en América Latina es casi similar al de los países de la OCDE, en alrededor del 3.5%, y para Guatemala es del 2.4% del PIB.

La reducida tasa marginal efectiva, la estrechez de la base imponible, la existencia de un alto nivel de deducciones y exenciones que deja fuera a una gran parte de los

ingresos, así como el alto alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad), son factores que en el caso del impuesto a la renta, resultan aún con mayor peso que en otro tipo de impuestos.

Con relación al recaudo al comercio exterior, se observa en el Cuadro 10, que entre los años 2002 y 2012, la captación de ingresos por los derechos arancelarios bajó del 1.4% al 0,6 por ciento del PIB, respectivamente. En el primer quinquenio de los años 90 los derechos arancelarios promediaban el 1.7 por ciento del PIB. La caída obedece a los efectos de la liberalización comercial iniciada en los años 90 que le dieron un mayor dinamismo a las importaciones en detrimento de las exportaciones gracias a la desgravación de los aranceles, cuya tasa media en el 2012 fue del 2 por ciento. Ello sin considerar que cerca del 85 por ciento de las importaciones se efectúa a una tasa cero.

Tres conclusiones pueden adelantarse a partir de este capítulo: La primera se refiere a que el crecimiento económico en Guatemala no conduce, como en otros países, a la elevación de la presión tributaria a partir de variaciones en la composición de los ingresos tributarios, que pasa desde los impuestos al consumo hacia el impuesto sobre la renta y en especial, al recaudo de mayor renta de las personas físicas de altos ingresos. Cuando esto ocurre, las demandas sociales distributivas tienden a reducirse. Sin embargo, en Guatemala, no se han previsto estos objetivos ni se ha permitido que dada la composición impositiva se valoren las consecuencias económicas desde el punto de vista de la equidad y se establezcan medidas compensatorias, no solo tributarias, sino también del lado del gasto. Es más, las exenciones, la evasión y la falta de control de la autoridad tributaria sobre un gran número de contribuyentes, agravada por el "secreto bancario" dificulta que un gran porcentaje de ingresos se incorpore al ámbito del impuesto a la renta.

Esta conclusión refleja un aspecto más preocupante al observar una participación cero de los impuestos al patrimonio en el PIB, aun cuando participan a nivel municipal con el 0,16 por ciento del producto, preocupación también válida cuando los ingresos procedentes de otras instituciones como el Ministerio de Energía y Minas, reportan un recaudo prácticamente estancado durante el período estudiado, no obstante el crecimiento de las inversiones en materia de aprovechamiento de los recursos naturales.

El nivel de los impuestos directos en Guatemala es tan bajo respecto a los estándares internacionales y claramente insuficientes como para impulsar una mejora en la distribución del ingreso del país, así como también para considerar que los mismos puede ser un obstáculo al crecimiento por sus efectos sobre la tasa de ahorro e inversión, como se demuestra en otros países de América Latina.

La segunda conclusión es que los impuestos de comercio exterior se han reducido a más de la mitad, respecto del PIB en los últimos 8 años, sin compensación de los impuestos internos, y cuando esta compensación ocurre, se deriva del incremento del recaudo del IVA a importaciones y muy levemente con el ISR. Ello implica que la apertura externa ha ocurrido por la vía del consumo, con efectos perversos para la producción nacional, que además de afectar el presupuesto de ingresos, agrava el gasto tributario por cuanto los exportadores están exonerados del IVA y de otros impuestos

por las leyes de maquila y zonas francas. En adición, el país no cuenta en la práctica con una legislación sancionatoria aduanera, que controle y castigue las “fallas” del proceso de liberalización de importaciones.

La tercera conclusión es extratributaria para explicar las dos tendencias anteriores, y tiene que ver con la existencia en Guatemala, de un lobby político anti tributario muy fuerte, que desde las élites levanta la creencia de que gravar la renta empresarial disminuye el nivel de inversión y empleo, con lo se mantiene una carga tributaria baja, estimulada por el influjo de una conducta reprochable de contribuyentes ligados al comercio exterior. En efecto, con el apoyo de auxiliares de la función pública aduanera, los importadores grandes se han opuesto sistemáticamente desde hace 50 años, a establecer el régimen sancionatorio que recomendara el proceso de integración centroamericana, a través del Código Aduanero Centroamericano y su reglamento. Tal conducta se repite con la prórroga de la vigencia y exoneración acordada por el actual gobierno respecto a la puesta en marcha de las multas a operadores del comercio exterior consignadas en la Ley Aduanera Nacional, promulgada en el 2012.

Por su relevancia, se retoma a continuación, el análisis en la composición de aquellos impuestos directos, ausentes en el gobierno central, mediante la observación de dos áreas que determinan la forma en que la composición de los tributos, deterioran el nivel de distribución de los ingresos en Guatemala, como son los impuestos al patrimonio y la tributación a los recursos naturales.

4.5. Los impuestos al Patrimonio.

El ‘patrimonio’ es un concepto con dimensiones económicas, jurídicas y contables, que se refieren al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica. De acuerdo con ese concepto, la composición del patrimonio estaría restringida a bienes inmuebles o muebles de una determinada persona, que incluye también los bienes heredados de los ascendientes de un individuo. En términos más amplios comprende los bienes y derechos que puede ser valorados en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones o similares y créditos a ser recibidos.

Para efectos del patrimonio neto, se resta de los bienes y derechos pecuniarios, las obligaciones que abarcan gravámenes, deudas y préstamos, siendo importante observar que el patrimonio no se extingue por la desaparición vital de la persona, sino que es transmisible a herederos en el ámbito de las personas naturales o en cartera en el ámbito de las personas jurídicas.

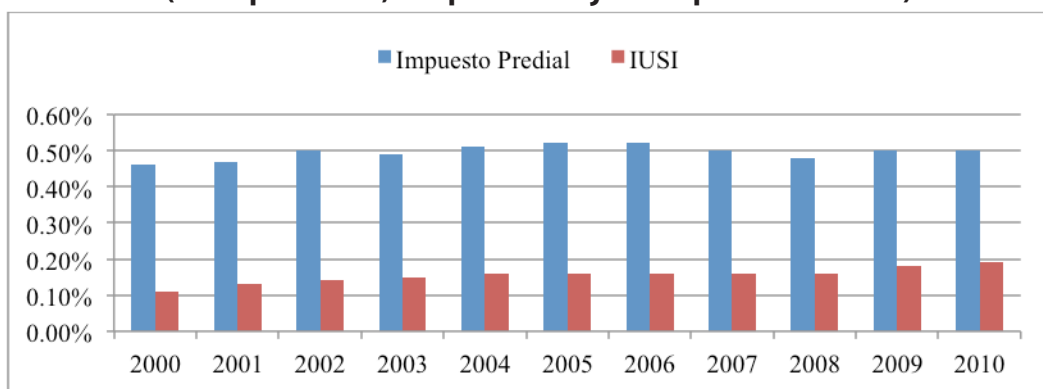
Un grave problema de la tributación directa en Guatemala, es el carácter extremadamente bajo de los impuestos al patrimonio, constituidos por el Impuesto Sobre Herencias Legados y Donaciones, Decreto Ley 431 de 1947 y el Impuesto Único sobre Inmuebles-IUSI- Decreto 15-98, éste último cobrado por las municipalidades, cuyo recaudo promedio anual entre los años 2009 y 2011 fue de Q600 millones. De este total, la municipalidad de la capital guatemalteca, Villa Nueva y Mixco concentran el 82%

del total percibido por las 334 municipalidades del país. La parte del IUSI que todavía administra el Gobierno Central ha ido en descenso, al recaudar en el mismo período anterior, un promedio de apenas 850 mil quetzales, lo que hace urgente concluir el traslado del cobro a los municipios restantes, para evitar los altos costos administrativos.

En un estudio comparativo del autor⁴³, se constata que no obstante que el coeficiente de desigualdad en Guatemala y Colombia es ligeramente similar, Guatemala tiene un mayor nivel de pobreza, un IDH y un PIB per cápita, más bajos. Estas inequidades ocurren a la par de un ínfimo recaudo de tributos a la propiedad inmueble y la carencia de impuestos que graven los movimientos financieros o al patrimonio neto que recaiga sobre los bienes y derechos totales.

En Colombia, los impuestos al patrimonio representaron el 1.81 % del PIB en el 2008, con expectativas de nuevas alzas de participación hasta el 2014, año en que pierde vigencia el impuesto temporal al patrimonio. Comparados los indicadores de Colombia con el escenario de impuestos al patrimonio en Guatemala, resulta un nivel de carga tributaria que supera en diez veces la carga tributaria patrimonial de Guatemala, ya que ésta participa solamente con el 0,16% del PIB. La media de tributación patrimonial en América Latina es del 0,94 por ciento, ambos datos al año 2010.

Gráfica 4:
Impuesto Predial de Colombia y IUSI Guatemala, años 2000-2010
(Comparativo, en porcentajes respecto del PIB)



Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

El impuesto predial en Colombia equivale al 0,50% del PIB, un indicador tres veces mayor al existente en Guatemala. La recaudación del Gravamen a los Movimientos Financieros-GMV- constituye cerca del 0,7% del PIB y el 5 por ciento del total de la tributación percibida en Colombia, superando con creces la totalidad de la contribución de los impuestos al patrimonio en Guatemala. Finalmente, el recaudo del impuesto al patrimonio líquido en Colombia osciló entre 0.2% y 0.7% del PIB en el periodo 2002-2010, estimándose que se mantendrá en niveles del 0.7% del PIB durante el periodo

⁴³ Impuestos al Patrimonio en Guatemala y Colombia, un Análisis Comparativo, trabajo presentado por Edgar Pape en clase de Doctorado, SAT-Universidad Galileo, 2011.

2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009. En contraste, Guatemala carece de esta legislación y no se percibe en los planes de gobierno su eventual establecimiento, pese a la prevalencia de un alto coeficiente de Gini, tanto del lado del ingreso como de la tenencia de la tierra.

No obstante que en 2005 se creó el Registro de Información Catastral – RIC-, hay fuertes problemas de identificación física y de valores de propiedad, que reproducen las incertezas existentes. Dichos atrasos en bases catastrales y valuaciones, inciden en que el IUSI tenga poca capacidad para influir en la equidad y eficiencia de la imposición inmobiliaria. Para ilustrar las desiguales formas de tributación inmobiliaria, cabe traer a cuenta que la Municipalidad de Guatemala, registra una propiedad situada en una zona pobre de la ciudad capital (Zona 18) con una extensión de 160 M2 de terreno y 148 M2 de construcción, el pago total de Q 5, 074 al año (US\$667). En el otro extremo, 20 lujosos inmuebles ubicados en una zona exclusiva de la Ciudad de Guatemala pagan en total Q4, 968 (US\$540) por un área que suma 19,802 M2 de terreno y 10,308 M2 de construcción. Más grave aún, la Municipalidad de Guatemala estima que "...de 259 mil inmuebles inscritos, solo 28 mil están valuados de forma correcta".

Otra característica se relaciona con los tropiezos de las municipalidades que cuando intentan actualizar las bases y valores de las propiedades, se enfrentan a sistemáticas impugnaciones legales interpuestas por los negocios inmobiliarios, lo que genera un estancamiento de las iniciativas locales para mejorar el tributo y por ende, insuficiencias de recursos para las municipalidades.

Volviendo al caso de Colombia, se destaca que las mayores contribuciones del impuesto al patrimonio en la tributación total, derivan del esfuerzo y voluntad de los colombianos por contar con un sistema tributario atento a las necesidades, algunas de ellas agravadas por la crisis cafetera y otras por mejorar la seguridad democrática. Situados ambos países en una perspectiva más amplia, Colombia ocupaba el puesto número 79 en el Índice de Desarrollo Humano –IDH- global y Guatemala, el puesto 116, con una tendencia de aumento en dichas diferencias.

Cuadro No. 11

Indicadores Económicos e Impuesto al Patrimonio en Colombia y Guatemala, año 2010

PAIS	COEF GINI	IDH	PIB p/ CAPITA En \$ US	POBREZA	CARGA TRIBUTARIA	Impuesto Patrimon./PIB
COLOMBIA	0,584	0.689	6,225	37.2%	16.9	1.45
GUATEMALA	0,542	0.560	3,050	51.0%	10.5	0.16

Fuente: Edgar Pape: Impuestos al patrimonio en Guatemala y Colombia, 2011.

Sin duda, el papel del Estado colombiano orientado hacia una estructura más progresiva y la reciprocidad de los contribuyentes con el fisco, contribuyen a sustentar una mejor disponibilidad de recursos para financiar los gastos e inversiones públicas para reducir los niveles de pobreza y preservar la estabilidad de las instituciones democráticas.

4.6. Impuestos a los Recursos Naturales: Minería, Hidrocarburos e Hidroeléctricas

Conviene retomar el análisis de participación del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente por la riqueza y diversidad de los mismos en Guatemala. En ese orden, se observa la minería e hidrocarburos primero y luego los recursos hidráulicos.

El tributo a los recursos naturales, en la forma específica de derechos y regalías por la extracción de recursos mineros promedia en América Latina, el 28 por ciento de la renta total del gobierno, mientras que en Guatemala, apenas alcanza el 0,35 por ciento de la recaudación del gobierno. Una renta tan baja no corresponde al incremento de inversiones mineras que se han dado a partir del 2004, al considerar la ausencia de una legislación tributaria con las características como las que tienen los países sudamericanos. En estos países con explotación de recursos naturales, la proporción de rentas económicas y aportes fiscales durante el auge del 2001 al 2011 obtenidos de la explotación de productos primarios, como proporción del PIB, aumento 7.2 puntos porcentuales en Ecuador, 4.5 puntos en Bolivia, 3 en Argentina, 2.9 en Chile, 2.2 en Colombia y 1.4 puntos en México y Perú.

En el siguiente cuadro, se puede observar la participación fiscal en el total de la renta minera: en Chile (37%), Perú (30%) y Bolivia con un 58%. En Colombia y Panamá, la tributación y regalías aportan cerca del 42 por ciento de la renta minera y en Venezuela dicha cifra llega al 67 por ciento. En Guatemala durante los años de bonanza, (2006-2010) se reporta teóricamente el 12 por ciento⁴⁴.

44 CEPAL reporta esta estimación que nos parece dudosa por no considerar la sujeción la devolución del crédito fiscal por exportaciones ni el régimen de maquila de Goldcorp, la debilidad de control de la producción por parte del Ministerio de Energía y Minas y ningún programa de fiscalización de la autoridad tributaria -SAT-.

Cuadro 12: **Distribución de la Renta Minera en algunos países de América Latina: Aporte fiscal como % de la Renta Minera Total 1994-2009**

REGALIA/IMPUESTO	Chile	Perú	Bolivia	Guatemala 1/
Impuestos Minería privada	11.9	30.0	42	12.0
Impuesto a la Renta	10.6	28.6	-	9.9
Regalía	1.3	1.4	-	2.1
Impuesto a la minería estatal	23.8		-	-
Tributación total - participación fisco	36.9	30.0	58	12.0
Renta apropiada por sector privado, incluye pago factores	63.1	70.0	42	88.0

Fuente: CEPAL: Rentas de recursos no renovables en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2012.

Además tanto la actividad minera y de hidrocarburos, como la explotación de recursos no renovables gozan de variados Incentivos y Beneficios. En general, la minería y los hidrocarburos no tienen gravamen a la exportación, prevalece la devolución del IVA pagado, aun cuando no se hayan iniciado operaciones productivas o se esté iniciando un proyecto nuevo. Son deducibles de la renta imponible para efectos del impuesto a la renta las inversiones en infraestructura que constituya servicio público y viviendas para los trabajadores. También son deducibles los gastos de prospección y exploración hasta la fecha que corresponda cumplir con la producción mínima así como los gastos de desarrollo y preparación que permitan la explotación de un yacimiento por más de un ejercicio. Las remesas o exportaciones de sus utilidades están exentas de impuestos y la importaciones tienen por lo general un arancel 0%, de una lista de bienes (maquinaria y equipo), permitiéndose también la admisión temporal de materias primas, insumos y productos intermedios.

El disfrute de privilegios fiscales del sector de minería e hidrocarburos se amplía en 1997 al reducirse en la nueva ley de Minería las regalías del 6 por ciento al 1 por ciento sobre un monto determinado del producto minero comercializado, que al depender del Ministerio de Energía y Minas, deja la actividad prácticamente exenta de auditorías por parte de la autoridad tributaria. La mina Marlin, (Goldcorp) que de paso ha sido señalada de ocasionar graves problemas ambientales y sociales a las comunidades, inició operaciones bajo el régimen preferencial de maquila, exenta del pago de impuestos (a la renta, aranceles de importación, arbitrios y contribuciones locales) y con derechos a devolución del crédito fiscal del IVA.

Conforme la Ley de Minería – Decreto Número 48-97-, en Guatemala, toda persona individual o jurídica, nacional o extranjera, puede ser titular de derechos mineros y pagar por la extracción de productos mineros, conforme los artículos 61

y 63, el 1 por ciento de regalías, correspondiendo un 0,5% al Estado y un 0,5% a las municipalidades. Existe también un canon por superficie, cuyas unidades las define anualmente el Ministerio de Energía y Minas -MEM-. Por otro lado, conforme el Art. 86 de la Ley, las empresas están totalmente exoneradas de los impuestos de importación y luego de 5 años puede disponer libremente de dichos bienes.

Como consecuencia, el fisco guatemalteco (incluido el aporte a municipalidades) recibió apenas el 12 por ciento de las rentas mineras en el 2010, (esto bajo el supuesto de que Goldcorp estuviese pagando el impuesto sobre la renta, del que estuvo exento por estar inscrito en el régimen preferencial de maquila) que es comparativamente más bajo a lo pagado en países como Chile, Perú y Bolivia donde se percibe el 30%, 37% y el 58 por ciento de la renta minera, respectivamente⁴⁵.

La producción minera en Guatemala constituyó entre el 2008 y el 2011 el 1.7 % del PIB, presentando un mayor dinamismo la producción de oro y plata, (cerca del 80% del valor total en minería) cuyo principal productor es la transnacional canadiense Golcorp. Además del oro, Guatemala produce plata, hierro, plomo, zinc y otros no metálicos. Pese a algunos esfuerzos de fomento minero, el país no procesa sus recursos mineros, sino que se venden y exportan en bruto, lo que ha ocasionado que la industria nacional que utiliza productos metálicos se vea obligada a importar. Algunas empresas de renombre han sido Exmibal (níquel) Oxec (cobre) y Minas de Guatemala (antimonio y Tungsteno) y actualmente Montana Exploradora, subsidiaria de Goldcorp. Según cifras del Ministerio de Energía y Minas, en el año 2012 el país contaba con 281 licencias vigentes, 183 de explotación y 98 de exploración así como un total de 672 solicitudes, la mayor parte de ellas para explotación de minerales metálicos.

Años antes del 2005 el sector minas y canteras era de Q 2,300 millones pero ya al 2011 se había cuadruplicado. En efecto, la producción minera nacional en el 2005 era de Q100 millones pero ya en el 2006 había ascendido a 1066 millones, incremento explicado por la extracción de oro y plata. (MEM 2006). En el 2007 dicha producción había alcanzado los Q1785 millones. La explotación de estos metales constituyen el 85% de la producción minera, mientras otros los no metálicos como piedra caliza, basalto, arena y mármol constituyen el resto.

Guatemala ocupó en el 2006 el puesto No. 36 en producción de oro, con 5036 kilogramos, el primero es Sudáfrica con 272,128 Kg seguido por China y Australia. Tres años después, la producción de oro guatemalteco se había duplicado. De esa cuenta, en Centro América, Guatemala es primera en producción de oro, seguida por Honduras y Nicaragua. En cálculos aproximados, si el kilo en el 2011 alcanzó un precio de 56,000 dólares americanos y la producción a dicho año había subido conforme los datos oficiales de producción de Goldcorp⁴⁶, la mina Marlín produjo en el 2011 un total de 382,400 onzas, equivalentes a 10925 kilos del dorado metal, con lo que el valor bruto de producción se estima en 612 millones de dólares para dicho año. Las cifras de SAT reportan que en el mismo año, las regalías mineras aportaron Q 37 millones al

45 Seminario CEPAL, renta de recursos no renovables en América Latina, Santiago de Chile, abril 2012

46 Para más detalle, ver empresa minera en <http://www.goldcorp.com/files/april-24-2012/portfolio-at-a-glance.html>

Estado y la misma cantidad a las municipalidades donde operan, que sumados llegan al equivalente de 10 millones de dólares, apenas el 1.6% del valor de la producción estimada⁴⁷.

Contrario al dinamismo económico de las rentas en minería, la suma de los pagos del impuesto sobre la renta de todo el sector Minas y Canteras en el término de 6 años (del 2006 al 2011) fue de Q 1,272 millones, mientras que las regalías mineras ascendieron durante dicho periodo, a solamente Q 165 millones. El total de regalías mineras significa apenas el 3 por ciento de las contribuciones que el sector de minas e hidrocarburos realiza al fisco. Bajo otra óptica y conforme las cifras de SAT, del total de regalías, las correspondientes a petroleras e hidrocarburos compartibles, para el 2011 ascendieron a Q 1,145 millones. Como se observa en el siguiente cuadro, las regalías por hidrocarburos, son significativamente más altas que los de la minería a todo lo largo del período analizado, mientras que en términos relativos, la tributación total respecto del PIB del sector minería e hidrocarburos, presenta una abrupta caída durante los años indicados.

Cuadro 13
Guatemala: Regalías, ISR y PIB del Sector Minas y Canteras
Años 2006-2011 (en millones de quetzales)

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regalías Mineras 1/	9.8	0.50	1.11	16.81	26.40	36.95
Regalías hidrocarburos	671.59	801.20	1,228.25	592.78	677.91	1,145.34
Impuesto S/ Renta	174.11	212.1	312.6	299.2	500.3	401.4
Total Tributación	845.7	1,013.80	1,541.96	908.79	1,204.61	1,583.69
PIB de Minas y Canteras2/	3,269.1	4,120.9	5,370.7	5,008.3	6,616.0	9,697.8

. Fuente: Intendencia de Recaudación y Gestión, SAT

En el 2006, el total de regalías mineras fue de Q 9.8 millones. En dicho año el precio del oro era de 600 dólares la onza y en septiembre del 2012 alcanzó un pico de US\$1900, con lo cual el país logro una exportación total de US\$ 128 millones y en el 2007 \$US 223 pasando desde entonces a ser superavitario. El oro producido en dicho años fue de un promedio anual de 7 toneladas y de 88 toneladas de plata, contribuyendo a que la minería se haya dinamizado alcanzando ritmos de crecimiento que rebasaron el 15 por ciento entre 2010 y 2011.

Solo la mina Marlín⁴⁸, produjo entre el 2005 y el 2011 1.6 billones de onzas oro y 18.2 billones de onzas plata, que permitió un total de exportaciones de US\$ 1, 500 millones en dicho período, con una tributación de solamente el 7 por ciento, incluyendo

⁴⁷ El gobierno negoció con las empresas mineras, a partir de presiones sociales, la posibilidad de un alza en regalías, que al parecer se concretó en las llamadas “regalías voluntarias”, las cuales no se registran en la contabilidad de ingresos del Estado.

⁴⁸ Mina Marlin (subsidiaria de Goldcorp), ver datos en la página web de Montana Exploradora.

regalías, ISR y contribuciones a las municipalidades de San Miguel Ixtahuacan y Sipacapa. En otros países como Chile, la proporción de tributación sobre la renta minera es del 37% y en Bolivia del 58 por ciento.

Finalmente, los cánones por superficie de explotación y exploración constituyen recursos privativos del MEM que son poco significativos al mantenerse en un promedio conservador anual de pago de Q 1.5 a Q 2 millones.

4.7. Energía Eléctrica: más gastos que tributos

La política fiscal juega un rol importante en el proceso de producción y distribución de energía eléctrica y por consiguiente, en los efectos de esta actividad respecto a la consecución de objetivos económicos, sociales y ambientales. Se anticipa en estas relaciones, que la vía tributaria y la recaudación de otras figuras de ingresos como tasas y cánones, son menores al uso de los fondos públicos que se utilizan en la promoción de esta actividad y la reducción de sus externalidades negativas. Se trata de una actividad rentista, que aprovecha un bien público y natural como es el agua que produce beneficios privados con altos costos públicos, que se agravan si pudiésemos sumar a estos los valores de degradación de los recursos.

En efecto, el primer sacrificio tributario, se origina del Decreto 52-2003 del Congreso de la República, Ley de Incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable, que establece el aprovechamiento de los recursos energéticos renovables (energía solar, eólica, geotermia, la biomasa, la energía de la mareas y la hidroenergía), a través de las municipalidades, el INDE, las empresas mixtas y las personas individuales y jurídicas, los cuales gozaran de exención durante 10 años, en etapa de preinversión y construcción de Derechos arancelarios para las importaciones, IVA, Cargas y derechos consulares sobre importación de maquinaria y equipo, exención del pago del ISR a partir de la fecha de inicio de operación comercial por un período adicional de 10 años y exención del ISO por un período de 10 años.

En Guatemala, la energía eléctrica es un mercado en situación de oligopolio, donde el coste del exceso de capacidad siempre es trasladado a los usuarios, incluyendo los costos tributarios, razón que expresa tarifas nacionales más elevadas en toda Centroamérica, exceptuando a Nicaragua por problemas de exceso de demanda. Lo anterior implica que la llamada "tarifa social" destinada a hogares de menos consumo, desde 50 a 200 Kwh, arrastra los mayores costos ya que la tarifa en Guatemala es de 21 centavos de dólar el Kwh al 2011, mientras que en Honduras es de 8 centavos, en costa Rica de 13 y en Nicaragua de 15 y en el Salvador de 19 centavos de US dólares por Kwh.

El sector energético en Guatemala relacionado con generación mediante sistemas hidráulicos se identifica con 69 contribuyentes en la SAT, registrándose

una recaudación efectiva únicamente a 38 contribuyentes, por un monto equivalente al 0.2 % de la recaudación tributaria en el año 2012.

En el cuadro siguiente se muestran los impuestos pagados en comparación a los ingresos brutos reportados ante la administración tributaria en el período 2009-2012.

Cuadro 14:
Recaudación Tributaria de Contribuyentes relacionados con
Hidroeléctricas
(En millones de Quetzales)

IMPUESTO	2009	2010	2011	2012
ISR general	13.7	17.8	14.3	15.5
ISR optativo	4.4	5	5.4	10.5
IVA domestico.	39.4	50.6	34.9	35.1
IVA importaciones	18.2	25.6	41.2	16.5
Otros	6.8	6	14.7	7.8
Total Impuestos Pagados	82.5	105	110.5	85.4
Ingresos Brutos Declarados ante SAT	556.2	970.4	1,194.2	2,230.0

Fuente: Sistema de Recaudación SAT, Estadísticas Gerencia Planificación.

Las actividades del sector electricidad, incluidas las vinculadas a hidroeléctricas presentan un crecimiento económico alto, junto a las telecomunicaciones y al sector bancario y financiero, por cuanto sus ingresos brutos reportados se duplican respecto a cada uno de los años precedentes durante el período comprendido del 2009 al 2012, pero la recaudación tributaria de dichas actividades es mínima. Por ejemplo, en el 2012, el fisco percibió solamente Q 85.4 millones en impuestos, de los cuales el 60% corresponde al IVA, impuesto neutral que como se sabe es deducible y se traslada, cualquiera que sea el número de operaciones, por medio de créditos y débitos, sin incidencia para la inversión. Con relación al impuesto sobre la renta, las hidroeléctricas contribuyeron en dicho año con apenas 26 millones de quetzales (15.5 en régimen general y 10.5 en régimen optativo), equivalente al 1.1% de sus ingresos brutos declarados, por Q 2,330 millones.

Si el estimado lector estuvo registrado en dicho período fiscal en el régimen del 5 por ciento de sus ingresos, puede calificarse como un contribuyente de mejor calidad, puesto que está pagando 5 veces más de ISR que los negocios hidroeléctricos, lo que parecería desigual, de cara a la dinámica de la generación de rentas y a las exenciones y deducciones en que son beneficiados dichos contribuyentes.

