

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA**

**LA ESTRUCTURA FISCAL Y TRIBUTARIA
DE
GUATEMALA**

**LIC. VICTOR MANUEL PEREZ MEJIA
ECONOMISTA**

INDICE

	PRESENTACION	3
	JUSTIFICACION	4
	OBJETIVOS	5
I	SITUACION ACTUAL	6
	1. Estructura Fiscal	6
	2. Estructura Tributaria	6
	3. Problemática o Valladares Recaudativos	7
	4. Exoneraciones y Exenciones Fiscales	8
II	MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	10
	1. Política Fiscal	10
	2. Reforma Fiscal	11
	3. Reforma Tributaria	11
	a) Importancia de la Reforma Tributaria	12
	b) Acuerdo Social	13
	c) ¿Es Necesario Innovar el IVA?	13
	d) Fundamentos que Inciden en la Baja Recaudación de Derechos Arancelarios	14
	e) ¿Es Necesario Innovar el ISR?	15
III	LA EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA DETERMINACIÓN, CONTROL Y RECAUDACION DEL IVA	16
IV	IMPORTANCIA DE LA AUTOMATIZACIÓN Y MECANIZACIÓN DEL IVA	17
V	METODOS PARA RECAUDAR EL IVA QUE GENERA LA ECONOMIA INFORMAL	18
VI	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20
	BIBLIOGRAFÍA	21

PRESENTACION

El Estado para garantizar, a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, necesita obtener recursos con el fin primordial de satisfacer las necesidades públicas; por lo que la tributación es la forma de obtener tales recursos para el cumplimiento de sus fines sociales.

En el presente análisis se bosquejan las estructuras, tanto la actual como la propositiva, del marco fiscal y tributario Guatemalteco, con el objetivo de establecer, como lo determina la Constitución Política de Guatemala, arbitrariedades y abusos de poder que obstruyen normar adecuadamente las relaciones entre el fisco y los contribuyentes.

A lo largo de la historia de Guatemala todos los gobiernos se han visto obligados a intentar reformas tributarias ante la permanente debilidad de las finanzas públicas. Pareciera que cada gobierno "descubre" esta debilidad e intenta resolverla sin comprender a cabalidad su naturaleza y los grandes desafíos que plantea. Estas iniciativas han enfrentado grupos de interés muy fuertes y bien organizados, reunidos en una confederación de cámaras empresariales: el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), generalmente con acceso al poder ejecutivo y con posibilidades de incidir fuertemente en la política tributaria. La relación directa, no mediada institucionalmente, entre el poder económico y el poder ejecutivo ha tomado dos formas: la de una negociación de élites que se ha reflejado en algunas reformas tributarias menores, convenidas entre una élite tecnocrática y la élite empresarial; o la de confrontación, situación en la cual el sector privado ha recurrido a paros empresariales y movilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica posibles aumentos de los impuestos.

JUSTIFICACION

El propósito del presente planteamiento es de servir como base para la discusión de aspectos importantes de política fiscal y tributaria que contribuyan a lograr acuerdos entre las justificaciones que sobre el particular proponen tanto el sector público como el sector privado; es decir, lograr coincidencias o acuerdos en políticas y opiniones de ambos sectores.

Algunos artículos de la Constitución Política promulgada en 1985 debilitaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes; por ejemplo, para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto; y se prohíbe que las multas e intereses por mora superen el valor del impuesto omitido o en mora, por considerar la Constitución que esto es confiscatorio. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, estas cláusulas reflejan el hecho de que en Guatemala se mezclan los derechos de propiedad con las obligaciones tributarias, lo cual no ocurre en otros países como El Salvador o Costa Rica. Además, la Constitución prohíbe de manera muy vaga la doble tributación, lo cual ha dado lugar a múltiples interpretaciones de esta cláusula, con la consiguiente incertidumbre acerca de la aplicación o no de reformas tributarias aprobadas por el Congreso.

La Constitución también permite que cualquier ciudadano o empresa, con la asistencia de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad --tribunal máximo en el ramo de la Constitución en Guatemala-- la cual, si considera que la ley vulnera algún derecho constitucional, puede suspender su vigencia. Según la CEPAL esto fomenta que el campo de negociación de los impuestos sea una "negociación directa entre el Estado y las clases propietarias", mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en el Congreso y en el terreno político donde se define el poder tributario del Estado (CEPAL, 1996).