Dicha percepción de inequidad se maximiza cuando se observan los gastos del gobierno, adicionales al sacrificio fiscal que representan los incentivos establecidos en la Ley mencionada, por concepto de la protección y seguridad al desempeño de las empresas hidroeléctricas, por ejemplo, los costos extraordinarios de policía y fuerzas militares en la protección de proyectos privados como el de Hidroxalbal y Santa Cruz Barillas, en que se instaló inclusive el Estado de Sitio. Las pérdidas son más elevadas si se suma a los impactos sociales, los impactos ambientales negativos por el descenso de los recursos hídricos ocasionados por los embalses y las alteraciones de los ecosistemas que dependen del flujo de agua de los ríos.

La complejidad de esta problemática aconseja el uso de instrumentos tributarios y medidas regulatorias para valorar los recursos hídricos, en especial a la extracción del agua y su desfogue final, repensar en tributos con efectos fiscales y extra fiscales en la protección y manejo adecuado de los ríos, lagos y diversas fuentes de agua de dominio nacional. Asimismo, el tratamiento de privilegios y exenciones a actividades causantes de conflictos socio ambientales, tendrían que ponerse en el debate público, tanto por su juridicidad como por los abusos a que dan lugar en una sociedad que requiere de un derecho tributario que sea positivo en el cumplimiento constitucional del deber de contribuir y la búsqueda de una estructura tributaria justa y equitativa.

4.8. Problemas de Gestión institucional en la Tributación Minera, Hidrocarburos y en el aprovechamiento de recursos no renovables.

En la década de los noventa se comenzó a utilizar la expresión “maldición de los recursos naturales”. Ello se produce cuando un país y su población no recibe, por los recursos que dispone, la retribución que le corresponde. “El primer reto al que se enfrenta cualquier país rico en recursos naturales –sostiene Stiglitz J. (2010)- es garantizar que el público obtenga la mayor parte de los recursos que yacen bajo su tierra. Un mercado competitivo –añade- debiera significar que las compañías petroleras y mineras simplemente obtienen unos intereses normales por su capital: los intereses adicionales debieran pertenecer al país poseedor de los recursos”. Para ello debe cobrarse renta por la explotación de los recursos naturales y cuando sus precios se disparan, como aconteció con el oro, los excedentes excesivos, más allá de los beneficios normales, deben retenerse para el país. ¿Quiénes tienen a su cargo esta responsabilidad?

En Guatemala, la gestión de las operaciones mineras, hidrocarburos y la explotación de los recursos no renovables es deficiente y con mayor razón la fiscalización de la tributación. En general, las políticas públicas y los órganos encargados del aprovechamiento de los recursos naturales carecen de coordinación, lo que redundaría en la escasa contribución del patrimonio natural a la economía y al financiamiento del Estado. La regulación de los métodos de producción y otras acciones institucionales para aprovechar de forma sostenida los atributos del ambiente y la riqueza natural, hacen pertinente poner atención a la sostenibilidad financiera de las entidades de protección, conservación y mejoramiento de dicho patrimonio.

Como se reconoce en un trabajo de Nelson Amaro (2013, pág. 20) “La brecha entre el medio ambiente y la energía renovable tiende a ser permanente y volátil... En general los Ministros a cargo de energía y minas y del medio ambiente trabajan en diferentes direcciones”. (Traducción propia del inglés). A esta afirmación es posible sumar la falta de coherencia y de unidad doctrinaria y programática prevaleciente también en el sector forestal y de áreas protegidas (INAB y CONAP) y de estas dos con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales-MARN-, como entidades de un sistema de gestión ambiental sostenible, que trabajan desligadas entre sí y en su relación con la política económica y social del Estado. De esa cuenta, se dificulta ejecutar los programas de mejoramiento en el uso del territorio y de monitoreo ambiental, como se observa en el agotamiento de maderas preciosas y la deforestación del país en los últimos años.

En el caso de recursos no renovables, la Dirección de Minería del MEM, no solo carece de condiciones de equipo, personal y recursos de vigilancia, sino que mantiene un total aislamiento de los otros órganos como la autoridad tributaria, SAT y el MARN. A la carencia de un órgano de gestión e investigación científica capaz de seguir y monitorear los procesos y técnicas mineras, el Artículo 68 de la Ley otorga a dicha Dirección la fiscalización y control, obligando a que la determinación de las regalías se sujete a una Comisión donde intervienen tres representantes de empresas mineras, con lo que delega en el propio contribuyente la decisión de fijar los valores medios de cotización de los minerales, los volúmenes de producción y por lo tanto, las regalías a pagar.

El propio Ministerio de Finanzas se “aparta” de dicha gestión y subestima la revisión de la política fiscal a los recursos naturales, y hasta dejadez ante las “demoras” en el traslado de información y los pagos de regalías a la Tesorería del gobierno, que la Ley fija a que se deposite en 30 días de finalizado el ejercicio fiscal, al tiempo que la misma Dirección descuida las formas, plazos y cuantías para el cobro a las empresas de los cánones que le son privativos.

El bajo nivel de fiscalización, en términos físicos, geográficos y contables dado el escaso personal de auditoría y la carencia de gestión del conocimiento en materia de existencias, productos y procesos mineros así como por los procedimientos laxos que prevalecen en el MEM, dan lugar a que el país pierda sus valiosos recursos del subsuelo, dejando a su vez que se esfumen significativos aportes fiscales que podrían utilizarse en favor del desarrollo y la competitividad del sector.

Más allá de las deficiencias de control y de la baja aportación de la minería al Estado, las empresas mineras producen efectos sociales y al medio ambiente perjudiciales al ocupar nuevos territorios, donde muchas veces sus pobladores desconocen la actividad y por ende la legislación existente, con posicionamientos que invaden hasta áreas protegidas o zonas fronterizas donde el Estado tiene muy poco acceso, seguridad y control. En efecto, las transnacionales que conocen de la oferta limitada de ciertos productos metálicos cuyo agotamiento mundial se calcula en promedios de 20 a 50 años, han obtenido permisos de nuevas zonas de explotación, creando espacios en los cuales la autoridad real queda en la empresa minera, entre ellos, proyectos transfronterizos entre Guatemala y El Salvador (Mina Cerro Blanco de Goldcorp), y entre Guatemala y

México (Mina Marlín de Montana Exploradora, Goldcorp) que afecta a 18 comunidades indígenas.

Las pugnas por los recursos naturales se han visto agravadas no obstante las sucesivas consultas populares permitidas por la Constitución Política de la República y legitimadas por las prácticas antiguas tradicionales de la población. Tanto en Santa Cruz del Quiché y en San Miguel Uspantán como en otros (Huehuetenango, San Marcos, Jalapa y Alta Verapaz), se ha rechazado unánimemente la explotación minera y las instalaciones petroleras e hidroeléctricas. Las protestas se desatan con más frecuencia contra proyectos mineros, como en El Tambor (Progreso derivada II), con altas tensiones que desembocan en antimotines en contra de las comunidades como sucedió en la Puya en los límites de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo, cerca de la capital guatemalteca.

Mientras se agrava la conflictividad social y el grado de contaminación de ríos y mantos acuíferos debido al “free riding” en el aprovechamiento económico de estos recursos, se mantiene engavetado en el Congreso de la República por más de 20 años, la iniciativa de ley que regula el uso de recursos hídricos, haciendo paradójico que más del 40% de la población carezca de agua potable en un país con abundancia de agua y en que además, las comunidades donde se ubican estos proyectos, siguen careciendo del fluido eléctrico o lo reciben a las tarifas más altas prevalecientes en Centroamérica.

Otros proyectos mineros de oro y plata, protagonizaron en noviembre del 2012 un episodio de disputas cada vez más violentas, cuando vecinos de Mataquescuintla, Jalapa incendiaron cinco vehículos de la Empresa San Rafael, subsidiaria de la firma canadiense Tahoe Resources Inc. Previamente, el 98 por ciento de la población había rechazado la explotación minera en su municipio mediante la consulta popular realizada el primer domingo de noviembre del mismo año. Ante el aumento de protestas de las comunidades xincas del lugar, desprovistas del diálogo para lograr una mayor participación local en la distribución de la renta minera, en abril del 2013, el gobierno de Guatemala declaró Estado de Sitio en los municipios de Jalapa, Mataquescuintla, San Rafael las Flores y Casillas, a fin de facilitar la captura de los líderes sociales que se oponían a la mencionada minera de capital canadiense.

Capítulo 5

Regresividad del Sistema Tributario

5.1. Los factores de regresividad

La regresividad fiscal consiste en la permanencia de un sistema tributario que privilegia al contribuyente con mayor poder adquisitivo y por el contrario, perjudica a los ciudadanos de menores recursos. Aun cuando se critica la metodología para la realización de estudios de distribución de la carga tributaria en el sentido de que los resultados de los análisis de incidencia tributaria dependen de los criterios de traslación adoptados para repartir la carga, todos los estudios coinciden en que la estructura tributaria guatemalteca tiene una alta regresividad.

En primer lugar, el régimen tributario guatemalteco es regresivo porque el 72% de su recaudación descansa en impuestos indirectos, que recae en el consumo de una población pobre donde el 60% del ingreso está altamente concentrado, en no más del 20 por ciento de la población. En segundo lugar, es regresivo por cuanto otorga beneficios fiscales especiales a los ciudadanos que más tienen, constituyendo un Gasto Tributario fuerte que no sólo produce escasez de los ingresos públicos necesarios para atender las necesidades sociales elementales sino que impone mayores cargas fiscales a la población de menores recursos, la que al final asume los costos de dichos beneficios privados. Y en tercer lugar, es también regresivo por la alta evasión y elusión fiscal predominante, que burla los niveles de cumplimiento y las posibilidades de maniobra para el logro de la equidad.

Esas tres vías marcan la historia de pocos y malos tributos en Guatemala. Al país le es inherente contar con una baja presión tributaria, una estructura sesgada hacia impuestos regresivos y tasas de evasión y elusión fiscal bastante elevadas, lo que restringe la posibilidad de instrumentar políticas fiscales redistributivas con efectividad.

A continuación se explican estos tres factores:

5.1.1. El peso de la imposición indirecta. Como se vio en el capítulo anterior, no obstante la tendencia creciente de la recaudación del Impuesto a la Renta – ISR-, los impuestos directos en general siguen siendo muy bajos (28% del recaudo total) y aunque tienen cierta progresividad no logran tener impactos en la redistribución de ingresos. En efecto, al determinar la potencialidad del ISR en cuanto a las posibilidades concretas de un aumento en su recaudación efectiva, debe señalarse que la base imponible potencial de dicho impuesto no puede prescindir del análisis tanto del gasto tributario como de las magnitudes de evasión del impuesto.

En un documento de CEPAL (2012) “Estimación de la recaudación potencial del Impuesto a la Renta en América Latina”, elaborado por Darío Rossignolo, se indican los elementos metodológicos para estimar la recaudación potencial mediante la medición del “esfuerzo tributario”. El autor reitera que el propósito de las comparaciones internacionales de “esfuerzo tributario” es revelar si un país se encuentra limitado en la recaudación impositiva ya sea por su baja capacidad de generar recursos o por un bajo esfuerzo en aprovechar la capacidad tributaria existente para financiar el gasto público.

Esta metodología de estimación mide la capacidad de las economías para generar un nivel de tributación relacionado con el Impuesto a la Renta de Personas Naturales –IRPN– en función de diversas variables explicativas. Una vez estimado el modelo, se relaciona la capacidad tributaria predicha por el mismo con la presión tributaria de cada momento del tiempo, para obtener una estimación de esfuerzo tributario que determine si los países están recaudando por encima o por debajo de su potencial.

Los resultados de dichos estudios demuestran la correlación positiva entre la recaudación tributaria del IRPN, medida a través del ratio ingresos tributarios a PIB, con el ingreso per cápita así como la existencia de correlación entre el ISR con una medida de desigualdad en la distribución del ingreso. El hallazgo esencial es la comprobación mutua de una cadena, en que el crecimiento económico lleva a la par un ISR creciente y, a su vez, se demuestra que la desigualdad es decreciente al considerar un ISR progresivo, lo que registra el resultado de que a mayor desigualdad, menor recaudación del impuesto personal a los ingresos.

En el marco de los resultados de varios países de América Latina, se señala que en Guatemala la recaudación del IRPN en 1990 fue de 0,07% del PIB, mientras que para 2008 la misma alcanzó el 0,42%, con una presión promedio de 0,24% y mostrando un aumento entre períodos del 25%. El IRPN ha crecido a un ritmo mayor que el Total del ISR, dado que el primero creció a una tasa anual acumulativa del 10,2% y el segundo al 3,9%.

Al comparar la evolución de la recaudación con su potencial, se advirtió un comportamiento de la recaudación del impuesto inferior al potencial, tanto para el caso del IRPN, el que sin embargo es cercano al potencial para el caso del Impuesto a la Renta, aunque sólo en los períodos más recientes. En consecuencia, en el promedio de todos los períodos analizados, la recaudación del IRPN se encuentra 0,6 puntos del PIB, mientras que la del impuesto a la renta es 0,4% menor que la potencial propia.

En dicho estudio se evidenció que en Guatemala, la favorable evolución macroeconómica no ha permitido alcanzar el nivel de recaudación potencial estimado para el IRPN, lo que supone una ampliación de la existente brecha de recaudación del gravamen entre individuos y sociedades, dando lugar a la implementación de reformas estructurales en materia tributaria.

A partir de las estimaciones de recaudación potencial, se confirmó en el estudio la existencia de un margen concreto para dar al ISR un nuevo impulso de crecimiento en su participación relativa dentro de las estructuras tributarias de los países. Del estudio se colige que los desafíos para la imposición a la renta personal, consisten en la equiparación de tasas marginales del IRPN a niveles internacionales, la ampliación de la base del tributo mediante la eliminación de gastos tributarios excesivos y las mejoras en el cumplimiento del gravamen. Estos tres pilares son centrales para ser aprovechados convenientemente para mejorar el balance actual entre impuestos directos e indirectos.

De vuelta a las mediciones tributación-desigualdad, los estudios de la CEPAL concluyen en que los países de mayor carga tributaria tendrían sistemas tributarios con leves pero positivos efectos sobre la distribución del ingreso luego del pago de impuestos,

(a excepción de Brasil), y que los países de menor carga tributaria (a excepción de Bolivia en los últimos años), terminarían con obtener resultados adversos. Se recalca que en esas condiciones, es la composición de esta carga tributaria la que termina definiendo el signo del impacto distributivo.

El resultado coincidente indica que la tributación en países como Guatemala, es de efectos regresivos debido a la preeminencia de la imposición indirecta por encima de la imposición directa (Ver Cuadro y figura 1). La reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y específicos), y además la inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo. Cabe destacar también que incluso el impuesto a la renta empresarial resulta ser regresivo, aun cuando tenga tasas proporcionales, en base a abultadas deducciones y la utilización contable de traslación vía precios.

Para el caso guatemalteco, el impacto del sistema tributario global en la distribución del ingreso, resultó regresivo dado que el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky con un valor negativo en la diferencia entre los coeficientes de Gini antes y después de impuestos indica un impacto negativo sobre la distribución del ingreso. Además, el índice de kakwani, fue igualmente de signo negativo lo que indica la regresividad del sistema. En materia del impacto de incidencia distributiva del impuesto sobre la renta personal si bien este es progresivo, su impacto positivo en la distribución del ingreso, es mínimo y poco significativo, debido a su baja participación en el volumen de la carga tributaria.

Debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un peso absoluto y relativo mayor dentro de sus estructuras tributarias, no sufre las falencias técnicas que muestra este gravamen en Guatemala, que como hemos dicho antes, padece de:

- i) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales;
- ii) tasas proporcionales en lugar de progresivas;
- iii) bases estrechas del tributo a la renta, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros,
- iv) gran parte de la población queda fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible, y
- v) un alto grado de evasión del impuesto.

De cara a las limitaciones estructurales que enfrenta la imposición directa en Guatemala, como es la dimensión de la informalidad y marginalidad, la complejidad de la legislación y baja capacidad de las instituciones que tienen que ver con el recaudo, como la SAT y el sistema judicial, especialmente el papel de la Corte de Constitucionalidad, obliga a investigar con mayor detenimiento el carácter de los principales obstáculos que se observan para dotar a este gravamen de un mayor grado de progresividad y priorizarlo en la dirección de un mayor aporte en la recaudación total.

Hasta aquí es conveniente recordar al lector lo apuntado en el capítulo anterior sobre el nivel y composición de la estructura tributaria e ilustrar que otros países han adoptado medidas trascendentales desde el derecho tributario constitucional, como en el caso de la República del Ecuador, cuya Constitución Política, incluye en el artículo 300 un mandato hacia la progresividad, así: "...Se priorizarán los impuestos directos y progresivos".

5.1.2. El gasto tributario. Respecto al segundo factor de regresividad mencionado, que atañe al Gasto Tributario, como elemento esencial de la capacidad recaudatoria potencial del sistema tributario, diversas auditorías de la autoridad tributaria a entidades exentas, muestran que dicha condición les incentiva para el incumplimiento tributario, al reducir las bases imponibles o etiquetar ciertos costos como exentos. En general, Gasto Tributario es todo tipo de tratamiento preferencial y diferenciado que representa una desviación del sistema tributario base; es decir, se designa al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido en la legislación tributaria. La capacidad recaudatoria de la Administración Tributaria, se ve reducida por las exenciones del ISR y el IVA así como por la generación de incentivos para disfrazar actividades no exentas dentro del tratamiento preferencial y con ello eludir el pago de impuestos, disminuyendo el nivel de cumplimiento.

El sacrificio fiscal que ello conlleva se calcula que puede alcanzar el 8 por ciento del PIB⁴⁹. El Gasto Tributario, medido en términos de pérdidas de recaudación, para el 2009 alcanzó Q 24,251 millones con una tasa de crecimiento anual de 2.3 por ciento, registrando un mayor volumen las exenciones que se encuentran en el Impuesto Sobre la Renta, (Q 17,931 millones) seguido por IVA, (Q 4,800 millones) y luego por el ISO y los derechos arancelarios. (SAT 2009). Cabe recalcar que los Gastos Tributarios van en contra del principio de equidad, ya que implican subsidios ocultos, donde lo que unos contribuyentes dejan de pagar, es abonado por otros contribuyentes. Por lo tanto a mayor tratamiento preferencial, mayor brecha de equidad, en especial cuando el gasto tributario va destinado a incentivar a entes de ingresos altos.

En los últimos 15 años, el arancel promedio ha bajado del 9 al 2 por ciento, mientras que el 80% de bienes importados ingresan al país con una tasa cero, en virtud de la liberalización comercial y los Tratados de Libre Comercio. Por otro lado, si al Gasto Tributario mencionado se agregara el valor por la no afectación de las exportaciones realizadas más la devolución del crédito fiscal a los exportadores, el Gasto Tributario de fomento al comercio exterior, deviene considerablemente mayor.

49 ICEFI, con datos de SAT del 2007, calcula un gasto tributario equivalente al 8.6 por ciento del PIB.

En materia de comercio exterior, se muestra en el Cuadro 15 que el 18 por ciento de las importaciones gozan de exención completa (franquicias, maquila, zonas francas y otras).

Cuadro 15
Guatemala: Valor CIF de las Importaciones por Régimen.
Años 2008-2012 en Millones de Dólares

DESCRIPCIÓN / AÑO	2008	2009	2010	2011	2012
Importación Definitiva	11,934.60	9,644.72	11,221.06	13,491.66	14,170.05
Exentas o con Franquicia	190.31	131.75	187.62	213.98	152.91
Maquila y Perfeccionamiento Activo	1,694.03	1,427.60	1,702.72	1,870.00	1,956.48
Zonas Francas	951.23	701.1	695.42	782.72	785.01
Otras Importaciones	69.26	35.25	25.82	22.02	49.03
TOTAL Millones de Dólares	14,839.44	11,940.42	13,832.64	16,380.38	17,103.40
Total % Importaciones Exentas	0.20	0.19	0.19	0.18	0,18

Fuente: Elaboración propia con base a Boletín Estadístico de SAT.

5.1.3. La evasión fiscal. El tercer factor que determina la regresividad reside en el carácter permisible de una tributación plagada de elevadas tasas de evasión fiscal, que al igual que las dos variables mencionadas (sesgo hacia el consumo y gasto tributario excesivo) favorece a los contribuyentes de mayor potencial contributivo. Siguiendo las estimaciones de la SAT, la evasión del IVA en el 2006 rondó el 31,4% de su potencial y la del ISR, como promedio de sus regímenes, fue alrededor del 62.8 por ciento. (CEPAL-GTZ 2010), incluyendo las afectaciones del impuesto mínimo.

La tasa de evasión representa una brecha de aproximadamente el 4% del PIB, lo que neutraliza con creces cualquier efecto redistributivo que pudiera resultar del ISR al tiempo que cuestiona su esencia como herramienta de política económica. En efecto, aunque el impuesto a la renta grave la totalidad de los ingresos a tasas progresivas, en la práctica los elevados niveles de evasión, elusión y morosidad, sumados a las exenciones del impuesto, modifican el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria. Al sumar las inversiones off shore y las fortunas de guatemaltecos depositados en bancos extranjeros, cuyos intereses no están afectos al ISR, la regresividad es más amplia al afectar tanto a la equidad horizontal, donde individuos con la misma capacidad de pago no afrontan la misma carga tributaria, como a la equidad vertical, ya que personas con mayor capacidad contributiva tienen más oportunidades de acceder a estrategias de evasión y elusión fiscal.

Los elementos claros que estimulan las conductas evasoras (apartado 4.2.3) así como la oposición a dotar a la SAT de acceso a la información bancaria y a poner en marcha la regulación de los Precios de Transferencia conducen al contagio difusivo de este flagelo en toda a la estructura fiscal. Otras deficiencias como las referidas a una tasa de dividendos menor a la que pagan los contribuyentes en relación de dependencia y la ausencia de impuestos para individuos de ingresos altos en Guatemala, agravan dichos mecanismos de franca evasión.

La deducibilidad de costos es también otra fuente demandante de control. En el caso del Impuesto Sobre la Renta por ejemplo, los “contribuyentes grandes y medianos” simplemente no pagan el 31 por ciento teórico, sino que tienen una tasa efectiva menor, en parte por fraudes documentarios, por la regla del 97 por ciento de aceptación de gastos y costos deducibles y por las “perdidas tributarias” de las empresas, con lo que se registra una tasa efectiva del Impuesto Sobre la Renta a las personas jurídicas cercana al 1.4 por ciento de la renta gravada, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 16
Tasa Efectiva del ISR de Contribuyentes, Régimen Optativo de
Actividades Lucrativas, por Decil de Renta Gravada/1
- Renta Gravada en Millones de Quetzales -

DECIL	2005			2011		
	RENTA GRAVADA	NÚMERO DE CONTRIBUYENTES	TASA EFECTIVA	RENTA GRAVADA	NÚMERO DE CONTRIBUYENTES	TASA EFECTIVA
1	24,004.89	44,297	1.0%	41,653.64	46,337	1.2%
2	23,998.13	2,789	1.0%	41,672.15	2,922	1.2%
3	23,999.44	1,067	1.0%	41,645.36	1,110	1.2%
4	23,960.11	487	1.2%	41,628.20	523	1.3%
5	24,022.76	254	1.4%	41,613.87	264	1.3%
6	23,879.51	144	1.5%	41,615.41	142	1.4%
7	24,125.59	80	1.3%	41,674.98	74	1.6%
8	23,716.61	44	1.5%	41,399.49	46	1.3%
9	23,198.75	25	2.6%	40,128.82	24	1.5%
10	25,149.55	8	1.6%	43,621.19	10	1.3%
TOTAL	240,055.33	49,195	1.4%	416,653.11	51,452	1.3%

Fuente: Elaboración propia con información de las declaraciones juradas anuales, SAT.

/1 La renta gravada es la renta bruta menos las rentas exentas.

De esa cuenta, se estableció el régimen simplificado, del 5 por ciento semejante al impuesto heterodoxo de renta mínima, basado en los ingresos brutos. Impuestos que históricamente adoptaron el nombre de impuestos temporales y extraordinarios como –ISET-IEMA-IJETAP y actualmente el impuesto de Solidaridad-ISO, establecidos como impuestos mínimos a los activos o ingresos brutos, acreditables al Impuesto Sobre la Renta. Todos estos impuestos temporales fueron también en su momento, objeto de innumerables recursos de inconstitucionalidad.

Si bien esta modalidad de renta mínima, contribuye a elevar la percepción de riesgo y anticipar pagos acreditables al ISR, el gran porcentaje de la recaudación se origina de impuestos indirectos, del gasto de miles de consumidores finales, del trabajo de profesionales y sectores medios, mientras que aquellos que pueden obtener rentas empresariales, dividendos y ganancias de capital disponen regularmente de “argumentos” y conductas elusivas para esfumar su aporte.

La reorientación de este factor de regresividad marcado por el sesgo contra el consumo, parece difícil de cambiar cuando se observa el crecimiento dinámico de la tributación indirecta en los últimos diez años, que representa una participación media del 8% del PIB sobre el total del 11 % de carga tributaria.

5.2. Nuevas rutas de empeoramiento de la regresividad.

En el contexto de un poder tributario famélico enfrentado al poder opositor de las elites, bajo la protección de los “hunters” asesores legales, políticos, jueces y magistrados, dispuestos a esgrimir razones legales para capturar o eliminar los intentos de reforma tributaria, se ha recurrido, por el lado del gasto, a relajar las presiones de incrementos a la carga tributaria, por medio de dos vías: la primera es el pago de los usuarios por la recepción de bienes y servicios públicos y la segunda, la contratación externa, sin asignación presupuestaria, que recientemente culminó en una gigantesca deuda flotante.

5.2.1. El pago de los usuarios de servicios públicos como opción a la tributación. Un cambio dramático que explica la descompresión en la ejecución de ingresos por parte del Estado, es el que, derivado de la falta de solidaridad y resistencia al pago de tributos, se recurra al fomento de mecanismos de mercado en la gestión de los servicios públicos, y desplazar los cargos y cofinanciamientos hacia los usuarios y de paso, relajar los requerimientos tributarios.

Estas maniobras se basan en vincular procesos con los resultados de gestión, de modo que se entregan asignaciones siempre que haya contrapartida por parte del beneficiario y se pueda atender a los “clientes”, mediante diversas formas de pago por la consulta, la medicina, el mantenimiento de la escuela, construcción de caminos vecinales o el pago de peajes y que al no contar con capacidad de pago, dejan en los participantes la “elección” y oportunidad de “salida” o sencillamente, no se presta atención en los servicios públicos.

Al asociar el financiamiento de los servicios públicos con los usuarios, los pobres sencillamente se abstienen del servicio, y esto sería parte de su propia “soberanía de consumidor”. Ejemplos muy emblemáticos de cómo se pueden aliviar las presiones a la tributación, es la participación contributiva del usuario, a través del cofinanciamiento, como se observa en la edificación de salones comunitarios, puestos de salud, caminos rurales, adoquinamiento de calles, etc., a base de financiamientos tripartitos o bipartitos, donde los usuarios potenciales son socios del gobierno local o nacional, conforme su “trabajo” o participación monetaria directa, los que regularmente dan lugar a extravíos de las asignaciones presupuestarias.

En el caso de la atención a beneficiarios rurales, regularmente indígenas, se pone el pretexto de que sus “costumbres” les impide acudir al centro de salud, la escuela y hospitales, en los cuales se reportan casos tristes de niños y mujeres enfermas que mueren por la falta de atención, siendo en efecto, el llamado programa de “recuperación de costos”, la causa principal al exigirse un cobro decidido para compensar la falta de solidaridad en financiar desde el Estado, los servicios sociales básicos.

5.2.2. El uso ilegítimo de la deuda flotante. El uso que se ha dado a la deuda flotante como deuda que se emite dentro de un ejercicio fiscal anual e identificado como deuda de corto plazo, se ha deslegitimado en Guatemala, tanto por parte del gobierno central como también de las municipalidades. El apalancamiento de recursos para construcciones dudosas tiene su origen en la administración de Arzú, en que se recurrió al financiamiento del mantenimiento de las redes viales, incluyendo el Fondo de Conservación Vial para satisfacer el doble propósito de elevar el nivel de servicio de las carreteras y lograr sostenibilidad financiera, a fin de que el presupuesto de mantenimiento vial quedara al margen de las decisiones políticas en torno a la asignación del gasto público. En términos de financiamiento sano, tanto a COVIAL, como también a los caminos de oportunidad y de solidaridad después, les fue insuficiente el financiamiento proveniente de cargos al combustible.

Cabe agregar que el gobierno privatizador de Arzú, concesionó el primer proyecto de vías férreas en Centroamérica, cuyo contrato fue denunciado por incumplimiento que le causaron a la postre, millonarias pérdidas al Estado de Guatemala. Además, sin contar con una Ley de concesiones, la gestión privada del gobierno aprovechó la coyuntura para el otorgamiento de Puerto Barrios y la respectiva aduana a la empresa COBIGUA y sin vergüenza alguna de que la carretera Palín Escuintla fuera construida con presupuesto del Estado, concesionó onerosamente el mantenimiento de dicha carretera, concretando otra opción de evitación de tributos por la vía del cobrar a los usuarios, lo que en cualquier otro país se considera como servicio obligatorio del Estado.

Si bien la deuda flotante adquirió visos de ilegalidad, este tipo de deudas participó de la prolongación en la colocación de asignaciones y uso de recursos que eran requeridos para obras, algunas de ellas de emergencia. Ya desde los inicios del 2000 los compromisos, se fueron convirtiendo en deudas pagables en los años siguientes y dada la escasez de fondos para cubrir los “desastres” naturales, los baches y otras urgencias, se acumularon como mecanismos de inversión sin espacios presupuestarios al grado que

en el 2012 se había calculado en más de Q 7 mil millones, incluyendo la deuda de las municipalidades. En el caso del gobierno central, la Junta Monetaria aprobó en julio del 2013 la emisión de bonos por la cantidad de Q3,500 millones, para cancelar el adeudo a los constructores privados de obra pública.

De manera que se trata de un gasto devengado pero no percibido, una alternativa financiera instalada por gobiernos proclives a un sector privado, que por ganancias de corto plazo, no pudieron anticipar que la modernización del transporte, infraestructura y mantenimiento de carreteras, no puede sustentarse financieramente con las migajas del impuesto a combustibles o de circulación de vehículos, que a “duras penas” les transfiere un fisco fuertemente fracturado. Situados en un país accidentado geográficamente y de alta vulnerabilidad climática, no es la deuda flotante ni la generosa ayuda internacional, como se puede emprender con seriedad una crisis vial y de inversión pública, con una tributación endeble, cuya crisis tiende a prolongarse a través de los años. La opción por la deuda, incluso ilegal, se estimula por la resistencia a tributar y por la corrupción política, jueces y magistrados que atienden favorablemente cualquier “abuso” de acciones de inconstitucionalidad al tributo, y porque no decirlo, por el lavado de dinero que permite a proveedores y contratistas privados la anticipación de construir obras con sus propios recursos, comprometiendo el presupuesto de las municipalidades y del gobierno central.

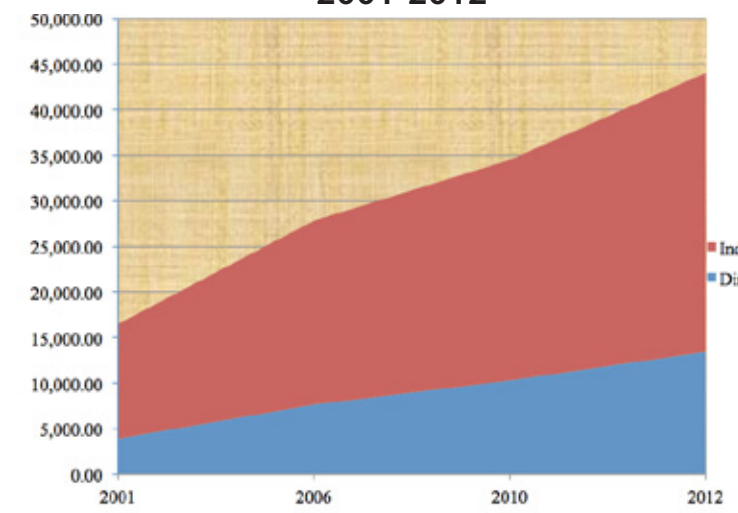
Esa es la razón de los bonos para pagar la deuda flotante acumulada- impuestos futuros a las generaciones del mañana-, siendo los empresarios y políticos de los últimos 20 años, los responsables de tal calamidad.

5.3. Las fallas del sistema tributario. ¿Es posible corregirlas?

Como se ha insistido hasta ahora, la tributación puede influir en la distribución del ingreso de dos maneras. En primer lugar, a través de la composición de la estructura tributaria; es decir, la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios y en segundo lugar, el nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos.

La siguiente gráfica muestra la evolución creciente de impuestos indirectos que abarcan un área significativamente mayor en el total de la recaudación tributaria.

GRAFICA 5:
Evolución de los Impuestos Directos e Indirectos
2001-2012



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de SAT.

Esta grafica expresa un sistema tributario regresivo, en que la carga de los impuestos es soportado por los sectores de menores ingresos. Es posible que en el sistema, algunos tributos pagados por un individuo aumenten conforme a sus ingresos, siendo progresivos y que al mismo tiempo concurren ambas categorías, pero la tendencia general es que los individuos de ingresos muy altos, pagan menos que los pobres. Lo anterior se explica porque en la tributación regresiva, los impuestos recaen con mayor peso sobre los elementos esenciales, como, transporte, vivienda y ropa, debido a que la elasticidad ingreso de la demanda de estos productos básicos es menor, lo que aumenta el porcentaje del presupuesto de gastos de un hogar pobre. En los impuestos indirectos, además del IVA, se han incluido los impuestos específicos sobre bebidas alcohólicas, jugos y refrescos no alcohólicos, al cemento y al tabaco, dada su naturaleza regresiva, porque si bien tanto las personas humildes como las acomodadas consumen estos productos, las proporciones en términos del ingreso percibido, son muy diferentes.

En el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Guatemala 2001, El financiamiento del Desarrollo Humano⁵⁰, sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2000, se indica que la carga tributaria aumenta levemente a medida que es mayor el nivel de ingresos, con la excepción del 10% de los hogares con más altos ingresos. En otras palabras, el sistema tributario guatemalteco es progresivo en los primeros deciles (equivalente al 90% de la población), pero es regresivo al tomar en cuenta al 10% de mayores ingresos, ya que:

⁵⁰ Capítulo VII, Política Tributaria del Informe Guatemala 2001, PNUD.

1. El 40% más pobre destina 10% de sus ingresos al pago de impuestos. Debido al predominio de la informalidad en los mercados donde compran y venden bienes y servicios, este grupo de hogares está sujeto a un pago parcial del IVA, al que se suma el pago de algunos impuestos específicos, como los aplicados a combustibles, bebidas y tabaco.

2. El 30% de hogares, correspondiente a los deciles quinto, sexto y séptimo, incluye hogares rurales con ingresos relativamente altos y hogares urbanos con ingresos relativamente bajos. El pago de impuestos oscila entre el 12% y 15% de sus ingresos. Los ingresos de estos hogares están exentos del impuesto sobre la renta, y llevan a cabo parte de su consumo en el sector informal, por lo que, al igual que los hogares de los primeros cuatro deciles, su cumplimiento tributario no es total. En comparación con el grupo anterior, también deben cubrir el pago de impuestos específicos y pagar algo más de IVA (entre 6 y 7% de sus ingresos), especialmente, de importaciones, así como derechos arancelarios (entre 1 y 2%), cuya importancia en el gasto de los hogares más pobres es muy pequeña.

3. Un 20 % de hogares que corresponde a los deciles octavos y noveno, con ingresos de Q11, 000 a Q20, 000 mensuales cumple adecuadamente con sus obligaciones tributarias. Este grupo de hogares es principalmente urbano, y está constituido por profesionales, empleados públicos y privados asalariados, a quienes se les retiene mes a mes los impuestos directos. Al consumir primordialmente en el sector formal se constituyen en el grupo que asume mayoritariamente los impuestos indirectos. Sus hogares son los que tienen una mayor carga tributaria, ya que dedican entre el 16 y el 17% de sus ingresos al pago de impuestos.

4. Finalmente, los hogares que se ubican en el último decil, con ingresos mayores de Q20, 000 mensuales, pagan una proporción del 15 % de sus ingresos, con una carga tributaria menor a la de los hogares correspondientes a los dos deciles inferiores, situación que implica regresividad. Estos hogares tienen capacidad para consumir bienes de lujo, adquirir bienes raíces, viajar y ahorrar. La menor proporción de impuestos que pagan resulta de varios factores: consumo de bienes y servicios en el exterior no reportados, rentas y ganancias de capital que están exentos de impuestos directos en Guatemala; y, la capacidad de tomar ventaja de los vacíos legales y ambigüedades en las leyes tributarias.

Lo anterior se reafirma en estudios del BID y Euro social (2010), que muestran las comparaciones del impacto antes y después de los impuestos para Centroamérica en términos de índices de desigualdad; siendo notorios los efectos en el índice de Gini: Con la excepción de Costa y Panamá, y levemente en Nicaragua. En el caso de Guatemala, el efecto es marcadamente regresivo, al aumentar el coeficiente de 0.596 a 0.603

Cuadro 17
Incidencia Presupuestaria en Guatemala y Centroamérica

País	Año	Gini Preimpuesto	Gini Postimpuesto
Costa Rica	2004	0.577	0.573
El Salvador	2006	0.503	0.511
Guatemala	2000	0.596	0.603
Honduras	2005	0.570	0.571
Nicaragua	2001	0.596	0.595
Panamá	2003	0.636	0.627

Fuente: Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009): “Equidad fiscal en Centroamérica”, BID-Euro social

La regresividad que denotan estos estudios muestra que el verdadero estado de bienestar no es lo que el mercado indica, sino el poder de compra de los hogares, o sea la distribución que resulta del ingreso disponible medido post acción de los impuestos, que en el país afecta a los más pobres.

Las cifras sobre exenciones, beneficios e incentivos (zonas francas, maquilas, hidroeléctricas, explotación de recursos naturales, devoluciones indebidas de crédito fiscal a exportadores) equivale a las tres cuartas partes de la carga tributaria del país. Hay demasiadas exenciones, gastos deducibles y privilegios, incluida la promoción fiscal por incentivar exportaciones que supera los mil millones de dólares anuales.

No obstante las evidencias, se argumenta que la desigualdad no tiene relación con la tributación pues el gasto público sigue creciendo. Se esgrime rudimentariamente que “más impuestos equivale a menos empleos y mayor desigualdad.” Una lección básica de economía enseña que menos impuestos no siempre implican mas ahorro ni más inversión ni al contrario, que impliquen más desempleo. Sin embargo, los argumentos en contra de la tributación, y con mayor insistencia en contra de la directa, tienen fuertes sostenedores en Guatemala y suficientemente poderosos para detener los cambios de fondo del sistema tributario.

Algunas investigaciones como la de ICEFI (2008) cuestionan el sistema tributario guatemalteco por su regresividad y el sesgo para mantenerlo “inhabilitado” en su potencial de observar como fuente gravable a los estratos socioeconómicos altos. Se trata de análisis minuciosos y bien documentados que revelan por un lado la concentración del ingreso y por el otro, la necesidad de que los individuos de altos ingresos paguen más impuestos. Conviene al respecto resumir los problemas del sistema tributario guatemalteco en tres grandes fallas: inequitativo, ineficiente e insuficiente.

i) Es un Sistema Tributario Inequitativo: Contrario a lo que sucede en los países desarrollados, los impuestos y las transferencias no coadyuvan a reducir los indicadores de desigualdad. Con una participación creciente en la recaudación, el IVA recae en consumidores finales vía precios y deterioro del poder de compra y en la distribución secundaria, algunos contribuyentes y agentes de retención se apropian indebidamente del IVA. En la devolución de crédito fiscal, los exportadores reciben casi una tercera parte del IVA doméstico recaudado anualmente, equivalente al 0,5% del PIB. Ante la falta de datos más recientes sobre la distribución del ingreso antes y después de los impuestos, se presenta un cuadro con datos del año 2004, que ilustra la redistribución de ingresos en Guatemala en comparación con otros países, en los cuales existe progresividad y explicada en términos del coeficiente de Gini.

Cuadro 18
Redistribución de Ingresos Inducida por
Impuestos y Gasto Social

País	Gini Preimpuesto	Gini Postimpuesto	Gini Post fiscal
Guatemala	46.3	46.4	42.6
Panamá	53.8	53.6	45.8
España	42.1	37.9	31.3
Unión Europea	41.7	39.2	29.1

Fuente: Cubero, R. & Hollar I.V., en ASIP (2011)

La importancia de este cuadro radica en confirmar la relación entre sistema tributario y redistribución del ingreso en Guatemala, que con datos del año 2000 ya se había esclarecido en el trabajo del BID-Fiscalidad (cuadro 17). El mayor peso que tiene la recaudación del país en impuestos indirectos como el IVA, los DAI, e impuestos específicos afectan la canasta de bienes y servicios de los hogares de menores ingresos y con escasa capacidad de ahorro, consecuencias perjudiciales que aumentan a través del tiempo. En el cuadro 18 se observa que los impuestos totales tienen un efecto ligeramente regresivo, como resultado que combina la progresividad del ISR, con el mayor impacto de la regresividad de los impuestos indirectos, que anula la progresividad del primero. En contraste, otros países mejoran su coeficiente de Gini por el grado de progresividad impositiva, como en el caso de Panamá en Centroamérica, en España y en todos los países de la Unión Europea.

El efecto de la política fiscal en su conjunto, incluyendo el gasto social, resulta de efecto pequeño pero positivo en el caso de Guatemala, (modestos 3.7 puntos), mientras que Panamá reduce su desigualdad en 8 puntos y dada la magnitud del gasto social en Europa, en estos países la política fiscal tiene un fuerte impacto en la distribución del ingreso, al reducir el coeficiente de Gini en cerca de 13 puntos.

En el contexto de lo anterior, la distribución primaria, es decir la desigualdad generada en los mercados tiende a ampliar la pobreza y a neutralizar los leves efectos del gasto social. De esa cuenta, la cantidad de hogares de estratos bajos que en 1989 representaba 5 veces al número de hogares del estrato más alto, 15 años después, constituyeron casi 10 veces más. En otras palabras, ha crecido el número de hogares pobres y los índices de concentración del ingreso han empeorado ya que el índice de Gini medido por el ingreso en 1989 era de 0,54, mientras que en el 2004 se situaba en 0,57. Para efectos comparativos, El Salvador había mejorado ya que tenía en este último año un índice de 0,52.

A la par, existe en el país un tratamiento preferencial hacia las rentas y ganancias empresariales, que durante décadas no cambian su proporción sobre el PIB, mientras que el sistema descansa en fuertes asimetrías respecto de la tributación al consumo. Lo anterior se agrava con las altas tasas de elusión y evasión por parte de individuos de altos ingresos.

ii) Un Sistema Tributario Ineficiente: A las debilidades de la Administración tributaria, se suman las exenciones e incentivos que provocan grandes ineficiencias en la economía. El fomento de inversiones de maquila, que en algún tiempo incluyó a industrias extractivas como la Goldcorp, empresa explotadora de oro en el occidente de Guatemala y otros proyectos socialmente ineficientes, alimentan las actitudes rentistas y de poca disposición a tributar. Sectores con fuerte crecimiento en sus utilidades relacionadas con servicios financieros y de telecomunicaciones y otros de altas tecnologías están débilmente gravados y con fuertes influencias para evitar la tributación⁵¹ dando cuenta que no hay una estrategia de desarrollo que fomenta una matriz productiva creadora de empleos e ingresos para la población.

Los favores que otorga el sistema tributario a la apropiación de “rentas económicas”, mediante el otorgamiento de privilegios especiales y hasta amnistías tributarias a quienes se resisten al deber de contribuir o caen en mora, distorsionan el sistema de precios y coadyuvan a procesos de concentración de los mercados, con un profundo sesgo anti tributario. Este escenario, abona a que cualquier intento de reforma tributaria progresiva, se le rechace mediante negativas y desconfianza de los contribuyentes con lo que se agrava la ineficiencia del sistema.

Finalmente, aunque nos es pertinente la comparación con otros países del costo por cada unidad de tributo cobrado, considerando que la Autoridad Tributaria tiene a su cargo los tributos internos y la administración aduanera, puede decirse que el costo es moderadamente alto. En efecto, conforme su Ley Orgánica, la Administración Tributaria en Guatemala recibe el 2 por ciento de los ingresos corrientes del Estado para su propio funcionamiento, con un total de 3,500 empleados, el quetzal recaudado tiene un costo de 2.3 centavos. En términos presupuestarios significa que la SAT ha ejecutado un presupuesto promedio del 2.3% de los ingresos totales recaudados entre el 2006 y el 2011⁵², incluyendo el gasto del recaudo financiado con ingresos propios de SAT, como entidad descentralizada.

51 En el 2008, se abortó un anteproyecto de gravar impuestos a la telefonía móvil (celulares).

52 Cuadro estadístico suministrado por la Gerencia Administrativa Financiera de SAT, mayo de 2013.

iii) Un Sistema Tributario Insuficiente: En Guatemala persiste una clara limitación de los recursos públicos disponibles que dificultan atender las demandas ciudadanas de servicios públicos. El aumento en la recaudación de recursos es un prerequisite de la equidad para que tanto del lado de los ingresos como del gasto público, el Estado pueda tener capacidad para conseguir objetivos redistributivos. En este sentido, la suficiencia debe interpretarse más como un criterio de búsqueda de fuentes financieras sanas para conseguir estándares de servicios públicos de calidad mínimo.

La carga tributaria del país no ha podido rebasar la frontera del 12 por ciento del PIB, indicador, que no obstante no ha podido ser honrado como compromiso de los Acuerdos de Paz, es absolutamente insuficiente para afrontar los desafíos planteados en los objetivos del milenio, por ejemplo. La insuficiencia de recursos tributarios origina un disyuntiva a los gobiernos: aumento de ingresos o aumento de la deuda, que se ha expresado en intentos de reformas tributarias periódicas, que frustradas por una u otra circunstancia, abren los caminos de las ventas de activos del Estado (Telecomunicaciones, energía eléctrica, correos y otros) y del crecimiento de la deuda pública, que ha subido considerablemente al 24.5 % del PIB en el 2012, dentro de la cual la deuda interna bonificada se multiplico en 10 veces, al pasar de Q4,500 millones en 1996 a Q47, 900 en el 2012. Por el lado del gasto, la clase política gobernante y los grupos empresariales, subestiman el tratamiento del ejercicio de los derechos sociales básicos y no les interesa tener claridad para determinar las necesidades concretas de la sociedad guatemalteca, de modo de no apoyar alguna iniciativa que supere la regresividad del sistema.

Sin embargo, esto no es más que una de las tantas estrategias de la elite para no modificar un sistema que les ha beneficiado, mientras que las presiones sociales van en ascenso, sin que los programas de educación y desarrollo rural se resuelvan, sin hablar de las carencias en salud pública, en la alimentación y la vivienda.

Un aspecto que determina la insuficiencia del sistema tributario es el sistema legal y de impartición de justicia que suelen obstruir el proceso de recaudación en parte por el poco conocimiento y falta de especialidad de los tribunales de justicia en el tratamiento de los tributos, situación que es aprovechada por abogados en pro de la defensa del mal contribuyente. Se estima erróneamente que basta con conocer los principios constitucionales de tributación y el código tributario, cuando cada uno de los impuestos como leyes ordinarias, tienen también sus propios mecanismos de aplicación. Ante el desconocimiento, se dan procedimientos retardatarios, uso malicioso del recurso de legalidad y defensa del contribuyente y sentencias arbitrarias en contra de la potestad tributaria del Estado. La frecuencia en la repetición abusiva de la proscripción constitucional de la regla del “solve et repete”, ha degenerado en la práctica, al grado de protegerse a contribuyentes fraudulentos y por los cuales, incluso, se ha condenado a la SAT en costas procesales.

Como ejemplo del uso arbitrario del principio de no confiscatoriedad, es la no aplicación de la razonabilidad y la comprobación cuantitativa, cuyas rutas a seguir

debieran ser cumplidas por el juzgador conforme las provee la ciencia económica y contable. Los expedientes de los procesos juzgados no consideran los límites económicos de la imposición para definir la no confiscatoriedad, y que obliga a conocer las condiciones individuales de la capacidad contributiva en todas sus manifestaciones. Raras veces, se presenta información contable de la totalidad del patrimonio del sujeto pasivo, y no se acostumbra en los procesos determinar los indicadores de esos límites reales para soportar la carga tributaria, a partir de los principios de equidad y justicia. La justicia impartida cuando trata el principio de no confiscatoriedad pretende desconocer que la capacidad contributiva es el límite material del tributo garantizado según la CPRG por “justicia y equidad” y por la “justicia y razonabilidad” de la doctrina jurídica tributaria.

Es de reconocer que algunas resoluciones recientes de casos concretos de confiscatoriedad, la Corte de Constitucionalidad-CC- ha adoptado la adopción de criterios innovadores respecto a que no es intención del tributo, (ISR) de apropiarse del patrimonio del contribuyente, sino la de adecuar su situación jurídica a una realidad económico-social nacional y particular de los contribuyentes, evitando de esa manera la frecuencia de impugnaciones banales.

La Corte de Constitucionalidad también ha reconocido la progresividad al decir: “la capacidad de pago debe cobrar efectividad mediante la creación de impuestos que respondan de tal forma, que a mayor capacidad, la incidencia debe ser mayor y que para lograr un sistema justo y equitativo debe tomar en consideración las diversidades individuales de acuerdo a la capacidad económica de cada contribuyente: para esto, el legislador debe fijar los parámetros que hagan efectivo este principio que limita el poder tributario del estado, utilizando tarifas progresivas que establezcan tipos impositivos mínimos y máximos.” (Expediente 167-95). Así pues, la progresividad es permitida por la Constitución, concretada en ley por tarifas progresivas para gravar la renta y la riqueza en activos, pero normalmente esta tendencia es revertida en los tribunales, al amparo de otro principio, el de no confiscatoriedad, esgrimido desde que el tributo es una iniciativa de ley o en su aplicación, dada las reacciones y afectaciones exageradas en la conducta del contribuyente, particularmente cuando tratan de atribuir carácter confiscatorio a impuestos directos, como ha sucedido con el IEMA, EL IUSI y el ISR.

Por ello es importante referirse a los límites de la imposición cuando los contribuyentes alegan que la medida les ocasiona efectos indeseables.

El “principio” de no confiscatoriedad en Guatemala, es una expresión institucional que corresponde a la secular resistencia al pago de impuestos por parte de sectores privilegiados, apoyados por notables consultores financieros y del derecho tributario. Más allá de los límites jurídicos contemplados en la Constitución, se arrastra en la conciencia un valladar histórico que oprime la voluntad a contribuir, que es propio del Estado de Derecho en las democracias occidentales. Tanto el legislador como la SAT se encuentran indefensos para lograr el cumplimiento de la obligación tributaria frente a una actitud anti-tributaria, del uso de recursos y amparos como blindaje de defensa ya arraigado en la psicología del contribuyente, a partir de una acumulación

de factores, incluso los de una cultura colonial, actualizada en la preeminencia de los conceptos neoliberales de la política económica de las últimas dos décadas.

Contrario a la Constitución mexicana que permite la nacionalización y otorga facultades y viabilidad al derecho público para servir al bienestar social, los principios tributarios asentados como límites a la imposición en Guatemala, se instauran en cimientos que van más allá de lo jurídico tributario para trascender espacios que configuran la conservación de un ordenamiento económico y social, que siendo desigual es prácticamente inamovible. De igual manera, cabe destacar la recién promulgada Constitución de la República del Ecuador que prioriza los impuestos directos y la progresividad del sistema.

La presencia de una historia de incultura tributaria empuja al contribuyente a rechazar cualquier tipo de sanciones por faltas y delitos tributarios al grado que la fijación de una multa al cien por ciento del impuesto omitido se esgrime constantemente como confiscatoria de la propiedad privada, limitaciones éstas que alientan los riesgos del incumplimiento tributario en todas las facetas de la formulación, normatividad y aplicabilidad del tributo.

Parafraseando al Banco Mundial, el actual sistema tributario guatemalteco no es una obra del azar ni un producto de las circunstancias. Corresponde a una planificación pensada a través de diferentes gobiernos para favorecer a la elite nacional. Tal como se desprende del libro de Dosal (2010): “Un elemento importante de la oligarquía es la búsqueda constante de padrinazgos, prebendas, ventajas y protección por parte del Estado para la creación de riqueza... estos grupos medran no por la vía de la libre competencia, el honor y el juego limpio, sino por triquiñuelas y conspiraciones”.

En el mismo sentido, un reciente estudio del BID⁵³ registra datos sobre las formas en que las dictaduras sentaron las bases de sistemas tributarios injustos, y como la sobrerrepresentación de distritos en los parlamentos dominados por partidos alineados con las élites económicas, es mayor en países con mayor inequidad en el reparto de ingresos y riquezas.

Son estas evidencias las que explican, por un lado, las tres “I” de fallas del sistema tributario: inequitativo, ineficiente e insuficiente: y por el otro, llaman al desafío de que la tributación, tantas veces sujeta a modificaciones superficiales e incompletas, sea debatida juntamente con el problema de la desigualdad social.

El punto que resume la convergencia de estas tres fallas es el problema institucional, es decir las “reglas de juego” con que la sociedad guatemalteca maneja los mercados de cara a los derechos ciudadanos. Al observar que el Estado tiene legislación para controlar estas fallas y que la autoridad tributaria profesionaliza a su personal, informatiza, desarrolla y cruza informaciones, bases de datos y normas de fiscalización, el régimen legal y en particular el penal tributario y de lavado de activos, caminan a paso lento. ¿Cómo funcionan tales reglas en la definición de estas tres fallas en la tributación?

El origen del problema tiene que ver con la naturaleza de las relaciones estudiadas antes

53 “Por qué no se imponen impuestos a los más ricos?” [www.iadb.org/en/research and data publication](http://www.iadb.org/en/research-and-data-publication)

entre las instituciones del mercado y las instituciones políticas, ambas de carácter rentista y extractivo, que utilizan estas “reglas” para garantizar la concentración de poder a favor de las élites económicas. En esta fusión de relaciones se crea una institucionalidad fiscal atrapada por una especie de cleptocracia, que conduce a mayores desigualdades.

Un país civilizado no puede hoy en día desentenderse de este grave problema institucional al que le es inherente la corrupción, con un Estado sin autoridad para administrar la cooperación y los conflictos, redes que se amarran en todo el sistema, incluyendo al organismo judicial. De modo que la perspectiva es un desafío pleno, de visión integral para que los derechos sociales, (salud, educación, acceso alimentario) el derecho a la justicia y el establecimiento de un sistema tributario justo, sean vistos como elementos constitutivos de una sola discusión.

5.4. Algunos rasgos de progresividad presupuestaria: Breve repaso a las Transferencias Monetarias Condicionadas.

Al indagar sobre el potencial de reorientar la política fiscal del país hacia la progresividad del sistema tributario, se sigue a Goñi, López y Sergen en su obra ya citada: “Los resultados de simulación de una reforma tributaria hipotética que reducía impuestos al primer y segundo quintil y los subía hacia los dos quintiles de mayor ingreso, arrojaba que la recaudación quedaba igual, por cuanto se trataba de un cambio en la estructura y no en el volumen, resultando que los efectos en la redistribución eran limitados, al grado que el coeficiente de Gini mejoraba en menos de un punto porcentual”. El problema nacional reside, por consiguiente, en la especificidad de una carga tributaria muy baja, por lo que resulta una condición imprescindible elevar el volumen de la carga tributaria.

Para el caso de Guatemala, resultados semejantes podrían tener mayores efectos redistributivos si el aumento de la carga tributaria se vincula a una recomposición en que se imprima una mayor velocidad y cuantía a los impuestos directos sobre los indirectos. En el capítulo siguiente referido a una propuesta tributaria, se retomará este punto, junto a otros vinculados a actividades de explotación de recursos naturales, por lo que se repasa a continuación algunos rasgos de progresividad en el gasto público.

Como se ha dicho, el gasto social es el mejor referente de medición del rol redistributivo del Estado, aceptando por lo general que si son los grupos pobres los mayores beneficiarios del gasto estatal, entonces hay un mayor grado de progresividad. Sin embargo, antes de observar sus potenciales regresivos, conviene observar algunas limitaciones que enfrenta el gasto público.

5.4.1. Las restricciones del Gasto Público.

El gasto público en Guatemala está sujeto a fuertes rigideces en diversos rubros como los gastos de funcionamiento, en particular la alta proporción de remuneraciones y de servicios no personales, las clases pasivas, el pago de la deuda, la compensación

de las pérdidas del Banco de Guatemala y los aportes constitucionales del Estado a las municipalidades, la Universidad Nacional, el Organismo Judicial, el Deporte y otras entidades, que al constituir cerca del 97% de los ingresos corrientes, deja un escaso margen de maniobra a la autoridad fiscal para nuevas inversiones⁵⁴. Estos gastos difícilmente podrían ser reducidos por su potencial de inestabilidad política y de conflictividad social, además de que los miembros del Congreso no parecen entender los inconvenientes que estas rigideces producen en el Ejecutivo, dado el ánimo por compartir los espacios decisorios y obtener ventajas personales.

El mayor problema a que conducen las rigideces de gasto es la repetida inercia en la programación presupuestaria, que ante la insuficiencia de ingresos, tiende a desestimar las prioridades y nuevas demandas, con altos riesgos de ineficacia en el gasto e incluso de actos de corrupción. A este problema, se agrega el incentivo de acudir al endeudamiento para hacer frente a dichas rigideces.

Un riesgo latente de estas rigideces, es que aun cuando no han sido valuada su calidad, cualquier incremento en la recaudación estaría siendo cautivo de estas rigideces impidiendo la creación de espacios presupuestarios para nuevas inversiones. Por ello, en la propuesta que se presenta en el capítulo 7, se insiste que los esfuerzos por elevar la carga tributaria en Guatemala, se condicionen a cambios legales que reencaucen el gasto hacia una política social más flexible.

Otros riesgos potenciales que atan el presupuesto de gasto, se refieren a los beneficios de pactos colectivos no considerados en los presupuestos de educación y salud, cuyos Ministerios cuentan con sindicatos de trabajadores muy consolidados y el reconocimiento de compromisos no contabilizados, como los de la deuda flotante adquirida por el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

Otra restricción que agrava la insuficiencia de ingresos, procede de los efectos que provocan en los ingresos programados, las resoluciones judiciales, en particular las acciones de inconstitucionalidad que se presentan con frecuencia a los tributos, como se muestra por ejemplo en la gran cantidad de impugnaciones (cerca de 85) interpuestas al Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria. De cara a las demandas que origina el ritmo de crecimiento económico del país (3.6 % promedio durante los últimos 15 años), estas restricciones estimulan el financiamiento por la vía de una mayor deuda pública, lo que genera un círculo vicioso, al comprometer los ingresos futuros al pago del servicio de la deuda. En efecto, el carácter acumulativo del proceso, obliga al fisco a recurrir a pagar deuda con deuda, al mantenerse constante la carga tributaria.

No es motivo del trabajo referimos a la deuda y la distribución del gasto, pero es necesario mencionar que los ingresos tributarios del país solo alcanzan para el gasto corriente, por lo que el presupuestos de egresos por inversión, se han visto disminuidos. En la última década la situación ha tornado más grave como lo constatan las estadísticas del MINFIN de que las proporciones de gastos de funcionamiento financiadas con deuda crecieron de un 4% en el 2005 hasta un 21% entre los años 2011-2012⁵⁵.

54 Gabriel Castellanos, profesor de la Universidad Mariano Gálvez considera en su documento No. 7, Rigideces del Gasto Público, que los gastos ineludibles para los años 2011-2013 representarían el 97% de los ingresos corrientes.
55 Véase al respecto el análisis de sostenibilidad de deuda pública en Guatemala, junio 2012 en la web del MINFIN.

En los últimos años, la deuda interna ha pasado a ser proporcionalmente más representativa que la deuda externa. En 2000, la deuda interna representaba el 31%, en tanto que en 2011 la proporción es de 51%. Los bancos son los principales tenedores de la deuda pública interna con el 65% del total y el resto en su mayoría lo posee el IGSS. De esa cuenta, la estructura del portafolio por acreedores privados subió de un 37% en el 2000 al 56% en el 2011, con una cartera representada en quetzales, lo que ha ido en detrimento de agencias bilaterales y multilaterales cuyos préstamos son en dólares y a una menor tasa de interés.

El servicio de la deuda que en los últimos 12 años osciló entre el 15 y 20 por ciento del PIB, ha adquirido un nivel de riesgo cuya reducción exige financiamiento tributario y cautela en nuevo endeudamiento, ya que en la actualidad el fisco tiene un costo financiero muy alto como indica la relación ingresos/intereses de la deuda (entre 10 y 15%), por encima de los límites propuestos por los organismos internacionales, relación que es más alta si se descuentan de los ingresos corrientes, los gastos con destino específico previo.

El porcentaje de la deuda respecto del PIB subió en 4 puntos porcentuales entre el 2008 y el 2012, que paso del 20% al 24.3% respectivamente, como consecuencia del estancamiento de los ingresos tributarios y las presiones de gasto, se han producido déficits fiscales crecientes.

Al volver los ojos sobre el gasto social, (educación, salud, vivienda, y otros) éste constituye el 8 por ciento del PIB, uno de los más bajos de América Latina. Sin embargo, en el gasto social se incluyen los costos de funcionamiento, como el pago a maestros, médicos, enfermeros, y otros gastos del grupo de servicios personales, con lo que resultan más altos, los pagos para quienes realizan los servicios que para quienes lo reciben. Además, cuando los ingresos tributarios disminuyen, son los gastos sociales los primeros que sufren una disminución.

No obstante su potencial dinamizador y de redistribución, el gasto público enfrenta el reto institucional de mejorar su calidad, además de elevar la ejecución en inversiones sociales e infraestructura. Resulta preocupante alcanzar eficiencia ejecutoria en los gastos de funcionamiento y el estricto cumplimiento de compromisos clientelares como las “improvisadas” obras que los diputados al Congreso de la República, disponen incluir en el listado geográfico de inversiones públicas, sin aplicar las normas presupuestarias, lo que trae consigo ineficiencias y una rendición de cuentas bastante precaria.

5.4.2 La progresividad del Gasto Social.

Con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996, se inicia un período de mayor priorización a la política social de Guatemala, la que había estado ausente de la preocupación pública. Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) reforzaron esta preocupación por parte del Estado, influyendo junto a otros eventos internacionales en el establecimiento de fondos sociales y distintos programas para la reducción de la

pobreza: en 2001 se implementó la estrategia de reducción de la pobreza “el Camino de la Paz”, en 2004 se lanzó la estrategia de reducción de pobreza “Guate Solidaria Rural”. Luego, se implementó el programa de transferencias monetarias condicionadas “Mi Familia Progresá”, y más recientemente, el Programa Hambre Cero.

El gasto social tiene potencialmente un efecto redistributivo poderoso, pero al igual que la tributación directa, su impacto se encuentra limitado por su nivel absoluto relativamente bajo. Después de los Acuerdos de Paz, Guatemala hizo esfuerzos para incrementar los gastos sociales, al pasar del 4.1 % del PIB en 1996 al 7.5% en el 2008, pero en dichos años, el país continuó por debajo del promedio de Centroamérica que para dichos años, tenía el 9.2 y 13.1 por ciento del PIB, respectivamente. Esta es una de las razones por las que Guatemala sea el país con el IDH más bajo de la región centroamericana. Con relación a América Latina, una cifra más actualizada como es la del gasto social en el año 2012 encuentra a Guatemala con el 8 por ciento, mientras el promedio de América Latina se aproxima al 17 por ciento del PIB.

En un estudio de ASIP (2011), se concluyó que los incrementos en el gasto social financiados por impuestos reducirían la desigualdad y elevarían el ingreso de los pobres en Centroamérica. En efecto, el ejercicio de simulación en dicha investigación, muestran que el aumento de tributos en 1 por ciento del PIB, que se destinaría al gasto social, tendría un efecto distributivo neto que para Guatemala, tendría el beneficio de reducir el coeficiente de Gini ingresos en 0.7 puntos.

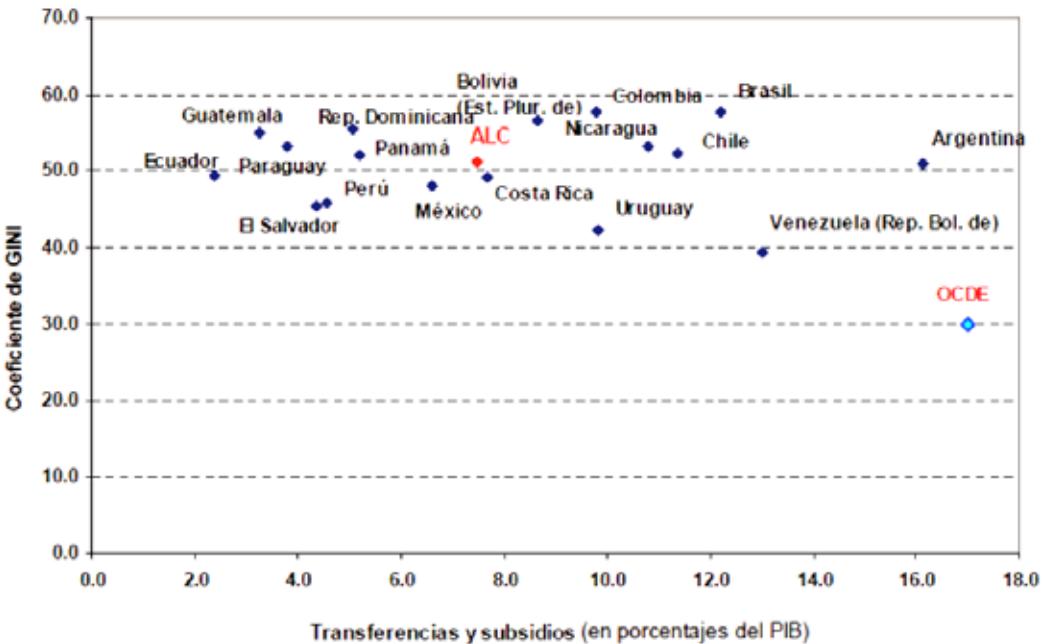
Al enfatizar que los impuestos tienen un efecto regresivo en Centroamérica, el documento refiere que el gasto social tiene un impacto progresivo más grande, dando de este modo un efecto neto progresivo. Si bien, los datos del estudio en mención sugieren que el gasto en salud y educación primaria son progresivos, también se sostiene que el gasto en jubilaciones, y educación terciaria (universidades) son regresivos. Este hallazgo es similar a lo expuesto con relación a la progresividad del Impuesto Sobre la Renta en Guatemala, que en función de sus cuantiosas deducciones y exenciones, aunadas a los incentivos fiscales empresariales, erosiona su base imponible y neutraliza su progresividad.

De nuevo, la reorientación del gasto y la búsqueda de calidad es reiterada: “Cuanto más desigual sea la distribución del ingreso original, más alto será el poder redistributivo de la política fiscal a través de un gasto fiscal bien orientado”. En efecto, los esfuerzos por mejorar el gasto social tienen un resultado positivo de reducción en la cantidad de población que vive en la pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, los indicadores sociales siguen siendo alarmantes, por ejemplo, Guatemala es el país de América Latina y del Caribe con mayor desnutrición (49.8%) y el sexto a nivel mundial. (ICEFI, 2011). Más serio y persistente es aún el problema que enfrenta el país en materia de desnutrición infantil, tanto crónica (baja talla para la edad) como global (bajo peso para la edad), para cuya reducción de dicha gravedad, se estima que Guatemala requeriría de fuertes inversiones cercanas a 200 millones de dólares anuales para disminuir a la mitad la tasa de desnutrición global para el año 2015. La misma fuente indica que para

el 2020, los componentes del primer nivel de atención integral de salud que incluye la nutrición, requerirá de un financiamiento cercano al 0,3 por ciento del PIB.

Lo sintetizado hasta aquí resume que el efecto combinado de elevación de impuestos y un gasto social de calidad pueden coadyuvar a la reducción de la pobreza, pero que siendo ambos muy bajos, se requerirá de esfuerzos extraordinarios para mejorar la calidad del gasto y hacerlo focalmente más progresivo, por ejemplo, las transferencias de efectivo a hogares con la condición de que los niños asistan a la escuela, pueden tener un efecto redistributivo bastante progresivo. Con relación a esto último, los resultados de relacionar las transferencias y los subsidios con el coeficiente de Gini, se obtiene una correlación positiva en el sentido de que a mayores transferencias corresponde menor desigualdad, como se observa en la siguiente gráfica, tomada de González I. (2012).

Gráfica 6
Transferencias y Subsidios en Guatemala, América Latina y la OCDE



Fuente: Gasto y Deuda Pública en América Latina: Pág. 19, I. González, CEPAL 2012.

En porcentajes del PIB, el peso de las transferencias y subsidios en Guatemala constituyen el 3 por ciento y como hemos señalado antes, el coeficiente de Gini es 0.57 puntos, mientras que del lado derecho se destaca en rojo que los países de OCDE tienen un nivel promedio de transferencias del 17 por ciento del PIB y un coeficiente de GINI de 0.3 puntos. Guatemala podría fijar como objetivo ubicarse en el ranking de los países de América Latina, donde las transferencias se acercan al 8 por ciento del PIB con un índice de GINI de 0.5 puntos, por lo que una mejora en las brechas de desigualdad, se obtendría si se alcanza un porcentaje similar en transferencias y subsidios focalizados. Un esfuerzo para

lograr esta meta significa para la política tributaria asegurar recursos para que del lado del Gasto, el presupuesto del Estado pueda destinar unos 30,000 millones de quetzales anuales en transferencias y subsidios sociales.

De esa cuenta, deviene oportuno revisar la experiencia del programa de transferencias condicionadas en Guatemala.

5.4.3. La incidencia del Programa Mi Familia Progres

La metodología adoptada por FLACSO (2011) contribuye a estimar la incidencia de este programa en el bienestar de la población. Es usual que el Gasto público se asigne entre los estratos de ingreso de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales beneficios proporcionados por el Estado y que pueden ser captados en las encuestas.

El programa Mi Familia Progres (MIFAPRO), intentó enfrentar desde la institucionalidad de un Consejo de Cohesión Social y mediante el apoyo económico directo, las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza –con niños de 0 a 15 años– para que pudieran invertir en salud, educación y nutrición. Se buscaba en particular, mejorar el estado educacional en los niños entre 6 y 15 años y brindar apoyo financiero para concluir al menos la escuela primaria. En materia de salud y nutrición, se perseguía mejorar las condiciones de los niños y de las madres gestantes. En la primera etapa del programa, que comenzó en abril de 2008, se cubrieron alrededor de 45 municipios, principalmente del occidente –con mayoría indígena– pero también del oriente y norte del país⁵⁶. A fines de 2009, se cubrieron un total de 125 municipios, a finales del año 2010 ya se estaban cubriendo 222 municipios.

Cuadro 19
Gastos Registrados en el Programa Mi Familia Progres. 2008-2011
Millones de Quetzales y Porcentajes

AÑO	Gasto MIFAPRO		% del Gasto MIFAPRO				
	Mill. Q corrientes	Mill. Q. de 2001	s/ Total Gastos	s/ Gasto Social 1/	s/ Gasto Mineduc	s/ Gasto Minsalud	s/ PIB
2008	116.7	76.1	0.3	0.6	2.0	4.3	0.04
2009	968.7	610.9	2.1	3.9	12.0	29.9	0.31
2010	1,138.8	682.6	2.3	4.2	12.4	31.7	0.34
Vig. 31/3/11	1,026.2	586.7	1.8	3.6	11.0	26.1	0.29

1/ Gastos en Finalidad Servicios Sociales, o funciones equivalentes 2010-2011.

Fuente: FLACSO, en base a datos SIAF-SICOIN, DTP-MINFIP y BANGUAT.

⁵⁶ Citado por Simone Cecchini et al en: Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, CEPAL, ASDI, Santiago de Chile, 2009.

En el estudio de FLACSO sobre el impacto económico del Programa social Mi Familia Progres, se muestra el carácter progresivo neto del gasto social mediante el otorgamiento a familias pobres seleccionadas, de un bono de Q150 de salud y Q150 de educación, los cuales se pagaban cada dos meses una vez cumplida la responsabilidad de las familias de llevar a sus niños a los chequeos médicos y a las escuelas públicas de su comunidad.

A finales del 2010 el Programa atendía a 571,570 familias en 187 municipios de 20 departamentos del país, y luego su cobertura alcanzó a 307 municipios de 22 departamentos cubriendo así a 917,330 familias. El Programa generó mayor asistencia y permanencia de los niños en edad escolar en los centros escolares e igualmente mejoró la cobertura en salud y nutrición. Otros efectos de dichas transferencias fue la potenciación del comercio local y municipal, por cuanto una mayor capacidad de compra repercute en las actividades económicas de las comunidades. La percepción de manera periódica del ingreso monetario, coadyuvó también a mitigar los efectos derivados de escasez y carestías de alimentos, y/o situaciones de catástrofes naturales.

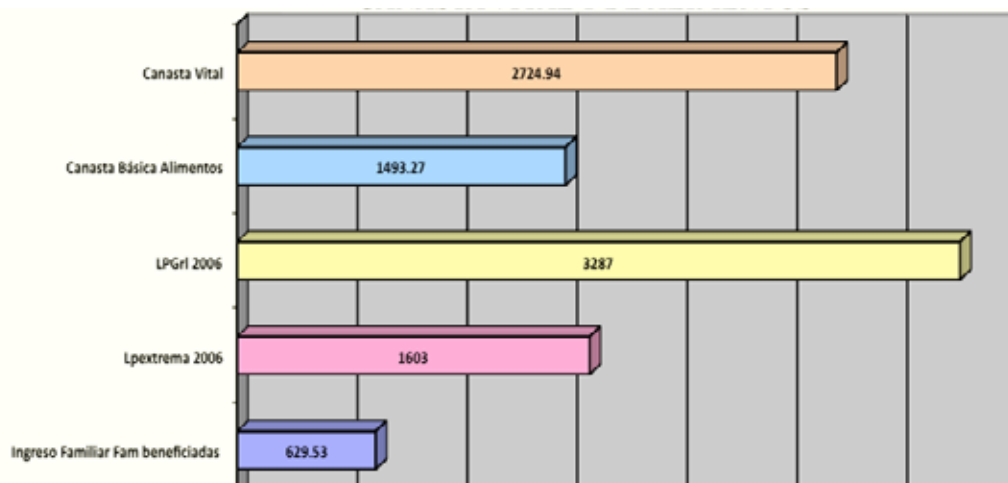
En efecto, el estudio demuestra que las transferencias monetarias jugaban un peso importante en la composición del ingreso familiar, que proporcionaba la segunda mayor fuente de ingresos, representando el 26% del ingreso, detrás del trabajo asalariado como jornaleros agrícolas, que representa el 51% del mismo. Sin embargo, la entrega de las TMCs no lograba cubrir el valor de la canasta alimentaria y vital, mostrando con ello las asimetrías de los ingresos entre las áreas rurales y las áreas peri urbanas como clara expresión de la desigualdad que estructuralmente modela el funcionamiento de la base económica del país.

La incapacidad de acceder a los estándares mínimos de consumo para superar el umbral de pobreza, se expresaba en que las familias necesitaban 1.5 veces más de ingresos adicionales al mes para superar el umbral de la pobreza extrema y 4.2 veces más de ingresos mensuales adicionales, para poder superar la línea de pobreza general. El ingreso medio mensual de estas familias era menor en Q 863.74 al costo de la canasta de alimentos y menor en Q.2, 095.41 al costo de la canasta vital a diciembre del 2006, situaciones que muestran que las transferencias monetarias condicionadas, salvo algunas situaciones casuísticas, se distribuyeron ciertamente a las familias más empobrecidas de las regiones extremadamente más pobres.

La desigualdad en el acceso a los ingresos entre las familias es expresión asimismo, de la exclusión que históricamente ha marcado la vida social de las localidades rurales. Las fuentes de ingresos que estructuran el ingreso familiar ponen de manifiesto que la mayoría son familias desposeídas de medios o activos económicos y que en su defecto, basan su ingreso en el trabajo asalariado temporal en actividades laborales fuera del hogar. Se constató que la autoproducción o la generación de ingresos por cuenta propia, ocupa un segundo plano, procediendo dichos ingresos de eventuales ventas de los exiguos excedentes de la producción agropecuaria, de pequeñas artesanías y de puestos de venta en los mercados cantonales.

Gráfica 7

Ingreso familiar, líneas de pobreza y costo de canasta vital y de alimentos



Fuente: FLACSO. Impacto Social del Programa Mi Familia Progresas.

El incremento del ingreso promedio, a partir de la recepción de las TMC, fue de Q 629.53 a Q1, 042.94, con lo que se amplió el acceso de las familias al consumo de alimentos que antes no formaban parte de su dieta. De esa cuenta, el número de familias consumidoras de arroz se incrementó en 10%, en 12% las que consumen pan, en 25% las que consumen carne de res, en 21% las que consumen carne de pollo y en 39% las que consumen leche en polvo, entre otros. En el caso de las familias más precarias, los niños dejaron de pasar hambre, se enfermaron menos y se dedicaron a estudiar.

El aumento de la cantidad de alimentos consumidos también se generalizó, aunque no de manera homogénea, ya que se concentraba en maíz, frijol, arroz, pero no se invertía significativamente en verduras, carnes, huevos y leche. Esa situación obedece a que las familias trataban de garantizar que los alimentos de la dieta básica alcanzaran para alimentar a los niños y a toda la familia.

Aun cuando no se percibieron efectos en la dinámica productiva familiar, había una percepción generalizada respecto a que el Programa abría nuevos espacios de trabajo y que posibilitó a un 36% de familias, la adquisición de animales de corral para la crianza y a través de ellos generar nuevos ingresos. Las transferencias generaron efectos psico afectivos que repercutieron en la auto estima de las beneficiarias, al sentirse protegidas y menos pobres.

Con relación a los efectos de las transferencias monetarias en la actividad económica local, se encontraron beneficios inmediatos en la demanda efectiva, al inducir impulsos al comercio de las cabeceras municipales y lugares poblados, constituidos en centros de pago de las transferencias. Las transacciones orientadas al consumo se

multiplicaron con la presencia de las beneficiarias dotadas de capacidad de compra, procedentes de las aldeas que llegaban al municipio de manera organizada a recibir la transferencia, parte de la cual invirtieron el mismo día en compras para el consumo familiar. Los centros de abastecimiento de alimentos preferidos fueron los mercados municipales y locales.

Algunos dueños de negocios y líderes comunitarios entrevistados en el estudio de FLACSO, percibieron que las transferencias aumentaron la capacidad de compra, pero advirtieron que el monto transferido era insuficiente para producir mejoras sostenibles de la economía familiar, problema asociado a los pocos conocimientos administrativos y técnicos de las beneficiarias. En ese sentido, aconsejaban la inclusión de proyectos de capacitación social y técnica para las beneficiarias y la facilitación en el acceso a préstamos, así como a la asociatividad de las mujeres para el trabajo. Lo anterior potenciaría el efecto positivo en el estado de ánimo de las familias que al disponer de cierto efectivo, se sentían en mejores condiciones para mejorar su vida.

Las transferencias monetarias fueron calificadas por los entrevistados como apoyos muy puntuales para atenuar la pobreza, más no constituyeron recursos para la superación de la misma. Frente a los problemas estructurales e históricos de pobreza –falta de tenencia de tierra, ausencia de empleos locales, poco dinamismo de las economías municipales, inseguridad alimentaria- el Programa resultaba muy limitado, que requería sin duda de intervenciones complementarias en la tarea de superar la pobreza en el largo plazo.

Capítulo 6

CONCLUSIONES

6. CONCLUSIONES

1. Las relaciones mutuas entre tributación y desigualdad social, dan cuenta de la necesidad de un cambio de viraje para fortalecer la fiscalidad en el marco de una mayor coordinación de las políticas económicas, en particular, entre la fiscal y monetaria y de éstas con la política social. Al centrarse el estudio en la posición del contribuyente ante la riqueza y la renta, se concluye que tanto la estructura desigual de los ingresos donde el 10% de la población capta 47 veces más que el 10 % más pobre, como la creciente informalidad (70%) de la economía, configuran los principales determinantes de la tributación.
2. Tras los indicadores de enorme desigualdad que sufre Guatemala y que se presentan en el trabajo, se aloja la persistencia de un poder de control de los mercados de activos y de bienes, y consecuentemente de la distribución del ingreso, relaciones que siendo desiguales en el proceso de generación, apropiación y distribución del excedente, a lo largo del tiempo, determinan las formas y procesos de la política tributaria.

En el contexto anterior, la relación fisco-contribuyente es el resultado de una actuación y conducta rentista empresarial de raíces históricas, desde la colonia hasta nuestros días. La transición hacia la democracia en 1985, legitimó los propósitos de mantener achicado el poder tributario del Estado mediante una Constitución ad-hoc al espíritu liberal. Fue una transición pactada, no una demanda de representación democrática con impuestos. De hecho, dos intentos de golpe de Estado hicieron retroceder la reforma fiscal del primer gobierno democráticamente electo e impusieron leyes de privilegio para el sector financiero y las exportaciones basadas en maquila y zonas francas. Las modificaciones constitucionales de 1994, las privatizaciones y la negativa a cumplir con los Acuerdos de Paz y los compromisos del Pacto Fiscal en los inicios de este siglo, cerraron los espacios para mejorar la tributación.

En todo el trayecto, las cúpulas empresariales dictaron las rutas donde transita la creación, recreación o “entierro” de las grandes decisiones tributarias, incluyendo el abuso del recurso legal -acciones de amparo e inconstitucionalidad-, razones reiteradamente esgrimidas, para obligar a la anulación de los impuestos, como de nuevo sucede con el Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria.

3. Los elementos cuantitativos de esta relación estructural subyacente, son básicamente: la baja carga tributaria, la regresividad de los impuestos y los rezagos en el gasto público. Estos elementos aunados a la internacionalización de la política económica por la vía del mercado, provocan una mayor desigualdad en

la distribución de ingresos, y por ende, deterioran la posición del país en la escala mundial de indicadores sociales básicos.

4. El resultado concluyente principal de que la tributación acentúa la desigualdad social en Guatemala, se expresa en tres factores principales: En primer lugar, más de 70% de la recaudación descansa en impuestos indirectos, que inciden en el consumo de una población pobre donde el 63% del ingreso está altamente concentrado, en el 20 por ciento de la población. En segundo lugar, el alto nivel del gasto tributario, es decir, los beneficios y privilegios fiscales otorgados a los ciudadanos que más tienen, constituye un sacrificio fiscal cercano al 8% del PIB, lo que obliga a gravar actividades de los sectores de menores recursos; y, en tercer lugar, por la alta evasión y elusión fiscal. Datos de la SAT, estiman que la evasión del IVA en el 2006 rondaría el 31,4% y para el ISR, estaría alrededor del 62.8 %.
5. Los impactos de redistribución negativa de los ingresos a partir de la tributación, se expresan en el empeoramiento del coeficiente de Gini, antes (.596) y después de los impuestos (.603), lo que contribuye a configura las tres fallas (o tres íes) principales en el funcionamiento del sistema tributario: Inequidad, Ineficiencia e Insuficiencia.
6. El fuerte dinamismo de las actividades ligadas a la extracción de recursos naturales, (minería, hidrocarburos e hidroeléctricas) no se expresa en sus contribuciones tributarias. Por el contrario, el estudio evidencia la caída en términos relativos de la tributación del sector de Minas y Canteras y lo oneroso que resultan para el Estado, las exenciones y beneficios que se otorgan a estas empresas, tanto en sacrificios fiscales como en costo social, no obstante su crecimiento y las rentas extraordinarias percibidas del 2006 al 2012, que por derecho público, deberían ser compartidas con el Estado.
7. Otro componente de la tributación que se encuentra privado de sus contenidos en un mercado concentrado de activos, alude a los impuestos al patrimonio, constituidos por el Impuesto Sobre Herencias Legados y Donaciones y el Impuesto Único sobre Inmuebles. El recaudo por estos impuestos es extremadamente bajo, cercano al 0.16% del PIB, que es 10 veces menor a la contribución de este impuesto en Colombia, país que reformó dichos tributos para financiar la seguridad ciudadana.
8. Se concluye también con el hallazgo de dos nuevas rutas de regresividad tributaria, utilizada por la vía del gasto público, que contribuyen a relajar la presión de nuevos tributos: La primera, es el pago de los usuarios, por trabajo o “cash”, a cambio de la recepción de bienes y servicios públicos; y la segunda, el extravío ilegal de contratación externa, sin espacio presupuestario, recientemente convertido en crisis de una gigantesca “deuda flotante”.
9. La conclusión respecto a la composición de los impuestos: directo-indirecto o renta-consumo, se resume en que el desarrollo económico en Guatemala no produce, como en otros países, un alza en la presión tributaria a partir de variaciones en la

composición de los ingresos tributarios, que transita de los impuestos al consumo hacia el impuesto sobre la renta y en especial, al recaudo de mayor renta de las personas físicas de altos ingresos. Cuando esto ocurre, las demandas sociales distributivas tienden a reducirse. En contraste, en Guatemala, no se ha permitido valorar las consecuencias económicas desde la perspectiva de la equidad. Es más, las exenciones, la evasión y la falta de control de la autoridad tributaria sobre un gran número de contribuyentes, agravada por la subvaluación de activos inmobiliarios y el "secreto bancario" dificultan la incorporación de un gran volumen de ingresos al ámbito del impuesto a la renta.

10. Por el lado del gasto, las fallas-íes del sistema tributario, confluyen en rigideces y fuertes restricciones que dificultan la provisión de bienes públicos, restando progresividad a los programas sociales que en teoría, están llamados a incorporar progresividad al sistema. La evaluación de una primera experiencia en programas de transferencias monetarias condicionadas, registró impactos redistributivos positivos a través del gasto público, pero los mismos tienden a ser insostenibles ante la inercia de una tributación insuficiente.
11. La conclusión final es la respuesta positiva a la pregunta del estudio, sobre la existencia de posibilidades de cambio en el nivel y estructura de la tributación, precisamente por el potencial económico del país y de la ampliación de su base. Ello me conduce a proponer una opción de política tributaria y un conjunto de medidas que contribuyan a subir la recaudación de los impuestos directos, gradual y sostenidamente hasta un 4-5% del PIB y a la elevación de la carga tributaria a un 16% del PIB al 2020. En ese esfuerzo, y a título de recomendación, se presenta la propuesta como último capítulo de la tesis.

Capítulo 7

A manera de recomendación

7. Propuesta de una tributación orientada a reducir la desigualdad

“No considerar la finalidad distributiva de la tributación, es quebrar uno de los principios constitucionales de que la tributación debe ser justa y equitativa.” (Art. 243 CPRG).

Edgar Pape

Este capítulo busca aportar al debate una propuesta de políticas para mejorar el esquema tributario guatemalteco en términos de encauzarlo hacia dimensiones de apoyo a la reducción de la pobreza y la desigualdad social en Guatemala. En los capítulos anteriores se ha establecido que la desigualdad en la distribución de la riqueza influye en el desempeño económico y en la persistencia de un sistema tributario que genera recursos muy escasos para proveer bienes públicos y financiar políticas sociales. Desde cualquier perspectiva que se vea, Guatemala requiere de un Estado capaz de cumplir con la dotación de bienes y servicios compatible con su nivel de ingreso per cápita y financiarlos en forma sostenible.

El enorme desafío de reducir la desigualdad requiere de una estrategia integral que abarca reformas al mercado de activos (tierra y crédito) y al mercado de trabajo (salarios), es decir, cambios en las determinaciones estructurales de la desigualdad, cuyos alcances rebasan los límites de este trabajo. Una política tributaria en el contexto de una agenda integral de política pública y de fortalecimiento del Estado, es no solamente posible sino también necesaria, con apego a los principios constitucionales de equidad y justicia tributaria. En ese sentido se elige una opción de tributación administrada con eficacia y sin privilegios; es decir, sobre una base tributaria amplia, con menores deducciones y exenciones y costos mínimos en términos del cumplimiento tributario, a manera de favorecer la inversión social y el crecimiento de la economía nacional.

La opción elegida pone a la política tributaria en la capacidad de ampliar su base con énfasis en los impuestos directos, gradual y sostenidamente hasta un 4-5% del PIB al 2020. Para potenciar sus efectos distributivos, los ingresos adicionales deben ser canalizados a través de una gestión por resultados en la política social y el mejoramiento de los programas de transferencias monetarias condicionadas, focalizados y transparentes. Lo anterior requiere también del fortalecimiento de la administración tributaria, así como la aplicación continuada de un método de renovación de consensos.

A partir de estas ideas centrales y del análisis sobre la tributación del país descrito en apartados anteriores, se proponen cambios orientados a atenuar el déficit de incidencia distributiva de la tributación, objetivo que hasta ahora se ha tratado de manera marginal en la política fiscal, conforme los lineamientos siguientes:

1. Orientación del marco constitucional hacia una tributación justa y equitativa.
2. El cambio en la composición y nivel de la estructura tributaria.
3. Ampliación de la Base Tributaria. (Reducción del Gasto Tributario e implementación de un Monotributo a las actividades micro empresariales).
4. Actualización de la tributación de la Actividad Minera.
5. Aplicación de mejoras administrativas tendientes a la simplificación y la eficiencia, a fin de elevar el cumplimiento voluntario.
6. Fomento de la educación tributaria y de la cultura fiscal en general; y
7. Renovación de un pacto tributario.

7.1 El marco constitucional para una tributación justa y equitativa.

El marco normativo y político que ampara las pautas para establecer una tributación encaminada a superar los críticos problemas de desigualdad social existentes en el país, se sustentan desde la propia CPRG. En ese orden, se describen los principios constitucionales y se contrastan con el carácter regresivo de la tributación en Guatemala, dando especial connotación al deber de contribuir al financiamiento de los gastos públicos, tomando en cuenta el principio de capacidad de pago y la progresividad del tributo permitida por la Constitución Política de la República y la jurisprudencia establecida en las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad.

7.1.1. El cumplimiento del deber a tributar como condición del cumplimiento de los derechos constitucionales.

Por su vinculación a la dignidad humana, los derechos constitucionales son esenciales en la organización y el sistema político del Estado y por lo mismo, gozan de un estatus especial en cuanto a garantías de tutela y reforma. Los derechos económicos, sociales y culturales, o derechos de segunda generación, se encuentran establecidos en el Capítulo II del artículo 47 al 134 de la CPRG, los que se resaltarán más adelante para evidenciar el reconocimiento de las desigualdades desde la carta magna y la proclama en favor de los menos favorecidos por el pleno disfrute de los derechos a la educación, salud y asistencia social, derecho a la protección de la familia, derecho a los servicios públicos, derecho a la igualdad, derecho a la identidad cultural, protección de grupos étnicos y otros.

A pesar que la ONU los declara “derechos humanos fundamentales” el problema de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala se funda en la poca construcción doctrinal y aplicativa, toda vez que los principios constitucionales en materia de tributación y gasto público, han sido sometidos al interés de una lógica anti-

Estado y de defensa de los derechos individuales de contribuyentes, que los despoja de valor jurídico ante la imposibilidad del fisco de concretarlos en favor de la mayoría ciudadana. Su condición de derecho fundamental, no garantiza su ejercicio real por parte de los entes públicos, y menos por parte de los constitucionalistas.

El derecho constitucional de igualdad corona sus alcances cuando postula el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, a través del significado finalista que le imprime al Artículo 243 de la CPRG para establecer un sistema tributario “justo y equitativo”. En ese sentido, lo justo y equitativo introduce ética y justicia a la igualdad, y quien debe instrumentar este diseño tributario es el legislador, pero especialmente, el juez. Este artículo constitucional ampara la función redistributiva del Estado, en la medida que lo justo y equitativo se construye al compensar los derechos de los menos dotados y de limitar aquellos de quienes tienen una superioridad social y económica, partiendo de que no existe una “igualdad natural” entre los ciudadanos, sino que se produce artificialmente a través del ordenamiento jurídico.

Si lo justo y equitativo es el fundamento del edificio tributario, se destacan en principio tres columnas constitucionales que son consecuentes con dicho fundamento y que hacen posible el cumplimiento de los derechos económicos y sociales, débilmente satisfechos en el país.

1. La literal d) del **Art.135: Deberes y derechos cívicos**, consigna que los guatemaltecos, deben contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
2. El **Art. 171**, obliga al Congreso a...“c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación”, y;
3. **Artículo 243:** El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme el principio de capacidad de pago.

El deber a contribuir en la CPRG no es solo una apelación ética a la solidaridad para hacer posible la convivencia, sino un mandato, como manifestación del poder coercitivo del Estado, para obligar a los ciudadanos a una conducta responsable frente a “las necesidades del Estado” y al cumplimiento de los derechos que la misma Constitución establece.

Al relacionar el deber del ciudadano a contribuir y la obligación del Congreso a imponer tributos conforme las necesidades del Estado, se supone que cualquier tipo de desigualdad, es susceptible de ser corregido por la función pública de lograr el bien común. En otras palabras, la tributación es el eje condicionante para hacer realidad los derechos y valores de la Constitución o para negarlos radicalmente. Toda las actividades del Estado, incluido el cumplimiento de los derechos sociales, parten de la existencia de una tributación, pero no de una tributación cualquiera, sino de una “justa y equitativa” como reza el Art.243 de la CPRG. Lo anterior puede hacerse a través de la

normativa presupuestaria, tanto del lado del ingreso como del gasto, es decir que es perfectamente legítimo analizar estas desigualdades antes de la formulación de la Ley y/o posteriormente.

De modo que el orden público y la seguridad, la democracia, los servicios públicos y la viabilidad de los derechos sociales de primera, segunda y tercera generación dependen del sistema tributario y de cómo éste puede corregir el reparto del ingreso y la riqueza. Enseguida se resaltan los principios tributarios que sustentan la viabilidad para lograr gradualmente un sistema justo y equitativo, orientado a la reducción de las desigualdades sociales. Más adelante, se procede a identificar “las necesidades del Estado” y los deberes de éste para satisfacerlos.

7.1.2. Equidad y Justicia tributaria en la Constitución guatemalteca

Las medidas encaminadas a lograr una estructura tributaria justa no remedian por si solas la injusticia social, pero es una vía que puede coadyuvar a que otros instrumentos, como el del gasto público, potencien los beneficios para los sectores de escasos recursos y logren aliviar con ello, las desigualdades existentes.

En la CPRG- el principio de equidad va de la mano con el de justicia, pero no son sinónimos⁵⁷. El principio de equidad establece un estado de igualdad en derechos. La igualdad y equidad son términos fuertemente relacionados, no obstante distintos ya que ambas locuciones, pueden ser comprendidas de formas muy diversas, de acuerdo al contexto y enfoque en que se utilicen, pero ambas tienen un fin común: elevar la dignidad humana.

La aplicación de la equidad, se refiere a obrar con justicia distributiva y la justicia es definida como “virtud que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde” o bien “... lo que es conforme a derecho” (Ossorio, 2010). En ese sentido, lo equitativo en el Art. 243 de la CPRG va de la mano con la aplicación de la justicia, para evitar que lo justo formal se convierta en injusto; es decir, lo equitativo nos obliga a corregir lo “justo” en los casos en que la ley tenga omisiones o cuando su aplicación rigurosa sea inconveniente; afectando a un caso particular o colectivo.

El mandato de la CRPG a contar con un “sistema tributario justo y equitativo”, se sustenta en la disposición de leyes tributarias y otras normativas que garanticen la plena satisfacción de los derechos sociales postulados en otros artículos constitucionales, cuya aplicabilidad siguiendo este principio de equidad y justicia es olvidado por legisladores y contribuyentes poderosos. En consecuencia, un sistema tributario es justo si se hace conforme a derecho o razón y es equitativo cuando el sistema dispone de la “bondadosa templanza de dejarse guiar por el cumplimiento del deber y el ánimo de dar a cada uno lo que merece”⁵⁸, más allá del texto formalista de la ley.

Cabe destacar la distinción de lo formal y material de la igualdad y lo justo que surge del famoso aforismo “lo que a todos afecta por todos debe ser aprobado” y como

57 Artículo 243: El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme el principio de capacidad de pago. CPRG, Guatemala 2010.

58 Según el diccionario de la lengua española en su 22ª. Edición, la equidad se define también como justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva.

principio de la democracia expresa la demanda de los tributarios norteamericanos contra los ingleses “no taxation without representation”, lo que en la constitución guatemalteca adopta correctamente tres elementos básicos muy usuales en la defensa del contribuyente como son la legalidad, la seguridad jurídica y la reserva de ley.

Lo justo y equitativo no podría obtenerse si la CPRG no hubiese postulado el deber ciudadano de contribuir al gasto público, es decir que la justicia pasa por un ordenamiento en que los contribuyentes se ajustan al bien común que inspira el preámbulo de la Constitución, y que convoca al legislador o la autoridad a velar por el cumplimiento de este deber, a fin de que el Estado haga efectivos los derechos sociales fundamentales. Lo justo y equitativo en la Constitución invoca a regular las relaciones del Estado con los contribuyentes de manera de distribuir las cargas sociales según las condiciones personales y la capacidad económica de cada cual, lo que debe encontrarse en todas las leyes y por consecuencia, en su aplicación por los tribunales y la administración, estableciendo en todas partes una cierta igualdad proporcional.

Lo anterior nos orienta al principio de igualdad que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para disponer de los mismos derechos. Como valor de la democracia, la igualdad es invocada en la vida cotidiana a partir de los cambios contra privilegios políticos y económicos que caracterizaron a las revoluciones de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en que se consagró el principio de igualdad ante la ley. En este contexto, deviene relevante incorporar los conceptos de igualdad formal e igualdad material.

En lo formal, la CPRG garantiza la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley⁵⁹, a través de la generalidad de las normas de tal manera de abarcar la conducta de un sinnúmero de individuos sin distinguir género, raza y condición social, entre otros aspectos. Implica no sólo igualdad en el diseño de la regulación sino también paridad de trato en la aplicación del Derecho. La igualdad formal se manifiesta en dos dimensiones: En la primera, se supone la identidad del trato jurídico en condiciones en que los sujetos son sustancialmente iguales o equivalentes; y, en la segunda, la igualdad exige la equiparación, cuando tales condiciones sean diferentes. La igualdad no es “estandarización” para regular todo de manera uniforme, siendo que los procesos económicos y los hechos que se producen en la vida son tan distintos entre sí que “no permiten medir todo con la misma vara”.

El concepto de igualdad material, exige que se tomen en consideración ciertas condiciones en que la desigualdad es relevante, a lo que alude la cita aristotélica “trato igual a iguales y trato desigual a desiguales”. Si la igualdad se entendiera mecánica y uniforme, como prescripción de ley formal y abstracta, podría degenerar en una sucesión de desigualdades reales. De ahí que la concepción de la igualdad y sus usos aplicativos en Guatemala no puedan prescindir de las exigencias concretas de la realidad social para discernirlas y valorarlas en su singularidad.

59 Artículo 4 de la CPRG

La idea de equidad en la tributación, tiene dos ejes que incluyen ambas facetas de la igualdad: El primer eje es el de “igualdad-justicia”, que resalta la dimensión de lo proporcionalmente justo entre unos y otros; el segundo eje comprende la “universalidad-diversidad” y la coherencia está dada por lo que se ajusta a las diferencias de unos y otros. La conjugación de estos dos ejes identifica un concepto de equidad que combina la igualdad con la diversidad, entendiendo la equidad como la igualdad en las diferencias. Esta unidad se recoge en la interacción de los artículos 243 y 4 de nuestra carta magna y cohesiona en calidad superior, lo que la simple igualdad no puede lograr, al mismo tiempo que da pautas para corregir las visiones excluyentes generadas por la universalidad.

La tendencia en los Estados de Derecho contemporáneos es integrar ambas perspectivas de la igualdad, de tal manera que este principio no sea una mera declaración de ley, sino que plasme exigencias de contenidos prácticos sobre la base de los criterios de diferenciación y equiparación, los cuales se consideran relevantes en una sociedad desigual.

La CPRG hace eco de dicha corriente cuando a la par que se reconoce la igualdad de todos ante la ley, se exige a los órganos del poder público, en particular al legislador, tomar medidas de discriminación positiva bajo ciertos supuestos, como lo reconoce la propia Corte de Constitucionalidad⁶⁰...*Esta Corte ha expresado en anteriores casos que este principio de igualdad hace una referencia a la universalidad de la ley, pero no prohíbe, ni se opone a dicho principio, el hecho que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de clasificar y diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, siempre que tal diferencia tenga una justificación razonable de acuerdo al sistema de valores que la Constitución acoge...*

Un sistema tributario justo y equitativo, como propósito constitucional, se afianza por las condiciones jurídicas y administrativas en que el principio de igualdad deviene en realidad, negando a su contrario que es la desigualdad, de tal modo que el poder tributario está llamado a adoptar medidas de progresividad, sin dejar de lado la incorporación de los derechos sociales de ciudadanos que la constitución protege y que por alguna circunstancia se encuentren en condiciones de debilidad económica y social manifiesta.

7.1.3. El carácter vinculante de los principios tributarios constitucionales.

Lo concreto que emana de los artículos constitucionales relacionados con los deberes del Estado para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, supera la generalidad abstracta del principio de igualdad, por cuanto proyecta fórmulas para elevar las condiciones desfavorables de aquellos ciudadanos de manifiesta inferioridad, que no alcanzarían de otra manera el nivel correspondiente a su dignidad humana. De esa manera, es importante que los contribuyentes, funcionarios de la hacienda pública, legisladores y jueces se familiaricen con el desafío de construir una tributación justa y equitativa, cuyo recaudo tengan como principal destino lo que la Constitución ordena.

⁶⁰ Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Gaceta No. 24, expediente No. 141-92, página No. 14, Sentencia: 16-06-92.

i) El principio de igualdad llama a resolver su contrario: la desigualdad

El principio de igualdad ante la ley que sintetiza la unidad de lo justo y equitativo del sistema tributario, adquiere su visibilidad concreta en los siguientes artículos constitucionales, que ordenan la superación de las desigualdades.

Artículo 1.-“Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”;

Artículo 2.-“Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”;

Artículo 4.- “Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí” (subrayado es nuestro).

Artículo 44.- Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. (subrayado es nuestro)

De tal manera que tanto la igualdad formal como la material, constituyen el punto de partida para el ejercicio y disfrute de los derechos sociales. Esto significa que cuando haya motivos justos se puede romper la generalidad de la Ley, lo que ocurre por ejemplo cuando se conceden exenciones, privilegios o beneficios. En el caso guatemalteco, con una situación de desigualdades extremas, los legisladores y jueces están legitimados por estos principios para utilizar instrumentos tributarios que superen la igualdad formal, poniendo a sus decisiones idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, a fin de garantizar la balanza de la justicia.

Lo anterior es reconocido por la CPRG, en materia agraria y distribución de tierras, así:

Artículo 68.- Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

En alusión a viabilizar los derechos sociales, en particular, el derecho a la educación:

Art 71: “Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna...”

Y luego se reconoce que las cargas no son aritméticamente iguales, sino que deben preservarse los derechos de los débiles, como se dicta en:

Art. 77: Obligaciones de los propietarios de empresas. Los propietarios de las empresas industriales, agrícolas, pecuarias y comerciales están obligados a establecer y mantener, de acuerdo con la ley, escuelas, guarderías y centros culturales para sus trabajadores y población escolar.

Igualmente, el derecho a la salud:

Art. 94.- Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social. La CPRG reafirma en el **Art. 95:** todas las personas e instituciones están obligadas a velar por la conservación y restablecimiento de la salud.

Esta obligación se extiende la búsqueda de igualdad en el derecho a gozar de una vivienda digna, recurriendo a la solidaridad, así:

Art. 105, se obliga a los propietarios de las empresas a proporcionar a sus trabajadores, en los casos establecidos por la ley, viviendas que llenen los requisitos anteriores.

De gran importancia para la lucha contra la desigualdad es la obligación que la CPRG impone al Estado de Guatemala en:

Art. 118.- Principios del Régimen Económico y Social. 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 el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional...

La normativa constitucional señalada, traza la ruta por la que los diputados al Congreso de la República debieran emprender iniciativas para incorporar estos derechos en la promulgación del presupuesto y de las leyes tributarias, en la orientación de reducir la desigualdad, que por ser de interés colectivo, no puede interpretarse como si fuera una ruptura al principio de igualdad, puesto que encaja razonablemente para hacer efectivo lo ordenado en los artículos constitucionales antes mencionados.

El artículo 119 constitucional, **obligaciones fundamentales del Estado** en su literal h) se preocupa del poder de mercado y la evitación de las barreras que éste impone a la libre competencia, cuando ordena: *“impedir las prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad”*. La desatención e incumplimiento a esta prohibición constitucional es intencional puesto que han pasado más de diez años de dormir en las gavetas del Organismo Legislativo, la iniciativa de ley para evitar los monopolios y oligopolios de mercado, incluyendo la

especulación, el acaparamiento y las colusiones, que perjudican a los consumidores, quitándole los dientes instrumentales a la Dirección de Atención al Consumidor-DIACO-del Ministerio de Economía.

En las leyes fiscales guatemaltecas, tal como lo hacen países desarrollados, se puede justificar el tratamiento desigual, aspecto contemplado por el principio de igualdad que otorga la libertad de una interpretación razonable y objetiva de las situaciones económicas que justifiquen un tratamiento desigual. En efecto, cuando se adopta una ley, se requiere de una justificación cuando se supone violentar el principio de igualdad en materia tributaria, con el requisito de que sea objetiva, razonable y proporcional, acompañada por el requerimiento de que se trate de situaciones comparables. Varias resoluciones de la CC reconocen la igualdad humana como principio fundamental⁶¹:

En el expediente Número 583-01 sentencia 02-05-02, la CC ha dicho: “La igualdad no puede fundarse en hechos empíricos, sino se explica en el plano de la ética, porque el ser humano no posee igualdad por condiciones físicas, ya que de hecho son evidentes sus desigualdades materiales, sino que su paridad deriva de la estimación jurídica... Frecuentemente ha expresado esta Corte que el reconocimiento de condiciones diferentes a situaciones también diferentes no puede implicar vulneración del principio de igualdad, siempre que tales diferencias tengan una base de razonabilidad...”

Internacionalmente, el principio de justicia social suele ser utilizado para justificar un tratamiento desigual en materia tributaria. Tal como concluyera el encuentro académico sobre tributación de EUCOTAX Wintercourse (2010) tanto en Suecia como en otros países democráticos, el tratamiento desigual se viabiliza a partir de motivos diversos de índole económica o política sin que sea necesario justificar estas decisiones ni demostrar su apego al principio de proporcionalidad o su naturaleza objetiva y razonable. Se destacó en dicho evento que el principio de justicia social en Polonia influye en el principio de igualdad en favor de los ciudadanos con mayores carencias y que para ello se define para el Estado un abanico de funciones que hacen vinculante estos principios para aquellos en situación económica difícil. O sea que la función de redistribución social del tributo es una justificación legítima para un tratamiento desigual.

En el Internal Revenue Code de Estados Unidos se encuentran preceptos que buscan mejorar el bienestar general, mediante el financiamiento de bienes públicos y la corrección de las “fallas del mercado”. Se prevé un interés por poner en la “public policy” la voluntad de hacer una política ligada al interés social. Ello implica una ideología, como se constata en la teoría de la regulación, al afirmar que la legislación es un producto entregado a los intereses bien organizados que intentan maximizar los ingresos de sus miembros, a costa de los menos organizados. En un análisis del “public choice” en Estados Unidos, Shaviro (1990) señala que: “la legislación se vende al mejor postor, pagándose en votos, campañas de financiamiento y beneficios personales en que no faltan honorarios extras y prebendas”. Este último enfoque es el pan cotidiano en la práctica legislativa del Congreso de la República de Guatemala.

61 Corte de Constitucionalidad: Opinión Consultiva emitida por solicitud del Presidente de la República, Gaceta No. 59, expediente No. 482-98, página No. 698, resolución: 04-11-98

En materia tributaria, el país debe empezar como en los países europeos y los Estados Unidos a tratar a personas iguales de manera igual y a personas desiguales de manera desigual. Aun cuando es difícil identificar circunstancias iguales o desiguales hay que avanzar en el análisis y uso de instrumentos cuantitativos y considerar normas comparadas de modo de ser sustanciales a la luz del caso concreto.

En Estados Unidos se utilizan dos medidas de equidad para evaluar impuestos sobre los ingresos: la equidad horizontal y vertical. La primera alude a justicia en el tratamiento igual de situaciones parecidas, contribuyentes en situaciones similares deben ser tratados de manera similar. Algunas veces se considera la equidad horizontal contraria a la equidad vertical, lo cual supone que la equidad horizontal no pueda utilizarse de manera aislada, sino junto con la equidad vertical, para determinar la identidad de contribuyentes iguales. Situaciones iguales y desiguales son determinadas de este modo, incluida la base imponible, para que la carga unitaria se distribuya de manera apropiada. Esta base por supuesto se refleja en la capacidad económica relativa del contribuyente.

La segunda medida de lo justo en la tributación de Estados Unidos es la equidad vertical, que se niega a incorporar en la estructura tributaria una carga uniforme, que sería injusta a individuos de ingresos menores, y que se inclina más bien a que prevalezca una redistribución de los ingresos de contribuyentes más ricos hacia los contribuyentes de ingresos menores. En este último caso, la equidad vertical apoya la progresividad del sistema.

ii) El principio de capacidad de pago legitima la progresividad del sistema

El principio de capacidad económica es un principio legal fundamental en todos los sistemas tributarios. En Guatemala, esta enunciado en el artículo 243 de la CPRG, sin mayor desarrollo, pero supone afinidad con el principio de equidad y justicia en la repartición de la carga tributaria, que siguiendo a Menaldo “expresa el entendimiento de que quien tiene más, pague más impuestos que aquellos que tienen poco”. Este principio justifica la progresividad impositiva para aplicar tasas diferentes conforme la jerarquía de los tramos de ingresos y rentas.

En consecuencia, los legisladores están protegido por la Constitución cuando aplican el principio de igualdad conforme la capacidad de pago, como bien opina la Corte de Constitucionalidad en lo siguiente: *“...el principio de igualdad, establecido en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma; pero para que el mismo rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme sus diferencias.* (Gaceta No. 24, expediente No. 141-92, página No. 14, sentencia: 16-06-92.).

El trato desigual conforme las diferencias, confiere al legislador la potestad de acudir a los derechos económicos y sociales que la Constitución consagra en los artículos antes mencionados e instrumentar una justificación razonable a sus iniciativas

tributarias de conformidad con el análisis de la situación diferenciada de acuerdo a los valores protegidos por la Constitución.

El principio de capacidad económica interactúa indisolublemente con el principio de igualdad material. Cuando se analizan los indicadores de capacidad económica como la renta, propiedad y consumo, la desviación del principio de igualdad en el análisis de situaciones diferentes surgidas de la condición social, se justifica adecuadamente, por razones de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Por ello, la justificación de los impuestos progresivos, asienta sus bases en el principio de capacidad económica, y para reforzar su compatibilidad con la igualdad, se le incorporan las circunstancias personales y sociales, que hacen la diferencia a la hora de legislar en materia tributaria.

Lo anterior obliga a matizar el fundamento del principio de capacidad contributiva, clarificada como capacidad económica concreta del sujeto, sea este una empresa o una persona natural. Tal como lo demuestro en otro trabajo, (Pape 2010), la evaluación cuantitativa de la capacidad contributiva juega un papel determinante para decidir tributos progresivos y determinar la temida confiscatoriedad. Si el tributo fuese excesivamente oneroso de tal manera que obligue a extraer parte sustancial del patrimonio o porque excede las posibilidades económicas del sujeto pasivo, entonces para dirimir la controversia se presentan evidencias cuantitativas y para ello, la ciencia económica provee las rutas a seguir. Frente a esta situación, el juzgador debe considerar los límites económicos del tributo para decir si hay o no confiscatoriedad, atributo que lo obliga a conocer las condiciones individuales de la capacidad contributiva en todas sus manifestaciones.

Con ello, se obligaría a la profundización del recurso o litigio, más allá de lo abstracto y formal del principio constitucional e implica tener a disposición la información económica-contable de la totalidad del patrimonio del sujeto pasivo, definir en cada instancia y proceso los indicadores de determinación de esos límites reales, y no de una impugnación banal, para soportar la carga tributaria, a partir de la coherencia de los principios tributarios consagrados en la Constitución.

Como lo indica Castillo González (2011) la capacidad contributiva es el límite material del tributo garantizado por la “justicia y equidad” constitucional y por la “justicia y razonabilidad” de la doctrina jurídica tributaria. La Corte de Constitucionalidad también ha dicho que: *“la capacidad de pago debe cobrar efectividad mediante la creación de impuestos que respondan de tal forma, que a mayor capacidad, la incidencia debe ser mayor y que para lograr un sistema justo y equitativo debe tomar en consideración las diversidades individuales de acuerdo a la capacidad económica de cada contribuyente: para esto, el legislador debe fijar los parámetros que hagan efectivo este principio que limita el poder tributario del estado, utilizando tarifas progresivas que establezcan tipos impositivos mínimos y máximos”*. (Expediente 167-95).

Así pues, la progresividad es permitida por la Constitución, concretada en ley por tarifas progresivas para gravar la renta y la riqueza en activos y derechos, o para eximir a individuos no propietarios y a familias y sectores poblacionales de menores ingresos

de su afectación, aspecto que legitima las opciones para construir una tributación orientada a reducir las desigualdades sociales en Guatemala.

7.2. El cambio en la composición y nivel de la estructura tributaria.

El propósito general de la propuesta es que al 2020, Guatemala alcance una carga tributaria del 16% (promedio en Centroamérica) con una composición sobre el total de ingresos tributarios de 35% de impuestos directos (a la renta, utilidades y ganancias de capital y al patrimonio) y 65% de indirectos, incluyendo en estos últimos los impuestos específicos y de comercio exterior. Este esfuerzo es posible si se observa la evolución de la presión tributaria de países vecinos, como El Salvador y Nicaragua en los últimos 10 años y tomando en cuenta el potencial que deriva de la ampliación de la base tributaria y los impuestos relativos a las rentas sobre recursos naturales. Además, la sostenibilidad de las finanzas públicas del país dependerá de que los sectores más dinámicos de la economía, como lo han sido en la última década, las telecomunicaciones, el sector financiero, la minería y el aprovechamiento de otros recursos naturales, contribuyan más con el Estado, en la medida que crece su acumulación, progreso técnico y el uso de los bienes públicos.

Aun cuando el desplazamiento relativo de la composición impuestos directos e indirectos, es leve, la propuesta incorpora un ingrediente saludable en el impuesto sobre la renta en el sentido de promover la identidad y relación de las personas individuales con todas las personas jurídicas en las que participan directa o indirectamente, llegando así hasta el contribuyente final (persona natural). Ello implicaría mejorar el proceso de control y cruce de datos para lograr un cambio de tributación de personas jurídicas, propietarias de empresas, hacia un esquema de readquisición del contribuyente real, es decir, regresar al concepto jurídico de la persona física o natural, con una existencia visible y capaz de actuar por sí misma.

Al final son las personas naturales, las familias o los hogares, los sujetos pasivos detrás de las empresas y constituyen las principales unidades de análisis en las encuestas de ingresos, de donde emanan los indicadores económicos y sociales (coeficiente de Gini e ingreso per cápita por ejemplo) que los refiere a la persona física. En ese sentido, se tendería a visibilizar el impuesto a personas naturales de altos ingresos, es decir a aquellos que en países anglosajones, se ubican en los estratos de ingresos más altos, denominados los "High Net Worth Individuals"- HNWI-, que incluye a propietarios, managers, consejeros, gerentes informáticos, planificadores de impuestos, políticos, administradores VIPs de la riqueza global, y hasta deportistas y artistas, muchas veces portadores de mayores ingresos que los propios generadores de inversiones.

Con relación a este tributo a personas físicas, Tanzi (2011) nos recuerda la canción de los "Beatles" sobre el cobrador de impuestos de los años 60 en que la tasa impositiva a la renta en Gran Bretaña excedía el 90%: "*I will tell you how it will be, one for you, nineteen for me, because I am the Taxman...*". Y después de la fiesta musical, los Beatles pagaban sus impuestos, como Paul, John, o George, según correspondiera. Más recientemente, el caso de imputación de delito fiscal a la estrella argentina de

futbol, Leo Messi, denota la importancia que tiene en España, el gravamen a individuos situados en los tramos altos del Impuesto a las Personas Físicas.

En Guatemala, el sistema es distinto al régimen integrado de rentas a las personas que opera en otros países, por lo que se puede avanzar con esta propuesta hacia un trato especializado a los contribuyentes de altos ingresos, para visibilizar la renta que en diversas manifestaciones desembocan en la persona natural. En su estudio, Tanzi señala los motivos que justifican el tributo a individuos con un alto patrimonio y advierte que si bien pareciera prestigioso ser un billonario, con frecuencia los altos ingresos no son genuinos ni merecidos, tanto en términos económicos como de justicia distributiva, así: *“Las personas con un alto patrimonio neto rara vez son agentes que operan en forma aislada en mercados competitivos; por lo general, son individuos que se ven beneficiados por normas, instituciones, prácticas gubernamentales, monopolios y la aplicación de restricciones a la competencia que posibilitan ganancias y utilidades extraordinarias y el pago de megasalarios a los gerentes y los ejecutivos de más alto nivel”*.

7.2.1. Cambios en el Impuesto Sobre la Renta.

En el contexto citado, es menester establecer una tarifa al ISR de las personas naturales con un ingreso mayor a Q1, 200,000, equivalente a US\$ 150, 000 dólares al año, que es un múltiplo 47 veces mayor al ingreso per cápita de los guatemaltecos durante los años 2010-2011, y que conforme los datos publicados en la web del Banco Mundial, asciende a US\$ 3,178 dólares anuales. Este monto se origina del potencial tributario acumulado en la base imponible del decil de ingresos más altos, el cual, como se destaca en los cuadros de distribución del ingreso de los capítulos anteriores, contribuye muy por debajo de su capacidad de pago, configurando un sistema tributario regresivo.

La reversión de esta estructura es apremiante en un país con más pobreza que sus similares en Centroamérica, por los rezagos de cumplimiento de sus compromisos, (Acuerdos de Paz, Objetivos del Milenio, etc.) y por la necesidad de anticipar líneas sobre los retos pendientes para reducir la desigualdad, mediante el uso de esta medida, asociada positivamente a una mayor recaudación del ISR a las personas naturales, para lo cual se propone incluir un nuevo rango con una tasa marginal del 10% sobre la renta imponible a los sujetos pasivos que perciban ingresos superiores a Q1.2 millones, independientemente de su procedencia.

Otro aspecto que legitima esta opción es la reducción del gran déficit del impuesto a la renta personal cuya participación en el PIB permanece en niveles muy reducidos, comparado con el sesgo hacia las rentas de las personas jurídicas en el producto global. Ello pone de relieve que la contribución directa del ISR a la reducción de la desigualdad de ingresos después de la recaudación es, inevitablemente, muy limitada.

En consecuencia, se propone una reforma consistente en elevar la tarifa del ISR a las personas individuales que obtengan como mínimo Q 1.2 millones de renta a un 10 %, estableciendo los cambios al libro I de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012, bajo las características siguientes:

a) La renta estipulada en los regímenes de actividades lucrativas quedan inalterables con el objeto de promover las inversiones empresariales.

b) A las rentas del trabajo en relación de dependencia le será aplicable un nuevo tramo superior de Q1.2 millones en adelante con el tipo impositivo del 10 %. Ello implica sustituir en el segundo tramo de la escala, (Artículo 73 de la Ley) el término de Q300, 000 en adelante por el de Q300, 000 a Q1.200, 000 con el 7% y luego, agregar la tasa marginal propuesta por el 10%.

c) Rentas del capital. La distribución de dividendos, ganancias y utilidades, independientemente de la contabilización que se le dé, cuando representan rentas distribuidas de las empresas a los individuos, pagaran el 10%, lo que implica modificar el Artículo 93 de la Ley. Las personas jurídicas que paguen rentas de capital, deben informar a la SAT sobre el nombre de sus socios, accionistas, miembros de sus juntas directivas y otros beneficiarios de dividendos, ganancias y utilidades.

d) Rentas de capital a no residentes. Con el objeto de neutralidad tributaria, se propone el tipo impositivo del 10% a los intereses pagados o acreditados a no residentes, sin excepción alguna, para lo cual debe eliminarse el segundo párrafo art. 104, numeral 2, literal a. del Decreto 10-2012 que actualmente exonera del pago del impuesto a los intereses de préstamos de instituciones bancarias y financieras, debidamente reguladas en su país de origen, así como los que éstas últimas y las instituciones financieras multilaterales otorguen a personas domiciliadas en Guatemala. Los bancos y entidades financieras reportarán mensualmente a la SAT los intereses pagados a no residentes, para efectos de cruces de información y con el fin de dar cumplimiento a los convenios en materia de transparencia financiera internacional que el gobierno de la República ha suscrito en los últimos años.

Conocida la inercia de oposición tributaria, se argumentará que resulta discriminatorio, confiscatorio, atentatorio a la libertad individual y de mercado y por lo tanto inconstitucional, no obstante su razonabilidad y vigencia en la mayor parte de países del mundo. Además, los principios constitucionales de equidad y justicia no pueden esgrimirse en contrariedad a una tasa como ésta, por cuanto existe objetivamente un potencial razonable de recaudación debido a que en Guatemala el 10% más rico recibe cerca del 50% del ingreso total y que la razón de ingresos (47 veces) entre el decil más rico y el más pobre, sigue una tendencia creciente.

Un aumento del Impuesto a los individuos de elevada capacidad económica, que están en el intervalo del 10% de mas altos ingresos, sería un articulador relevante de cohesión social y factor coadyuvante para el financiamiento de gastos focalizados en familias menos favorecidas, las cuales mantendrían un mejor apego a las instituciones democráticas. Ello también refuerza la relación del contribuyente con el Estado guatemalteco, congruente con los llamados que organismos nacionales e internacionales le reiteran puntualmente al gobierno y al sector empresarial⁶². En efecto,

62 Hillary Clinton, Secretaria de Estado de los Estados Unidos, en su visita a Guatemala con motivo de la cumbre de seguridad en junio 2011 anunció un incremento de 40 millones para el combate al narcotráfico en Centroamérica, pero advirtió que “los ricos deben pagar impuestos justos, la seguridad no debe financiarla los pobres”.

han sido varias las peticiones de diplomáticos que aluden a que las rentas de los ricos no se producen en una isla, sino que es la sociedad guatemalteca en su conjunto, con todo lo “atrasadas” que sean sus acciones e interacciones, reglas, instituciones, en seguridad y programas de apoyo en casos de emergencias, desastres naturales, crisis financieras; es decir, es la organización nacional la que les permite recibir sus altos ingresos y que por lo tanto, deben elevar su contribución al financiamiento del Estado.

La propuesta tiene también como beneficio que equipara en un nivel más alto, las rentas financieras, los dividendos y otras rentas del exterior, con las rentas de los asalariados en relación de dependencia, ya que las rentas del trabajo, tiene actualmente una tasa del 7 por ciento, mientras los dividendos pagan el 5 por ciento. Por supuesto que para alcanzar resultados del acercamiento de esta tasa a niveles internacionales, es necesario actuar también en la eliminación de gastos tributarios excesivos y las mejoras en el cumplimiento del gravamen, aspectos que de ser aplicados por la administración tributaria, darían un nuevo impulso a la importancia de mejorar el balance actual entre impuestos directos e indirectos.

7.2.2. Aplicación inmediata de los precios de transferencia.

Una recomendación importante se refiere a que se incluya de manera inmediata la aplicación de los precios de transferencia contemplados en el Decreto 10-2012, capítulo VI, Normas Especiales de Valoración entre Partes Relacionadas, contrario a los intentos del gobierno de revertir una ley tributaria promulgada con “bombos y platillos” en el 2012 y que ahora decide posponer su vigencia hasta el año 2015, lo cual juntamente con el aplazamiento de la puesta en marcha de la Ley Aduanera Nacional, dejan al país virtualmente vulnerable en el control de las operaciones de comercio exterior, en momentos en que los impuestos por este concepto presentan una clara tendencia a la baja. Consecuente con lo anterior, la SAT debe requerir a las empresas que realizan transacciones comerciales internacionales, los correspondientes Estudios de Precios de Transferencia y el método y técnicas a seguir.

7.2.3. Impuestos al patrimonio: Actualización de la base gravable del IUSI.

En esta categoría tributaria se propone que el Congreso de la República promulgue una ley de actualización de la base imponible del Impuesto Único sobre Inmuebles, -IUSI- a cargo de las municipalidades, que autorice a los Concejos Municipales, la elevación de los valores catastrales en un rango del 10% al 50 % sobre el valor de mercado de los bienes raíces y sus construcciones, de manera inmediata, cuya determinación catastral debe considerar los siguientes criterios:

- a) La localización del inmueble, las circunstancias urbanísticas o rurales que afecten al suelo y su aptitud para la producción.
- b) Los costos de las construcciones, tomando en cuenta su uso, calidad y antigüedad de las construcciones, así como el carácter histórico-artístico u otras condiciones de las mismas.

d) Los valores del mercado. Sobre la base del valor del suelo, procurando uniformidad en el precio de la tierra para la zona de ubicación que corresponda, más el valor estimado de las construcciones e instalaciones.

e) El nivel socioeconómico u otro factor específico local que determine el Concejo municipal.

La actualización del valor catastral de los inmuebles no podrá ser menor al 10% ni mayor al 50% del valor de mercado, entendiendo como tal el precio más probable por el cual podría venderse en el mercado inmobiliario.

Tomando en cuenta que las municipalidades deben fomentar el cumplimiento voluntario, la ley debe contemplar la opción de que la determinación del valor catastral, la hagan los propios contribuyentes del IUSI como autoavalúo actualizado, estableciendo un plazo de 6 meses a partir de la vigencia de la ley. Las municipalidades reglamentarán las formas, métodos y técnicas para su determinación y cobro, lo ejercerán por oficio durante y hasta los dos años posteriores a esta fecha, ya que a partir del tercer año procederá la indexación automática, conforme el Índice de Precios al Consumidor- IPC- oficial del Instituto Nacional de Estadística.

Las tarifas quedan inalterables en 2, 6 y 9 por millar y se continuarán aplicando conforme la ley y la actualización de los nuevos valores gravables, a cargo de la municipalidad correspondiente.

Las municipalidades procurarán en lo posible celebrar convenios con la SAT para que junto al cobro del IUSI, pudiesen constituir ventanillas para el cobro de otros impuestos, a un costo administrativo razonable para la autoridad tributaria. Esta medida amplía el margen de posibilidades de recaudación con el estímulo de fortalecer los esfuerzos de descentralización de las decisiones tributarias, mejorar el recaudo a favor de las municipalidades y de paso, aliviar las demandas de éstas por mayores incrementos en las transferencias recibidas del gobierno central.

7.2.4. Impuesto único a cuentas bancarias de volumen elevado.

Se propone el establecimiento de un impuesto por única vez a las cuentas bancarias mayores a Q 500,000, que según datos de la Superintendencia de Bancos, corresponden a cerca de 63,000 contribuyentes elegibles, que contribuirían con una recaudación estimada en Q627 millones, a una tasa del 1 por ciento con destino específico de constituir capital semilla para la creación y funcionamiento de un Fondo Humanitario de Reconstrucción y de atención a personas pobres, altamente vulnerables a los perjuicios y daños de eventos naturaleza y/o de seguridad pública.

Para efectos de este gravamen, las cuentas bancarias comprenden las cuentas corrientes, monetarias y de ahorro, depósitos e inversiones a plazo, en moneda nacional o extranjera igual o mayores a la cantidad indicada. El impuesto se genera por la posesión de cuentas bancarias, de ahorro y monetarias e inversiones a plazo al final de diciembre del año que corresponda y su base gravable se constituye por el

valor del saldo que tengan las cuentas de ahorro, monetarias e inversiones que posea el contribuyente a la fecha indicada, determinada por la Superintendencia de Bancos. La tarifa del impuesto sería del uno por ciento (1.0%) sobre la base gravable prevista, a todas las cuentas iguales a superiores a quinientos mil quetzales. El sujeto pasivo será el titular registrado de la cuenta o la primera persona que aparezca en el contrato cuando se trata de cuentas mancomunadas.

7.2.5. Impuestos Indirectos.

Esta propuesta toma ventaja de la logística existente en la recaudación de los impuestos a productos específicos, que por sus externalidades negativas, resulta imprescindible contener su consumo, como en el caso de los combustibles, cigarrillos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas. En la misma dirección se agrega la actualización del impuesto al cemento y la consideración de impuestos a la producción de baterías y fertilizantes. La mejora del sistema tributario guatemalteco requiere que estos impuestos se utilicen como impuestos regulatorios o pigouvianos, no sólo para mejorar el ambiente y la salud humana sino para corregir fallas del mercado y que los precios entreguen información adecuada en la asignación eficiente de recursos. Por esa razón, no se grava el consumo sino los efectos contaminantes de estos productos.

En el caso de los combustibles, se estima que el impuesto actual a los combustibles y su distribución es sustancialmente inferior al que correspondería aplicar en virtud de las externalidades negativas que produce en el medio ambiente y del gasto que realiza el Estado en infraestructura vial pública y otros gastos.

En lo que respecta a los impuestos al tabaco y al alcohol, se podría mejorar su aplicación si se gravara la cantidad consumida en vez de su valor, que es lo que se hace en el esquema actual. El cambio en el diseño de estos impuestos permite dirigir en forma más precisa el gravamen a la externalidad producida (en salud, accidentes, daño a infraestructura) y para ello, es preciso que la administración tributaria trabaje de conformidad con las estimaciones sobre los efectos dañinos que producen dichos bienes y cuyo análisis es responsabilidad de los Ministerios de Ambiente, Energía y Minas y de Salud Pública.

Al observar por ejemplo que el diesel se vende a un precio menor que la gasolina, produciendo éste un mayor grado de contaminación, se precisa que ello deriva de la brecha en el impuesto a los combustibles, ya que el diesel paga Q 1.30 por galón americano frente a Q 4.60 y Q 4.70 de aporte de las gasolinas regular y superior, respectivamente. Ello requeriría que las deseconomías externas producidas, se cuantifiquen para determinar si se puede eliminar el crédito del IVA al transporte de carga movido con diesel o se equipara su contribución al de la gasolina, y refinar las estimaciones para una nueva tasa del impuesto a cobrar. La experiencia en Guatemala muestra que el aumento de precios no merma la demanda de combustibles ya que los segmentos de mayor ingreso consumen más en combustible y transporte que los de menores recursos, por lo que actualizar estos impuestos en proporción a sus efectos contaminantes, contribuirá a reflejar el auténtico valor económico ambiental y social de los recursos.

La Ciudad de Guatemala y otras ciudades del país tienen un fuerte tránsito de automotores, con riesgos para la salud, ya que sus emisiones de gases tienden a superar las cantidades recomendadas de contaminación ambiental. Al inhalar de manera continua, las emisiones de los vehículos de combustión por gasolina y diesel pueden causar un aumento de las enfermedades cardiorrespiratorias y cáncer de pulmón. Según los controles atmosféricos de emisión de gases realizados por la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacia de la USAC, de seis puntos monitoreados, el Trébol y el Centro histórico, están fuertemente contaminados, por cuanto rebasan todos los niveles de partículas totales en suspensión-PTS- El dióxido de nitrógeno-NO₂ - dióxido de azufre-SO₂- además del nivel de lluvia ácida, recomendados por la Organización Mundial de la Salud-OMS-

Aunque no es un tema nuevo el control de emisiones contaminantes provenientes de vehículos automotores terrestres, éste no se concreta en la práctica, de manera que es urgente establecer un índice de nocividad de los combustibles para renovar estas iniciativas y establecer un impuesto a las externalidades, que incentive el uso de combustibles menos contaminantes, vehículos de baja emisión y por el contrario, desaliente aquellos de mayor emisión como los carros usados paguen un mayor impuesto de circulación de vehículos, en lugar de prohibir su importación⁶³.

El consumo del alcohol está asociado a externalidades que producen efectos negativos por el aumento de enfermedades, mortalidad, accidentes automovilísticos, crimen y bajas de productividad por ausencias en el trabajo, que producen incrementos del gasto público en salud, policía y tribunales de justicia. La base imponible la constituye el precio de venta al consumidor final sugerido por el fabricante o importador, con tarifas actuales del 6% a la cerveza y bebidas de cereales fermentados, los vinos y sidras 7.5%, las bebidas alcohólicas destiladas 8.5% y las bebidas alcohólicas mezcladas y fermentadas el 7.5%. En el caso de bebidas alcohólicas, (Decreto 21-2004) el gravamen debe asegurarse en función de los gramos de alcohol puro contenido en los envases, y considerar alzas a la tarifa, para que la asignación del 15% del recaudo al Ministerio de Salud, alcance al menos un equilibrio de gastos para compensar los daños ocasionados por su consumo. Lo mismo ocurre con los cigarrillos, cuya participación del impuesto no debería bajar del 75 por ciento sobre el precio como se practica en países europeos. Se propone revisar la forma de cobro y determinarlos en base a la cantidad de cigarrillos consumidos o de cajetillas compradas, según su tamaño y peso.

Respecto al impuesto específico a la distribución del cemento, se recomienda revisar la actualización de la tarifa fija, sin cambio desde el año 2001, (Q1.50 por bolsa de 42.5 kilogramos de peso) cuando el precio del quintal de cemento era cuatro veces menor al precio actual. Se propone convertir su valoración fija a una tarifa ad valorem del 3% al precio de cada bolsa. Un tratamiento similar merece la producción e importación de baterías, los fertilizantes y otras sustancias químicas altamente contaminantes.

63 El Decreto 10-2012, libro II, Impuesto Específico a Primera Matricula de Vehículos, Artículo 109, en incisos a) y b) prohibió la importación de vehículos terrestres con más de diez años de antigüedad respecto del modelo del año en curso, expulsado de la legislación por la CC, en respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Gremial de importadores de vehículos usados.

Por último, los derechos arancelarios y no arancelarios merecen un tratamiento diferente en el sentido que el servicio aduanero, como elemento clave de la competitividad del país, debe incorporar en sus operaciones una gestión ambiental que mitigue los impactos de las actividades del comercio exterior en la salud humana y el medio ambiente, compatible con su función esencial de facilitación del comercio. La posibilidad de deterioro de los ecosistemas y de contaminación generada por el movimiento transfronterizo de sustancias químicas y mercancías peligrosas y los riesgos al patrimonio natural que derivan de las exportaciones de productos de fauna y flora, hacen urgente abordar estos problemas y tomar medidas de prevención mediante la coordinación de la SAT con las autoridades ambientales del país.

La creación de la Aduana Verde mediante un convenio interinstitucional y una Comisión coordinada por el Intendente de Aduanas, constituye la opción adecuada para implementar los múltiples Acuerdos nacionales e internacionales de seguridad química y ambiental, orientada a que todas las sustancias peligrosas se produzcan, se intercambien y utilicen de manera que se reduzcan al mínimo sus consecuencias imprevistas, y colateralmente, contribuyan a mejorar la recaudación de aranceles.

7.3. Ampliación de la base tributaria.

Esta propuesta tiene por objetivo coadyuvar al establecimiento de una política tributaria que redefina y controle las exenciones y exoneraciones en general y amplíe el universo de contribuyentes del sistema tributario. Se contempla fortalecer la fiscalización a base de tecnologías de información y la extensión del número de contribuyentes. La autoridad tributaria debe estar en capacidad de detectar mediante el análisis de las declaraciones así como con los cruces de información, la cantidad de proveedores de los contribuyentes grandes que cumplan efectivamente con sus obligaciones referidas al IVA, ya que muchos de ellos no trasladan al fisco las retenciones e impuestos cobrados. Los componentes principales de esta medida serían la reducción del gasto tributario y el establecimiento de un tributo a la informalidad.

7.3.1. Reducción del gasto tributario.

Se contempla dos acciones básicas: La eliminación de algunos viejos privilegios en el Gasto Tributario y la estructuración de una unidad de inspección de empresas exentas en la SAT. Entre los años 2005- 2007, el gasto tributario osciló entre 8.4% y 8.6% del PIB, de cuya totalidad, alrededor de tres cuartas partes corresponden a impuestos directos, destacando el ISR con el 70% del gasto tributario. Dentro del impuesto sobre la renta, el gasto tributario más importante corresponde a las Maquilas, cerca de 0,25 % del PIB, que ha ampliado sus beneficios de exoneración de exportaciones a los países de la región centroamericana, cuando originalmente los incentivos eran solamente para las ventas fuera del Mercado Común Centroamericano. Contrario a que estos beneficios se amplíen en el futuro, se considera vital que el país transite por la transparencia, la libre competencia tal como lo ha prometido ante la OMC, ya que estas exenciones abren las

puertas a que cualquier actividad económica, sea exonerada del pago de impuestos, estimulando las desviaciones de la producción-distribución hacia el mercado local.

La eliminación de exenciones a maquilas y zonas francas además de poner al país en condiciones de transparencia, abre la competencia como atributo apreciado por el sector empresarial, en tanto que no afectaría la atracción de inversiones extranjeras que las mismas se rigen por medio del sistema mundial en materia impositiva y por lo tanto, lo que tributen en países con renta territorial como Guatemala, les será deducible en sus países de origen.

Respecto al gasto tributario a centros educativos privados que constituye el 0,21 por ciento del PIB, se propone que para controlar las actividades que generan lucro, se eliminen las exenciones a las universidades privadas y se fortalezca la fiscalización solicitando la presentación de facturas y declaraciones del impuesto sobre la renta de estas entidades, separando las rentas exentas de las no exentas.

En cuanto a los incentivos para la generación de energías renovables se propone eliminar la exención del IVA por ser este un impuesto neutral, que produce créditos y que por lo tanto no afecta los costos de producción de estas inversiones. La eliminación de exenciones del ISR e IVA, de estos sectores y de algunas otras entidades municipales y religiosas, permitiría al gobierno mejorar el desempeño de los impuestos, transparentar la tributación y evitar distorsiones en los mercados. En la segunda acción, una división administrativa especializada en auditar a los contribuyentes que gozan de incentivos cerraría la puerta ancha por la que se cometen variadas acciones de elusión, evasión y fraude.

7.3.2. El monotributo a microempresarios informales.

Tomando en cuenta que una gran parte de la PEA del país trabaja en el sector informal, en la forma de cuentapropistas, vendedores ambulantes y trabajadores familiares de baja remuneración y marginados en sus relaciones de trabajo personal, generalmente de autoconsumo y de baja productividad, ello no los exime de que exijan la provisión de bienes y servicios públicos, salud y educación, prestación que el gobierno debe proporcionar. Por lo tanto, a estos pequeños actores productivos y comerciales debería corresponder una contribución tributaria acorde a su capacidad de pago.

Además de crear una estructura más estable a las oportunidades de mercado, el tributo actuaría como un instrumento de formalización y aunque no redundaría en un aumento en la recaudación a partir de gravar a los sujetos pasivos, a éstos y a sus familias, se les incluiría en programas de salud, educación y fomento de microempresas, acceso a crédito y asistencia técnica, a modo de involucrar su identidad con la gestión formal, tanto del estado como del mercado, coadyuvando de esa manera a generar mayor inclusión y construcción institucional.

Además de los agentes mencionados arriba, se incluiría también a aquellos que tienen su giro de actividad en la casa-habitación y a microempresas familiares

que realizan trabajos por encargo de terceros, (confección, lavado de ropa, preparado de comida, selección de granos o escogido de cardamomo, por ejemplo,) y en las cuales no se emite factura por servicios realizados, pero que deben estar inscritos en la municipalidad y por ende, en la SAT.

Así, el contribuyente recibe el beneficio de ser incluido en un tipo de régimen simplificado de tributación, un sistema simple dirigido a emprendimientos atomizados que los convierte en contribuyentes micro, una etapa inferior al régimen de pequeño contribuyente del IVA, actualmente vigente. El monotributo tendería a incluir aquellos elementos como registros, (municipal, sanitario, NIT y número de afiliación al IGSS), declaración y pago unificado, considerados como su nombre lo indica en un pago único por varios impuestos o contribuciones, dados los bajos ingresos y pequeñas ganancias con relación a los mercados formales.

El pago del tributo es de carácter mensual y puede ser efectuado en los bancos, en las oficinas tributarias o en las municipalidades, para lo cual la SAT celebrará los convenios con las instituciones correspondientes, especialmente con las municipalidades para su debida aceptación e implementación. La declaración debe ser simple y acompañada de campañas publicitarias de promoción previas, mostrando la bondad de que los nuevos tributarios serán incorporados al régimen del IGSS, como el que actualmente rige para las trabajadoras domésticas.

La SAT formulará una boleta simple con el nombre, mes del pago, categoría, base gravable del mes, factura o información del proveedor principal e importe del pago del impuesto, para lo cual se formulará un sistema de PAGO FACIL, debidamente automatizado.

Su implementación puede ser en etapas, iniciando con sujetos pasivos naturales que venden en mercados y las vías públicas y luego abarcar a microempresarios unipersonales y familiares, proceso conveniente de implementar primero con el apoyo de las municipalidades y luego, registrarse en la administración tributaria.

Se propone una sola categoría de microempresarios con una cuota mensual, según la base gravable que no pasará de Q5, 000 al mes, lo que significa un ingreso bruto anual de Q60, 000 que corresponde, más o menos, la renta mínima exenta con sus deducciones de que goza un trabajador formal en relación de dependencia, así:

CATEGORIA	TOTAL INGRESOS BRUTOS	CUOTA MENSUAL
Única o Flat	Hasta Q 5,000.00	Q 50.00

Rebasa a esta propuesta, desagregar los detalles del tributo, pero sus ventajas son mayores que las desventajas, por ejemplo no implicaría procesos de control costosos y evitaría que otras empresas se refugien en la informalidad; además, otorgaría una respuesta fiscal de carácter simple al considerar en un solo pago varios impuestos, los involucraría al programa del IGSS, similar al plan para trabajadoras domésticas, favorecería la educación tributaria, contribuiría a mejorar el cumplimiento

de pagos de los micro- contribuyentes y al cruce de información al requerírseles como requisito único presentar la información de sus proveedores y serviría de base para la promoción de empleo y programas de provisión de servicios públicos y privados.

7.4. Mejorar la recaudación tributaria de la actividad minera

Para entender el esquema tributario vigente conviene repasar la teoría de la política tributaria en el subsector minero. En principio, se anticipan las razones que justifican aplicar un tratamiento tributario especial a la minería, como son:

1. La riqueza que se pierde en la explotación de un recurso no renovable debe ser reemplazada, para que el stock de capital agregado del país no se reduzca.
2. La empresa minera al igual que la petrolera explota un recurso que no es de su propiedad, sino del Estado, por lo que el dueño debe recibir un pago por el derecho a explotar el recurso, adicional al pago de impuesto común a otros sectores, de un monto que al menos sea equivalente a la tasa de ganancia normal en la actividad minera.
3. No obstante que los costos fijos suelen ser de tipo “hundidos” con independencia de la realización o éxito del proyecto, las dificultades de ingreso de nuevas firmas a este tipo de industrias, existen ganancias extraordinarias, incluso en el largo plazo, que deben estar gravadas.

El carácter no renovable de los recursos mineros justifica, por sí solo, la aplicación de un impuesto (o una regalía) por encima de los impuestos que pagan todos los sectores, al margen de si existen o no ganancias extraordinarias en esta industria, para reponer el capital explotado y para pagar al Estado por el derecho de explotar su propiedad. La existencia del ISR facilita la transferencia de ingresos del aprovechamiento de la mina hacia el sector público, pero no es condición necesaria ni suficiente para el pago de esos derechos del Estado, especialmente por su regulación y fiscalización laxa.

En términos comparativos, el porcentaje que Guatemala logra captar en el total de la renta minera mostrada en el cuadro 9 del punto 2.6 de este trabajo, es un indicador del bajo grado de progresividad del régimen tributario aplicado a la minería. Este porcentaje debiera ser comparable al promedio internacional (benchmarking) que logran el conjunto de países en otras regiones mineras que compiten con el país por este tipo de inversiones. Los datos estadísticos de PriceWaterhouseCoopers (PwC), empresa internacional de auditoría, dan cuenta que la participación de los gobiernos vía impuestos y regalías pagados a nivel global por las 10 empresas mineras más grandes del mundo, respecto de la renta económica sectorial estimada a partir de los pagos declarados por estas compañías, alcanzó en promedio un 33% durante los años 2005-2010.

Para el caso de Guatemala, un informe de CEPAL (2012) sobre rentas de recursos extractivos en América Latina, reporta una distribución del 12 por ciento para el fisco y

un 88% para las empresas privadas⁶⁴. En términos absolutos, el total de regalías mineras recibidas por el gobierno en el año 2006 fue de Q 9.8 millones, a un precio internacional del oro a US\$ 600 dólares la onza y un recaudo de Q37 millones en el 2012, cuando el precio del dorado metal alcanzó un pico de US\$1900/onza. Resulta llamativo indagar sobre el ganador en dichas condiciones, considerando que la producción de oro en el período aproximó un promedio anual de 7 toneladas, cantidad a la que hay que sumar el total de 88 toneladas de plata y la producción de otros minerales, por cuanto las regalías reportadas derivan de la contribución de todo el subsector minero.

Por otro lado, se han mostrado cifras del dinamismo económico del subsector de minería en particular, contrastada con la inequidad existente en Guatemala. El grado de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, alcanza 0,56, uno de los más altos de América Latina y el mundo. Una contribución minera exageradamente baja induce a que el propio Estado erosione sus activos naturales, agudiza el grado de desigualdad provocado por el mercado y empobrece el entorno ambiental y social del país. De hecho, las tensiones sociales en las comunidades donde se ejecutan estos proyectos ponen en riesgo la estabilidad económica y la propia gobernabilidad del país, como se indica en el apartado 3.8 de este trabajo.

La regalía minera, es un ingreso originario del patrimonio del Estado como consecuencia de su aprovechamiento directo, arriendo o del ejercicio de una actividad minera, que compensa la pérdida paulatina del recurso y que paga un particular a favor del Estado, con la finalidad de que se le permita el aprovechamiento del recurso mineral. Como bien afirma Zuzunaga⁶⁵, “Si bien el otorgamiento de la concesión reconoce derechos al particular para explotar un bien de dominio público, cabe reiterar que la concesión es un acto administrativo, y que la relación jurídica generada entre el Estado y el particular, queda subordinada al interés público”.

De esa cuenta, la regalía se establece por Ley, conforme lo dicta el principio constitucional tributario de legalidad, por lo que las tarifas deben ser fijadas legalmente y no en concepto de regalías voluntarias, tal como lo está practicando el MEM, en sus relaciones con Montana Exploradora-Mina Marlin- y la Compañía Guatemalteca de Níquel, que voluntariamente y mediante convenio se han comprometido al pago del 5% y del 2 % respectivamente, sin transparencia alguna sobre su aplicación.

Dado el atractivo que provoca a las inversiones extranjeras, el valor de las riquezas naturales del país y las proyecciones de escasez y agotamiento de los metales preciosos en el mundo, resulta urgente emprender la aplicación de un régimen tributario especial a la minería y los hidrocarburos, sobre la base de las razones esgrimidas con anterioridad así como prever una asignación de estos nuevos recursos, bajo modalidades distintas a las establecidas en la Ley de Minería y las disposiciones administrativas del Ministerio de Energía y Minas-MEM-.

64 Datos de la página Web de Montana Exploradora reconocen que el porcentaje de tributación de la Mina Marlin en el período 2005-2011, fue del 7 por ciento, incluyendo ISR, regalías y contribuciones locales. En dicho período reportan una producción de 1.6 billones de onzas oro y 18.2 billones de onzas plata.

65 Ver al respecto el estudio: Tributación de la explotación Minera y Petrolífera en el Perú, Fernando Zuzunaga, tomado de www.zyaabogados.com/Com/art/Colombia_ifa2011fzp.pdf

Se recomienda al respecto fijar en Ley, la regalía voluntaria del 5% como una tasa marginal mínima y subir luego en la escala progresiva, conforme los márgenes operativos de las empresas. La modificación a la ley minera debería observar que los ingresos se trasladen a la tesorería nacional y que estén sujetos a una fiscalización combinada entre la SAT y el Ministerio de Energía y Minas.

En Guatemala actualmente el gravamen es del 1 por ciento sobre las ventas, repartido en mitad para el gobierno y mitad para las municipalidades de localización del proyecto, pero la poca información sobre los datos económicos y contables del sector, siembran dudas respecto a la realización de la producción real.

De manera que un impuesto que rescate para el Estado, rentas extraordinarias como las obtenidas por las empresas mineras en los últimos años, contribuirían a elevar la captación mediante un régimen progresivo de las regalías, similar al modelo chileno basado en las utilidades, de manera que la recaudación subiría en la medida que los precios y por consiguiente las utilidades, tiendan al alza. El régimen de tasas puede iniciar con un mínimo del 5 % (ya de hecho ofrecido por las empresas mineras) hasta un máximo de la escala del 25 %. En adición a estos cambios en la Ley, debe contemplarse el aporte social obligatorio (Art. 77 de la CPRG) y hacer efectiva la compensación de daños a terceros por parte de las compañías mineras como en el caso del Brasil, donde el 8% de las utilidades se distribuyen entre los trabajadores y las comunidades en cuya jurisdicción se extrae el recurso.

De esa manera, la explotación minera puede contribuir al desarrollo económico del país, tanto como crecimiento del PIB per cápita como del lado de una reducción significativa del grado de desigualdad.

7.5 Medidas administrativas: La SAT ante los retos de eficiencia en un clima hostil.

En este apartado se busca garantizar la meta intermedia de logística para el logro de los objetivos centrales de la propuesta, en el sentido de dotar a la SAT de una estrategia en la que se consoliden los requisitos básicos de su modernización institucional como el instrumento más efectivo para la aplicación de las leyes dirigidas a establecer un sistema tributario justo y equitativo. Frente a las limitaciones legales y la hegemonía del poder de las élites sobre el Estado, deviene prioritario fortalecer a la autoridad tributaria en la búsqueda de objetivos, sujetos a riesgos, como es el de elevar la recaudación tributaria en condiciones de proclividad a la evasión y resistencia al cumplimiento voluntario del pago de tributos.

Para estos propósitos, el ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas-MINFIN- debe hacer suyo el principio de que “la mejor política fiscal es una buena administración tributaria”, para lo cual debe fortalecer sus capacidades internas y estrechar sus lazos de coordinación con otras entidades nacionales e internacionales, de cara a la globalización económica y la internacionalización de estándares de transparencia tributaria, que configuran una mayor complejidad a la persecución del contrabando y el fraude fiscal.

En esta tarea, el MINFIN debe revisar sus formas de seguimiento e inspección, y más allá de presidir el Directorio de la SAT, podría superar con creces el desempeño de la gestión del órgano recaudador, instituyendo en su estructura organizacional una Inspectoría General de la Administración Tributaria, similar a la dependencia del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, con funciones de investigación, vigilancia y evaluación con el fin de garantizar la integridad de la política fiscal⁶⁶.

En dicha perspectiva, es conveniente apropiarse primero de las tendencias que han dominado el ambiente en el cual opera la administración. Se reconoce en primer lugar, que pese a los avances en la institucionalización de SAT, sus atribuciones para cobrar la deuda impositiva y luchar contra el fraude fiscal son reducidas. La cobranza coactiva de los impuestos depende en gran parte del Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad, de cuyas sentencias y resoluciones se observa una marcada incapacidad para sancionar el incumplimiento fiscal⁶⁷. La Administración Tributaria enfrenta en ese sentido dos fuerzas contradictorias que erosionan el poder tributario del Estado y le impregna incertidumbre a su gestión, como son por un lado, las incongruencias del poder legislativo que promulga leyes con abultados “errores y vicios” y por el otro, el poder “celestial” del tribunal constitucional, por cuanto más allá de su función, la CC se atribuye facultades que la convierten en otro órgano legislativo. Como se destaca en un artículo del autor⁶⁸, *“La SAT cumple plenamente con el principio constitucional de legalidad; pero la Ley Tributaria es la que los diputados aprueban y la que la Corte de Constitucionalidad dice que es”*.

En segundo lugar y muy ligado a la tendencia anterior, persiste un “trade off” entre la necesidad de recursos tributarios y la confrontación a que acude el empresariado, incluyendo paros, manejo de los medios de comunicación y la sistemática interposición de recursos de inconstitucionalidad, que obstruye la aplicación de las leyes tributarias. Por ejemplo, el Decreto 10-2012 dio lugar a paros y fuertes acciones antitributarias por parte de importadores y gremiales aduanales, con el beneplácito de la fracción comercial del empresariado, lo que obligó al gobierno a dar marcha atrás y extender la entrada en vigencia de la Ley Aduanera Nacional, por más de un año. Por otro lado, los contribuyentes a través de abogados ligados a la planeación fiscal de las “élites” presentaron en los primeros 6 meses de la vigencia del Decreto 10-2012, cerca de 60 inconstitucionalidades, en especial al libro del Impuesto Sobre la Renta, con lo que mermaron los efectos recaudatorios estimados en la aplicación de dicha ley tributaria, no obstante que *“la élite tecnocrática del gobierno y la élite económica, dieron su visto bueno a la aprobación de la propuesta del Partido en el gobierno”*⁶⁹, como se cita de la entrevista al Vicepresidente del CACIF en un medio de comunicación escrita.

Por último, la SAT ha ido resolviendo el conflicto entre la simplicidad y las necesidades de ingresos tributarios a corto plazo, en virtud del establecimiento de gravámenes y sobretasas temporales, como el IETAAP, ahora ISO, así como de regímenes

66 Me refiero al TIGTA (siglas en inglés) Treasury Inspector General for Tax Administration, creado en 1998.

67 Que obedece también a la malsana práctica forense de utilizar la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad como instrumento retardatorio de procesos por lo que la pretensión de inconstitucionalidad de un tributo debiera ser declarada (mediante reforma del Art. 126) sólo en primera instancia del proceso.

68 El Nuevo ISR: entre el poder legislativo y la Corte de Constitucionalidad, artículo para el Doctorado en Tributación, Universidad Galileo-SAT, Guatemala, 2012.

69 www.el-periodico.com.gt/es/economía/208110. El periódico, 16 de febrero del 2012.

simplificados, que han ocasionado una creciente complejidad del sistema. Por otro lado, ante los conflictos con los poderes legislativo y judicial, a los que suma la secular resistencia del poder empresarial al deber de contribuir, los gobiernos acuden a otorgar amnistías y exoneraciones de las sanciones por incumplimiento, lo que resta credibilidad al sistema, en contra de los buenos contribuyentes.

En consecuencia, los principales desafíos para fortalecer la administración tributaria, son los siguientes:

7.5.1. Redoblar la capacidad de gestión y la profesionalización del equipo gerencial y operativo.

Dado que en los últimos dos años, la administración tributaria sufrió un deterioro del activo humano debido al incremento en su rotación, resulta de aplicación inmediata la incorporación de elementos de cambio al enfoque estratégico de SAT para descartar incertidumbres y mejorar el clima institucional.

La aplicación de las leyes tributarias del 2012 y los cambios que imprime la propia dinámica de la economía nacional y del comercio exterior, requieren de profesionales, especialmente de auditores y abogados altamente calificados para recuperar confianza en la autoridad tributaria y facilitar los servicios a los contribuyentes.

Este es un reto para la Gerencia de Recursos Humanos en el sentido de seleccionar personal competente, fortalecer la capacitación y el estímulo de crear una carrera laboral que coadyuve a poner las competencias alineadas al planeamiento estratégico de incrementar la recaudación y mejorar la competitividad del país a través de optimizar los procesos claves como facilitación del comercio y la coordinación de las Intendencias, al tiempo que con un mínimo de gastos operacionales se logre cumplir con los resultados de la meta anual de recaudación tributaria.

Respecto a la meta anual de recaudación, siendo la SAT una de las pocas instituciones del Estado que se le asigna por Ley una meta de programación de ingresos, que debería coincidir con la establecida en el presupuesto de ingresos de la nación y que de no alcanzarse constituye una causal de despido del Superintendente, es conveniente la adopción de la Gestión por Resultados mediante convenio con el MINFIN y la Presidencia de la República para establecer no sólo los compromisos e indicadores, sino también la obligatoriedad de rendición de cuentas e informes mensuales a las comisiones de Recaudación y de Finanzas y Moneda del Congreso de la República y facilitar el acceso a los sistemas informáticos en que se operan cada uno de los rubros de ingresos tributarios y no tributarios.

7.5.2. Mejorar los esfuerzos de integración interna y externa.

A nivel interno, la autoridad tributaria no ha podido lograr una efectiva coherencia entre la fiscalización de los impuestos internos y de los recaudados en aduana. En este campo, requerirá mejorar los procesos, automatizar el monitoreo y contratar auditores especializados en análisis y control integrado de los tributos internos y de comercio exterior.

En efecto, el punto neurálgico es la Intendencia de Aduanas llamada a retomar el control sobre la actuación de los auxiliares de la función pública aduanera como responsables solidarios ante el Fisco por las consecuencias tributarias derivadas de sus actos, omisiones y delitos en que incurran, tal como indica el CAUCA y RECAUCA. De conformidad con Global Financial Integrity⁷⁰ (GFI), el país debe utilizar medios estadísticos para verificar precios internacionales de productos importados o exportados y solicitar directamente tal información a importadores y exportadores, para atenuar la sobrevaluación de exportaciones con la que se exige devolución del crédito fiscal del IVA o la subvaluación de importaciones utilizada para lograr una menor base gravable en el ISR y otros cargos.

Se considera indispensable, recuperar el control de la gestión e información relacionada con transacciones de exportación, cuya rectoría ha venido descansando en AGEXPORT, a modo de velar por una coordinación de resguardo a los intereses del poder tributario y aduanero del Estado. Lo anterior se logra a través de una evaluación de riesgos en el “supply chain” y la urgente elaboración de una estrategia de transparencia y seguridad de la cadena logística aduanera, con enfoque de riesgo y con el apoyo de alianzas para un comercio seguro⁷¹.

A nivel externo, persisten algunos retrasos en la coordinación con otras administraciones del sector público, así: En primer lugar, coordinación con entidades que tienen relación con la producción y el comercio interno y externo de productos naturales, vida silvestre, contaminantes y otros, siendo además perceptores de ingresos privativos como el MEM, MARN, CONAP, MAGA, encargados directamente del uso y destino de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente, la protección de vida silvestre, el combate a la contaminación, con los cuales se podría establecer un sistema que en otros países se ha llamado, la Aduana Verde⁷². En segundo lugar, se requieren nuevos esfuerzos para sistematizar la coordinación con las entidades relacionadas con la seguridad ciudadana y el combate al contrabando, lo que implica dotar de más recursos materiales, tecnológicos y de investigación a la CONACON, dado el alto costo social por las pérdidas económicas y tributarias ocasionadas por las actividades clandestinas de comercio. Para ser congruente y efectiva esta coordinación, la SAT requerirá la dotación de una Unidad de Inteligencia Tributaria, situada orgánicamente en el mismo nivel que la Unidad Técnica del Directorio. En tercer lugar, También requerirá mejorar el proceso de coordinación con el IGSS para el control de las nóminas, con la Superintendencia de Bancos, para efectos de implementar acciones ante la pronta eliminación del Secreto Bancario y con el Registro Mercantil de la República para efectos de la inscripción y cancelación de empresas. Se considera también necesario que la SAT, actualice y evalúe anualmente los convenios de cooperación con el Registro de la Propiedad Inmueble y el RENAP, para objetivos de cruces de información.

70 La GFI es una organización no lucrativa con sede en Washington, DC, que investiga y vigila los flujos financieros ilegales en el Mundo, en protección del mercado.

71 Ver experiencia de la iniciativa para el comercio seguro de SAT, México y al CTPAT de los Estados Unidos.

72 La Aduana Verde se justifica por la necesidad del servicio aduanero, como pieza clave de competitividad, incorporar en sus operaciones una gestión ambiental que mitigue impactos de las actividades del comercio exterior en la salud humana y el medio ambiente, compatible con su función esencial de facilitar el comercio.

7.5.3. Fortalecer la preparación de la SAT para enfrentar la complejidad del fraude fiscal en condiciones de globalización e integración económica.

Muy relacionado con la medida anteriormente propuesta, la globalización e integración económica plantean nuevos retos a la administración tributaria, incluidos esquemas complejos en los casos de evasión y fraude fiscal. Lo anterior exige ejercer las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las normativas internas y de asistencia mutua con Centroamérica y con organismos internacionales, tanto de aduanas como relacionadas con la gestión de tributos y la transparencia de información sobre los obligados a pagarlos. También exige una estrecha cooperación con administraciones tributarias de otros países, vía un intercambio sistemático de información en materia químico-tecnológica de bienes comercializados, contrabando, precursores, blanqueo y otras operaciones que afecten la vigilancia de la cadena logística aduanera y la recaudación de los impuestos internos.

En efecto, al lavado de dinero, inversiones y reinversiones del dinero procedente de tráfico fraudulento se unen nuevas acometidas de fraude, tales como ventas sin factura, exportaciones ficticias, importaciones basura que simulan ser mercancías de calidad, falsedad en el origen, facturas de empresas “off-shore”, declaraciones falsas en valores, cantidad y calidad, y otras.

En dicho contexto, la autoridad tributaria se enfrenta al reto de modernizar el control aduanero, mejorar continuamente la gestión de riesgos y dar seguimiento a la aplicación de los convenios mencionados, con el apoyo de un equipo de inteligencia eficaz, para lo cual es condición necesaria la estrecha colaboración gerencial de las Intendencias de Aduanas y de Fiscalización con la Gerencia de Informática. En materia de Sistemas de Información, la SAT urge de un mejoramiento en sus procesos de recopilación y procesamiento de datos para investigar y perseguir las infracciones a la legislación, focalizando el esfuerzo en algunas mercancías, medios de transporte, tendencias de fraude, retención y confiscación de químicos, dinero, joyas y productos dañinos a la salud. Ello protegería la economía de la falsificación y la piratería, para lo cual debe reforzar la colaboración con los auxiliares de la función pública e intensificar la cooperación internacional.

En la gestión de riesgos aduaneros, la SAT podría renovar la solicitud de apoyos a la Organización Mundial de Aduanas y a la OMC (Convenio de Kyoto), dada su membresía en dichos organismos.

7.5.4. Fortalecer capacidades para el combate a la evasión y elusión fiscal.

En el combate a la evasión, surge como condición básica la ejecución de acciones de fortalecimiento de controles e intercambio de información tributaria así como la coordinación con otras entidades del Estado, especialmente con el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Respecto a este último organismo, en un informe del 2008 titulado Eficiencia de la Captación Fiscal por la Vía Judicial, ICEFI concluye: *“de los delitos tributarios denunciados se resuelve menos del 10% de los casos... los montos recuperados por la vía penal, equivalen apenas al 2.73% de las denuncias presentadas;*

y aunque el Código Procesal Penal establece una duración máxima de nueve meses, en la práctica los procesos por delitos tributarios tienen una duración promedio de cuatro años y seis meses. Lo anterior, estaría indicando además de la baja eficiencia del sistema de justicia guatemalteco, que el desincentivo a ser descubierto y castigado por incumplir con las leyes tributarias es casi inexistente en Guatemala”.

En materia de controles, la administración no ha podido implementar los beneficios que surgen de la aplicación de la Ley Nacional de Aduanas, por las exoneraciones otorgadas al cobro de multas en la importación de mercancías, por lo que debe retomar su preparación para tales efectos y mejorar la infraestructura aduanera en materia de vigilancia como cámaras, infrarrojos, rutas fiscales, etc. Para salir adelante a esta restricción, la Intendencia de Aduanas podría avanzar en la aplicación del procedimiento de las sanciones aduaneras administrativas reguladas en el Decreto 10-2012 del Congreso de la República y hacer suyo en lo que corresponde, el plan de combate al contrabando del Consejo Nacional de Combate al Contrabando-CONACON- e impulsar otras acciones para reducir este flagelo. De continuar el servicio aduanero con un régimen sancionatorio laxo y sin mecanismos de control, investigación e inteligencia aduanera, las actividades encubiertas e ilegales difícilmente podrán ser detectadas y menos, eliminadas. Una sanción a quien comete un delito de “cuello blanco” debidamente promovida en la opinión pública tendría un efecto de shock en la percepción de riesgo de los actores ligados al contrabando y la defraudación aduanera.

Desde la gestión del Superintendente habrá que coadyuvar con otros actores al desafío de contar pronto con la aprobación por parte del Congreso de la República, del cambio de ley que elimina el secreto bancario y facilitar con ello el acceso directo de la SAT a información bancaria de los contribuyentes.

La Intendencia de Asuntos Jurídicos de SAT, podría anticipar sus aportes a esta medida si contribuye en la preparación de normas para regular operaciones en las que se utilicen cantidades voluminosas de efectivo, y juntamente con la Intendencia de Fiscalización, regular el funcionamiento de juegos de azar como casinos, poner mayor atención a contribuyentes del sector comercial de bienes raíces y exigir información de notarios sobre transacciones realizadas. Un convenio con el Colegio de Abogados y Notarios sería deseable para fortalecer las capacidades de interpretación jurídica de los hechos de evasión y elusión fiscal.

7.5.5. Extender cobertura e incrementar eficacia de la Intendencia de Fiscalización.

El grado de cobertura de los contribuyentes fiscalizados es todavía muy bajo, por la insuficiente contratación de auditores y el uso deficiente de técnicas de riesgo en la selección de contribuyentes por fiscalizar, ante la falta de controles y evaluación de los planes de fiscalización. Además, no obstante los nexos con la aduana, la coordinación con los controles aduaneros expost, sigue siendo insuficiente. En ese sentido, se propone apoyar a la Intendencia de Fiscalización en cuanto a la contratación de más auditores, con experiencia para mejorar la calidad de sus auditorías y fortalecer la formulación y ejecución de planes para períodos recientes, en el uso del procedimiento abreviado y de los estados de resultados auditados.

Un componente destacado para “estar siempre listo” en la administración del nuevo ISR en lo que toca a la fiscalización de Precios de Transferencia, a cuyo fin SAT ya cuenta con recursos y metodologías para su aplicación por lo que no puede abandonar la unidad especializada formada para dichos efectos desde el 2010, por el contrario debe dotarla de más especialistas en sectores claves de la economía, facilitarle los accesos a base de datos del comercio exterior y de fiscalización del ISR para las evaluaciones de los estudios de precios de transferencia y las debidas auditorías a las operaciones y precios entre partes relacionadas.

En el combate a la evasión fiscal, la Intendencia de Fiscalización tiene el desafío de exigir el cumplimiento de la presentación de declaraciones afectas y no afectas de los impuestos que les corresponden y darles seguimiento, y evitar que la vía de las exenciones sea una fuente de lavado de dinero. También debe establecer una matriz de auditoría a la titularidad y transferencia de acciones de las sociedades (para efectos de control de dividendos) que recientemente convirtieron sus acciones al portador a nominativas, para lo cual se requiere información de accionistas, eventualmente a través de una declaración jurada de participaciones de acciones en sociedades nacionales y extranjeras.

Una tarea urgente es la actualización y debida aplicación del convenio de SAT con la Superintendencia de Bancos, en la convergencia de medidas de supervisión para el cobro de impuestos al sector bancario y financiero, pero en particular para fiscalizar las transacciones financieras y comerciales de dinero de dudosa reputación, como las que han sido descubiertas recientemente en transporte de dinero, depósitos simples y estructurados, sistemas bancarios subterráneos, en cooperativas, mutualistas y ONGs de microfinanzas, operaciones de negocios de automóviles, barcos, inmuebles, apertura de casinos y a diversas “empresas de papel” en que se mezcla inversiones legítimas e ilegítimas. Si bien esto último requeriría de un convenio parecido con el Registro Mercantil, en lo que toca a inscripción y liquidación de empresas, todas estas acciones contribuirían a superar la poca efectividad que ha tenido en el país la aplicación de la Ley contra el Lavado de Dinero y otras relacionadas con delitos afines.

Finalmente, se propone evaluar anualmente los efectos sobre la recaudación fiscal del uso generalizado de facturas electrónicas, ya que la principal fuente de evasión del IVA y del ISR, ha sido precisamente el uso de facturas falsas; cabría esperar una mejor calidad de los ajustes al superar los eventuales vacíos en la delegación de esta función a las entidades de emisión y calificación de facturas electrónicas, lo que implica no descuidar las facultades de la SAT en el control y seguimiento de dicho proceso.

7.5.6. Continuidad del mejoramiento de la informatización.

El proceso de informatización ha avanzado en forma significativa. En este plano, el progreso fundamental ha sido el uso de la informática para sistematizar los procedimientos internos de la administración (registro de contribuyentes, procesamiento de declaraciones y pagos, control de la recaudación, apoyos al área de fiscalización y cobranza coactiva, entre otros).

La Gerencia de Informática ha avanzado en su coordinación con las intendencias de la SAT, y en la misma forma debe hacerlo con la Gerencia de Planificación a efecto de procesar información sobre las transacciones realizadas por guatemaltecos en el exterior, especialmente sobre aquellas relacionadas con importaciones y exportaciones. Una condición de gestión informática actualizada es la previsión presupuestaria anual en materia de software, hardware y los respectivos programas de capacitación y mantenimiento. La incorporación de sistemas tecnológicos de vanguardia en las aduanas (Gps, scanners) y de revisión no intrusiva (rayos x, rayos gamma y otros), así como el mejoramiento de los esquemas de monitoreo de las operaciones mediante cámaras y circuitos de video inteligentes, son fundamentales en esta línea.

Como se propone en el punto 7.5.3 con relación al papel del Sistema de Información Aduanera, estas dos gerencias deben establecer claramente el formato en el que se realizará el intercambio de información y asegurar que la evasión fiscal y los negocios ilícitos puedan ser susceptibles de identificar, utilizando los convenios de intercambio de información.

7.5.7. Inducción del cumplimiento voluntario, en lugar de amnistías.

Se han concedido amnistías totales o parciales, en lugar de mejorar los procedimientos administrativos fundamentales y de establecer programas que induzcan el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes, como en el caso de los programas de facilidades para el pago de los impuestos morosos que tienen otros países. En efecto, en los últimos cuatro años, se han concedido dos amnistías fiscales, tres más entre más entre condonaciones de adeudos tributarios (Decreto 01-2013, exoneración de multas, intereses y recargos (Acuerdo Gubernativo 257-2013) y frecuentes prórrogas a la aplicación de la Ley Aduanera Nacional, contemplado en el Decreto 10-2012, que ha implicado otros 4 acuerdos gubernativos que exoneran de multas a los importadores y operadores aduaneros.

Estas medidas además de afectar la recaudación tienen un efecto perverso en la moral tributaria de los contribuyentes que cumplen con el deber constitucional de pagar sus tributos, erosionan la percepción del riesgo de ocasionar daño y dolo a la tributación y estimula la irresponsabilidad frente a los controles aduaneros y la fiscalización que realiza la SAT. El propio gobierno se niega a sí mismo, al conceder amnistías y el perdón periódico al incumplimiento de contribuyentes al pago del tributo y que se oponen a cualquier esfuerzo de ajustes y al mejoramiento de normativas, referidas por ejemplo, a registros de contribuyentes, control de omisos y morosos, la cobranza coactiva y las multas por incumplimiento, con la tendencia a disfrazar de “olvidos”, “errores” o “inconsistencias” las declaraciones falseadas.

En esa dirección, esta propuesta se dirige a incentivar el empeño por iniciar procesos de cambio en la cultura organizacional y tributaria, particularmente de la visión del contribuyente, como también en una modernización del sistema informático de SAT en plena coordinación con la fiscalización y el programa de cultura tributaria para fijar derroteros en un horizonte de corto y mediano plazo donde el cumplimiento voluntario

es una prioridad. En esa dirección, la administración tributaria tendría argumentos para evitar que a través del Ministerio de Finanzas se adopten acuerdos de gobierno central a favor las amnistías.

Del lado de la globalidad de las operaciones de comercio, toda concesión de amnistías fiscales favorece el incumplimiento de tributos sobre los intercambios internacionales de mercancías, alentando el comercio desleal y operaciones dudosas que se desarrollan con creces en Guatemala, por la vigencia del secreto bancario y la excesiva simplificación aduanera, que han colocado al país como paraíso fiscal. En el impulso de contrarrestar estas condonaciones y favorecer medidas de cumplimiento voluntario, deviene importante fortalecer los programas de cultura tributaria, como bien los ha venido implementando la SAT en los últimos años.

7.6. Fomento de la educación y cultura tributaria

Como institución del Estado encargada de aplicar el poder tributario, la administración tributaria es el eslabón básico entre gobierno y contribuyentes, con la clara atribución de ejercer un papel de puente entre el ciudadano y el Estado. Así, la administración tributaria se relaciona directamente y sin interrupción con el ciudadano, ofrece servicios, informa y orienta, pero al mismo tiempo, obliga y sanciona cuando es procedente. Para asegurar sus objetivos recaudatorios en el mediano y largo plazo, la administración tributaria requiere de la adopción de medidas que favorezcan la aceptación social de la tributación e incentiven el cumplimiento voluntario y consciente de las responsabilidades tributarias.

La aceptación social de la tributación deriva de la comprensión de su importancia, del porqué y el para qué de los impuestos, así como de la confianza en las instituciones y de las percepciones que se tengan sobre la administración y el uso de los recursos públicos. Para ser confiable a los ojos del contribuyente, la administración tributaria debe atender con eficiencia varias de sus áreas de normatividad y operaciones, a la vez que debe transmitir a sus funcionarios los principios de honestidad y rectitud en el tratamiento de los contribuyentes así como también monitorear, ajustar y sancionar las conductas irregulares en su interior.

Ganar la aceptación social de la tributación resulta una tarea titánica cuando la ideología tributaria de las élites, heredada de la colonia y renovada en diversos periodos hasta la actualidad, se ha diseminado en la sociedad y ha dado lugar a que la resistencia al deber de contribuir se fusione con diversas actitudes transgresivas de la vida nacional.⁷³

En materia tributaria se arraigan los denominados desencuentros fiscales entre gobernantes y gobernados como aquellos que se refieren a la contraprestación Estado-Contribuyente (no recibo nada a cambio de mis impuestos) ; a la transparencia versus corrupción (¿para qué pagar impuestos si se los roban?); o la agilidad versus el

⁷³ Ver capítulo 3 , numeral 1 de este trabajo, en que se analiza la determinación histórico-estructural de la tributación.

tortuguismo (pagar impuestos es muy complicado) y otras proposiciones señaladas por Estrada, S. (2013) y que a la postre resultan falsos dilemas que sirven de pretexto al sujeto obligado para decidir si cumple o incumple y, en el mejor de los casos, con cuánto quiere cumplir.

El pensamiento único en política económica aplicado en el país en los últimos 20 años, fertilizó dichas raíces al priorizar la soberanía del mercado sobre el Estado y donde los individuos deciden los márgenes de maniobra y sujetan a su “voluntad” la obligación constitucional de contribuir, situación hecha visible en la cita: “La figura del ciudadano está incompleta si el mismo no asume sus deberes fiscales”⁷⁴.

En las condiciones de un poder tributario erosionado, la subsistencia del Estado se auxilia de la promoción del cumplimiento voluntario de la obligación tributaria, como una de las pocas vías para liberar el “candado” impuesto por la prohibición constitucional del principio del “solve et repete”. Ello implica la adopción de medidas de aceptación social respecto a lo compulsivo que caracteriza al tributo y que lo hace polémico. En ese sentido, se hace necesaria la acción de otros mecanismos que sin excluir el ejercicio de las facultades coercitivas y disuasivas de la administración tributaria, se dirigen a la “viabilidad de tributar”, que deriva tanto de la información y orientación provenientes del área de comunicación como de la facilitación, agilización y eficiencia del área de atención al contribuyente.

Pero la actuación de la administración tributaria estaría incompleta si no recurre a la otra gran vertiente de la “disposición a tributar”, como lo es la persuasión, es decir, la concienciación proveniente de la cultura tributaria. En otras palabras, dicha disposición a tributar puede inducirse por la fuerza coercitiva (inspección, fiscalización, penalización) o bien por la aceptación voluntaria de tributar, en virtud de la cual, el “impuesto” (desde afuera) se transforma en un compromiso “autoimpuesto” (desde adentro) y, por consiguiente, en una práctica reiterada, en un hábito ciudadano que, como tal, es más sostenible en el tiempo que el cumplimiento forzoso y lógicamente supone a la larga, menores costos para la administración en términos de fiscalización y encausamiento legal.

Por consiguiente, su aceptación voluntaria se tornaría accesible por medio del respeto y pleno entendimiento al contrato social establecido en la CPRG y el esclarecimiento de la finalidad y uso de la tributación. Esto es precisamente lo que define a la cultura tributaria: asumir ante las leyes y procedimientos tributarios una actitud de cumplimiento responsable y actuar en consecuencia. Como menciona Estrada en documento citado: “La cultura fiscal se refleja más en el comportamiento que en el conocimiento”.

La cultura tributaria fructifica en la medida en que se evita la opacidad y el secretismo, que se da cumplimiento efectivo a la Ley de Acceso a la Información Pública, se divulgan los datos e informaciones estadísticas del recaudo y se publicitan los informes de gestión, sin arriesgar la confidencialidad del contribuyente, a fin de que la sociedad

74 Tomado de Estrada S., documento citado que refiere a un estudio de Estévez & Esper, 2010.

observe la importancia de la tributación y la acepte para cumplir y seguir cumpliendo adecuadamente con el deber de contribuir.

La comunicación a la sociedad de los objetivos de la tributación, sus impactos y efectos en el desarrollo, debe ser un hábito de la SAT a través de estudios, talleres, conferencias y diversos tipos de eventos divulgativos y formativos. En este esfuerzo se diseminan también las formas de aplicación de los destinos del tributo, sus beneficios como gasto y como inversión pública y los controles que se ejercen para su eficacia.

Las actividades de cultura tributaria que enseñan a los contribuyentes actuales y del futuro la importancia de su contribución para financiar el gasto público, requieren también del diálogo directo con actores que intermedian entre la SAT y el contribuyente, como abogados, contadores y consultores, no sólo para efectos informativos sino también formativos sobre la legislación, sus modificaciones y procedimientos de aplicación administrativa.

Las modalidades de actuación proactiva de la administración tributaria exigen rebasar la función recaudatoria para situarse, fundamentalmente, como puente entre la captación de la financiación y la construcción del bien común, lo que facilitaría el cumplimiento de la obligación tributaria con responsabilidad social. En ese esfuerzo, los programas de educación fiscal y cultura tributaria tienen como desafío que la tributación sea y se perciba como clave para el desarrollo económico y social. Por consiguiente, la SAT debe continuar apoyando la recuperación y consolidación de estos programas y contemplar las diversas dimensiones de la tributación, el rol moral de la administración y la importancia del pleno cumplimiento del deber de contribuir, como esencia de una ciudadanía social, fiscalmente responsable.

7.7. Renovación del pacto tributario.

La implementación de esta opción de política propuesta requiere la creación de consensos para lo cual es condición necesaria el rompimiento del pacto fiscal implícito entre el sector político y económico de mayor poder, el cual ha favorecido, como verdad inmutable, un papel pasivo del Estado al mantener la estructura regresiva de la tributación, con un fuerte componente de incentivos y privilegios fiscales, cuyas cifras no se exponen en la Ley anual del presupuesto. Se trata de renovar el pacto fiscal, que culmine con un acuerdo vinculante entre gobierno, partidos políticos, sector empresarial, trabajadores y sociedad civil para arribar a acuerdos sobre los cambios que aquí se proponen en la captación, distribución y control del proceso de recaudación tributaria.

Si bien se reconoce que algunos compromisos del Pacto Fiscal, suscrito en 2000, no han permitido la elevación de la carga tributaria a la meta establecida y que se han tenido pérdidas de recursos por su incumplimiento, como en el caso del acuerdo sobre prohibición a la condonación y amnistías fiscales, también es cierto que se han logrado avances en el fortalecimiento de la administración tributaria y que las condiciones

actuales requieren rediseñar la ingeniería de dichos compromisos sobre bases que apunten a construir una estructura más justa y equitativa.

El bajo desempeño resultante de los Acuerdos de Paz y del Pacto Fiscal, desplaza la estrategia del consenso hacia uno más concreto, directamente focalizado en un pacto por una tributación justa y equitativa, que se desprende de tan variados y múltiples compromisos, que por ser ambiciosamente integradores, se vieron reducidos a logros malogrados.

También se perciben pocas expectativas en experiencias recientes de acuerdos asumidos en los diálogos coyunturales establecidos en “mesas técnicas” entre el sector empresarial y el gobierno. Ello se constata en el llamado “pacto fiscal de cambio” del actual gobierno, un paquete de siete leyes que fueron presentadas en enero 2012, incluyendo temas de transparencia, calidad de gasto y lo que después sería el Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, que un año después sus mismos protagonistas⁷⁵ la negaron y desprestigiaron por su ambigüedad legal y ligereza. En efecto, los nuevos y subsiguientes pequeños pactos de elites tecnocráticas del gobierno y el sector privado, se orientaron a corregir los errores e incongruencias que caracterizan a dicha ley, que con sus modificaciones a julio del 2013, devienen más en retrocesos que avances, dada la amenaza de las acciones de inconstitucionalidad contra 85 de los artículos de las leyes tributarias aprobadas en el 2012.

No obstante, el principio sigue vigente, en virtud de la necesidad de acercar los intereses de los actores que tienen una mayor relación en el problema de la desigualdad económica y social que se vuelve insostenible cuando se conecta a la inseguridad ciudadana prevaleciente en el país, cuyo costo ya está llegando a la cifra de siete puntos porcentuales del PIB. De manera que si se quiere una sociedad menos desigual, conviene conversar y llegar a acuerdos para una tributación equitativa, aceptada por todos, en la medida que la tributación sigue siendo la llave maestra de la política económica y social.

Un viraje fundamental, pero difícil de lograr sería el cambio de la parte dogmática de la CPRG, como clave que define el poder fiscal del Estado y que blindó los secretos contables y legales manipulados para burlar el poder tributario. Aunque esto refiere a una solución política de mayor peso, todo movimiento en esa dirección una vez cambiada la ley electoral y de partidos políticos, deberá resolverse en su propia dinámica para enfrentar los grandes desafíos que plantean el desarrollo de la competitividad, la equidad y la gobernabilidad del sistema.

Las medidas que aquí se proponen se dirigen a la corrección de la estructura tributaria regresiva, a evitar exenciones generalizadas, a ampliar la base tributaria y a elevar la recaudación en la meta que se propuso al inicio de este capítulo, mediante el establecimiento de confianza en un Estado capaz de trabajar por el cumplimiento de los derechos económicos y sociales contemplados en la Constitución de la República. Se incluyen también la puesta en marcha de normativas de tributación internacional y

⁷⁵ Los actores principales fueron CACIF, Foro Guatemala, un grupo de economistas denominado G40 y los técnicos de Finanzas Públicas. al respecto un Ex presidente del CACIF García Noriega, manifestó que “Es una reforma muy bien integrada. Falta el análisis de los textos finales en los próximos días, pero está bien estructurada. Esto es un proceso que durará como un trimestre, y esperamos que se haga efectivo de la mejor manera, para tener una sola reforma tributaria para los próximos 10 años”.

de transparencia en materia fiscal para el control del lavado de dinero y las operaciones entre empresas relacionadas (principio de “arm’s length”) así como aquellas que operan en paraísos fiscales.

La propuesta tiene como punto de partida instalar en el país la cultura de responsabilidad sobre el deber constitucional a contribuir, que como se describe en el ítem 1.1 de este capítulo, el espíritu del trípode constitucional, constituido por la literal d) del Art.135: Deberes y derechos cívicos, que los guatemaltecos, deben contribuir a los gastos públicos, el Art. 171 ...“c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación”, y; el Art. 243: El sistema tributario debe ser justo y equitativo, no se reduce a ser solo un mecanismo de recaudación del sistema ingreso-gasto público, sino que se convierte en un ordenamiento de justicia, profundamente relacionado con la formulación constitucional del Estado democrático de derecho, que tiene en el bien común, una tipología tributaria que se encuentra comprometida con la consecución de un orden más justo y equitativo.

En consecuencia, el pacto tributario es la respuesta que deben dar los guatemaltecos a un deber consagrado en la Constitución, y que más allá de apoyarse en la teoría de pactos sociales generales, asume la tarea de consecución de los fines de interés general propio de un Estado social y democrático. En ese sentido, el pacto tributario es el cimiento para impulsar la reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos a fin de que el primero tenga capacidades para sustentar los programas de cohesión social y la aplicación de tareas complementarias ya desarrollados en los pactos fiscales anteriores.

Para hacer efectivo este pacto tributario, deviene una condición retomar lo bueno ya negociado, como lo fue el reconocimiento de los principios del Pacto Fiscal como marco de las negociaciones por cuanto se originó de un amplio ejercicio democrático que dio lugar a un acuerdo firmado por más de 100 organizaciones y por los presidentes de los tres poderes del Estado, le dan gran legitimidad al poder tributario del Estado y por supuesto a poner en el debate, los lineamientos que aquí se proponen.

Algunas metas intermedias que implican tareas renovadoras graduales previas se refieren al logro de una mejor disposición tributaria, entendida como la obtención de actitudes más positivas ante la tributación, es decir cumplimiento “voluntario”, censura social a la evasión, y al mismo tiempo motivar el beneficio del contribuyente de tener confianza en el uso de los tributos recaudados.

El Pacto Tributario, permitiría formas de entendimiento mutuo con los contribuyentes para facilitar el deber constitucional de contribuir y apropiarlo de sensibilidad en apreciar su cumplimiento como real y efectiva inversión en el país. En términos de la vida familiar cotidiana, un buen padre no deja de contribuir al sostenimiento del hogar, aún cuando aparezca en la familia un “hijo pródigo” o una “oveja negra”, cuyo tratamiento o castigo encuentra su asidero en otros mecanismos, de los que la propia legislación dispone.

En el nuevo pacto de tributación, los partidos políticos, los dirigentes sociales y los medios de comunicación tienen mucho de protagonismo en el logro de su comprensión y apoyo

desde sus inicios, dado que se intenta cambiar la racionalidad de la política tributaria, en un país cada vez más pobre y fragmentado. Estos actores son aliados principales en la construcción de educación y la cultura tributaria y en elevar la voluntad ciudadana del pago de tributos e incidir en fracciones permeables del empresariado para romper el pacto implícito de resistir y objetar cualquier tributo. A todos los contribuyentes, y en especial los medianos y grandes, se abrirían mejores opciones que los inclinaría a tener ver en esta propuesta un instrumento de salvarse a sí mismos como inversionistas, alejados de las actividades perversas de los factores fácticos. Lo indispensable es actuar en consecuencia, en la dirección del cambio del eje de la tributación, transformar su regresividad en equidad y encauzar la recaudación por las rutas de una mayor cohesión social.

Referencias **Bibliográficas**

Referidas a Metodología.

Campbell, Donald y Stanley, Julián. (2005). Diseños experimentales y cuasi experimentales en la Investigación. Buenos Aires: Amorrortu Social. 9a. Reimpresión. Colocado en el portal de GES.

Hernández Sampieri, Roberto Hernández, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. (2006). Metodología de la Investigación. Cuarta Edición, México.

Kuhn, Thomas. (1981). Las Revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica. Madrid.

Referidas al título de tesis.

Alm, J. y Martínez, J. (2003). Sizing the problem of the hard-to-tax. AYSPS Conference: The hard-to-tax, an international perspective, Atlanta, Georgia State University.

Ahmad, E. y N. Stern. (1991). The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries. Cambridge University Press, Cambridge.

Amaro, N. (2013). Renewable Energies in the Light of Development Experiences in Fifty Years, 1960-2010. Versión facilitada en PDF por el autor el 12 de junio, Guatemala.

ASIP. (2011). Equidad y Política Fiscal: los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto en Centroamérica. Rodrigo Cubero e Ivanna Vladkova Hollar, Revista No. 75, Asociación Internacional del Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires.

Balsells, E. (2012). Evolución de las teorías económicas de los tecnócratas guatemaltecos y su repercusión en el desarrollo del país en la historia reciente. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012.

Barreix, A. Roca, J y Villela, L. (2004). Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación. INTAL. Buenos Aires, Argentina.

BID-Euro social. (2010). Equidad fiscal en Uruguay elaborado por Roca, J.

Bird, Richard & Zolt, Eric. (2001). Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries. University of Toronto, Ontario, Canada.

Bird, R. y O. Oldman. (1967). La imposición fiscal en los países en desarrollo. José Meza Nieto, trad. México, UTEHA.

Bonesmo Fredriksen, K. (2012). Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth”, OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28t0bznr>.

Chowdary, K. V. (2011). High net worth individuals, transparency and international cooperation. DGIT (inv), presentation at the 4th Global Conference on Tax and Inequality, dec. 2011, New Delhi, India.

Casaús, Marta. (1992). Guatemala: Linaje y racismo, FLACSO, San José, Costa Rica.

Castellanos, J. (1996). Café y Campesinos en Guatemala. Orígenes de la economía de plantación moderna en Guatemala. 1853-1897. Madrid.

CEPAL (2000). Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, México 2000.

CEPAL (2010): La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir [LC/G.2432 SES.33/3, Mayo], Santiago de Chile.

CEPAL-GTZ. (2010) Guatemala: La tributación directa, la evasión en el impuesto sobre la renta y sus desafíos, Maynor Cabrera, cap. VII en Evasión y Equidad en América Latina. Santiago, Chile.

CEPAL (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina. Juan C. Gómez Sabaini Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignolo, - Serie Macroeconomía del desarrollo N° 119 Chile.

CEPAL (2013). Panorama Fiscal de América Latina: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Santiago de Chile.

Coordinación de ONG y Cooperativas. (2005). Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, de 1996-2005. -CONGCOOP-, Guatemala.

Cyn Young Park. (2011). Taxes, Social Transfers and Inequality in Asia. Delivered at 4th ITG Global Conference on Tax and Inequality, Dec. 2011, New Delhi, India.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2011) Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010. Census Bureau, Dept of Commerce, USA. September 2011.

Dosal, Paul. (2005). El ascenso de las Élite industriales en Guatemala, 1871-1994. Traducción de Ronald Flores. Edit. Piedra Santa, Guatemala.

Engel, Eduardo, Galetovic A. y Raddatz, Claudio. (1997). Taxes and Income Distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic. Santiago de Chile.

Estrada Farfán, S. (2013). Proyecto "Fortalecimiento de la Educación Fiscal y la Participación Ciudadana en Guatemala y América Central", Guatemala.

EUCOTAX, Wintercourse, (2010). Tributación Comparada en la UE, Uppsala, Suecia. 2011.

- FAO (2010). Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central, de Fabrice, Edouard. Organización para la Alimentación y la Agricultura, Septiembre.
- FLACSO. (2009). Capital y luchas: Breve análisis de la protesta y el conflicto social actual, Cuadernos de debate # 10, Guatemala, Octubre 2009.
- FLACSO. (2011). "Impacto Económico de las Transferencias Monetarias Condicionadas. El caso del programa: Mi Familia Progres". Guatemala.
- FMI. (2011). Movilización de ingresos en los países en desarrollo. Departamento de Finanzas Públicas, Carlo Cottarelli, Washington.
- Font, Juan Luis (2010). Artículo: Las diez familias, El Periódico, 16 de julio del 2010.
- Gaggero, Jorge. (2008). La progresividad tributaria: su origen apogeo y extravío (y los desafíos del presente). CEFID-AR, Documento de trabajo N°23, Buenos Aires, Argentina.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico. (2009). Desigualdad y crecimiento: la literatura, los debates y su medición. CEFID-AR, Documento de trabajo N°257, Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Sabaini, Jiménez, J.P. y Rossignolo. (2011). Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos. GTZ-CEPAL, preparado para la ITD global Conferencia on Tax and Inequality, New Delhi, India.
- González Darío, Martinoli C. y Pedraza, J.L. (2009). Sistemas Tributarios de América Latina, Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social. Eurosociál, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.
- Gonzales, I. (2011). Gasto y deuda pública en América Latina: indicadores del sector público. ILPES, CEPAL, Santiago de Chile. 31pp.
- Goñi, Edwin, López, J.H y Servèn, Luis. (2008). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin American. Policy research working paper 4487, The World Bank.
- Heller, W. (1964). Políticas fiscales para los países subdesarrollados. en Bird y Oldman 1967.
- Hunt, E. & Colander, D. (2006). Introducción a las Ciencias Sociales, duodécima edición, extraído de www.pearsoneducacion.net.
- ICEFI. (2008). La Tributación Directa en Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Guatemala.
- ICEFI. (2011). El remedio de nuestros males, Un análisis sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para mejorar el sistema de salud pública en Guatemala, 2012-2021. Boletín # 6.

IMF. (2000). Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries. by Ke-young Chu, Hamid Davoodi, and Sanjeev Gupta, Working paper.

INE. (2011). Directorio Nacional Estadístico de Empleo-DINESE-, Guatemala, 2011.

Jiménez J.P. y López Azcúnaga, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. *desigualdades.net Working Paper Series No. 33*, Berlín.

López-Calva, L. F. y Lustig, Nora. (2010): Explaining the Decline in Inequality in Latin America: technological Change, Educational Upgrading, and Democracy, in: *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress*. (comp.), UNDP, New York.

Lotz, J. R, y E. R. Morss. (1967). Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries. *International Monetary Fund, Staff Papers*, 14, Washington.

Mahon, J. (2009). Tax Reform and Income Distribution in Latin-American. William College, Williamstown Ma. XXVII Congress of the Latin America Studies Association, Rio de Janeiro.

MEM (2006). Anuario Estadístico Minero 2006, Ministerio de Energía y Minas, Guatemala.

Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Edit. Aguilar, Madrid.

Orozco, Manuel. (2004). Remesas hacia Latinoamérica y el Caribe: cuestiones y perspectivas acerca del desarrollo, en *Migraciones y derechos humanos*. Reunión de personas expertas, San José, 9-11 de agosto, 2004, pgs.61-133.

Pape, Edgar. (2010). El principio de No Confiscatoriedad y su aplicación en Guatemala, artículo elaborado para el curso de Derecho Tributario, ESDAP-Universidad Galileo, Guatemala.

Pape, Edgar. (2011). Crecimiento del Sector Bancario y Financiero y sus efectos en la política fiscal. Artículo para el Doctorado en Tributación, UGalileo-SAT, Guatemala, septiembre 2011.

Pérez Sáinz, J.P. Mora Salas, Minor. (2008). Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina. Una propuesta analítica y metodológica. Fundación Carolina, Costa Rica.

Piketty, T. & Saez, E. (2007). How progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 21(1), pages 3-24, Winter.

PNUD. (2005). Estratificación socioeconómica y desigualdad en la Guatemala diversa: Informe de Desarrollo Humano, Guatemala.

- PNUD. (2007). Percepción Ciudadana de la Democracia, escrito por Torres-Rivas, Edelberto y Rodas Maltez, Francisco. Guatemala.
- PNUD. (2008). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano? Cap.12. El sector informal en la Guatemala de hoy.
- PNUD. (2013). Guatemala, ¿Un país de oportunidad para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Capítulo II, Guatemala, 2013
- Prebisch, R. (1949). El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas, United Nations, New York.
- Quintana Roldán, Carlos F. (2011). Derechos humanos y desarrollo social, presentado en el Seminario Internacional de Instituciones y Desarrollo, El Colegio Mexiquense, Zinacantepec.
- Rostow, Walt Whitman. (1960). Las Etapas del Crecimiento Económico. FCE, México.
- Shaviro, D. (1990). Beyond public choice and public interest: a study of the legislative process as illustrated by tax legislation in the 1980, 139 U. Pa. L. Rev. 1, 7. Washington.
- Schick, Allen. (2003). El Estado que Rinde, reflexiones sobre una idea la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aún está pendiente. Dialogo de políticas del BID, Washington.
- Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo. (2000). Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina. Preparado para la Secretaría de Programación Económica, parte del proyecto 3958, AR-FOSIP, Banco Mundial, Buenos Aires.
- SAT. (2009). Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005 – 2009. Guatemala.
- SEGEPLAN. (2012). Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021, Guatemala, mayo 2012.
- Stiglitz, Joseph. (2006). Cómo hacer que funcione la Globalización. Edit. Taurus. Pp 184-188.
- UNDP. (2011). The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, 2010. United Nations Development Program. 2011. pp. 72–74.
- UNDP. (2013). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin América. By Nora Lustig, Luis F. Lopez-Calva, Eduardo Ortiz-Juárez, abril, 2013

UNICEF. (2012). Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países, trabajo preparado por Ortiz I. & Cummins, M. New York.

Wilkinson R. & Pickett, K. (2010). Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva, pp. 38-39, The spirit level, London. Penguin 2010.