Como consecuencia, la negociación sobre impuestos no se concentra principalmente en la aprobación de la legislación por el Congreso, ya que puede ser modificada con relativa facilidad por la Corte de Constitucionalidad ante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En este nuevo escenario los gobiernos pueden enfrentar una reducción de sus recursos financieros en el momento menos esperado.

OBJETIVOS

Encontrar mecanismos para que el régimen fiscal permita fortalecer favorablemente la búsqueda de inversión productiva, para contar con un sistema eficiente y eficaz que viabilice la determinación y recaudación, con simplicidad, del sistema tributario que contribuya a la determinación y obtención de los recursos financieros que necesite el Estado de Guatemala para su funcionamiento; toda vez que cuando ha habido negociaciones éstas han tomado la forma de "negociaciones de élites" entre una élite tecnocrática y la cúpula empresarial. El foro real de negociaciones no ha obedecido a la institucionalidad democrática del país, ni el Congreso en particular; sino que cuando ha habido negociaciones de élites, las propuestas que han logrado avanzar han sido aquellas tendentes a simplificar el sistema tributario o a aumentar el IVA y a erosionar la tributación directa, incluso mediante el establecimiento de impuestos temporales cuando han existido presiones para incrementarla.

A largo plazo, uno de los objetivos más importantes de la política fiscal es la consecución de un crecimiento económico sostenido que permita alcanzar niveles de bienestar y renta per cápita cada vez mayores.

I. SITUACION ACTUAL

La política fiscal pretende ser un factor importante en la determinación del PIB, propiciando un interesante debate sobre el tamaño óptimo del sector público, con el que se pretende dar respuesta a cuestiones como cual es el nivel de gasto público que da lugar a un mayor crecimiento o cómo debe distribuirse y financiarse dicho gasto.

Cuando se analiza la evolución que ha presentado el gasto público se observa claramente el peso creciente que sobre el PIB han ido adquiriendo tanto los impuestos recaudados como el gasto público. Resulta extraño que en los últimos años hayan aparecido una gran cantidad de trabajos teóricos y empíricos con propuestas sobre cómo aumentar las tasas de crecimiento de la renta per cápita alterando el nivel, la composición o la financiación del gasto público.

1. Estructura Fiscal

La política fiscal de Guatemala actualmente está definida por el Pacto Fiscal, acuerdo nacional firmado el 25 de mayo de 2000 por más de 140 organizaciones sociales sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y por los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996. Éstos, a su vez, constituyen el instrumento que puso fin a una guerra civil que había afectado al país por más de 30 años.

El marco legal que determina la estructura fiscal nacional está establecido, entre otros marcos jurídicos, por: El Código Tributario, Código Civil, Código Procesal Penal, Código de Comercio, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles y Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz.

2. Estructura Tributaria

Al analizar la estructura tributaria de Guatemala, de inmediato se determina que ésta presenta elevados componentes o grados de ineficiencia; razón por la que los organismos financieros internacionales nos consideran como un “**PARAISO FISCAL**”; motivo por el que se presenta la necesidad de avanzar hacia un sistema tributario progresivo y eficiente, que permita generar los recursos indispensables para poder efectuar las inversiones en capital humano e infraestructura básica, requeridos para reducir la pobreza

y las enormes desigualdades que caracterizan a nuestro país, y lograr el desarrollo pleno de las potencialidades de los seres humanos que lo habitan.

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma que se distribuye la captación de estos recursos en la sociedad: a) La carga tributaria, b) Su estructura y c) El control de la evasión de impuestos. El País enfrenta problemas serios por estos factores.

En Guatemala la estructura tributaria lejos de basarse en la capacidad de pago y en una justa distribución, ha demostrado ser una estructura basada en un sistema **REGRESIVO**.

Las definiciones que a continuación se detallan son utilizadas generalmente para explicar la relación entre carga tributaria y los ingresos de personas individuales o jurídicas. Si los contribuyentes con diferentes niveles de ingresos tributan una misma proporción promedio de su ingreso anual, entonces se dice que la carga tributaria es **PROPORCIONAL** a todos los tramos de ingresos. Si la carga tributaria promedio aumenta a medida que aumenta el ingreso por tramo se dice que la carga tributaria es **PROGRESIVA**; mientras que si la carga tributaria promedio disminuye a medida que los niveles de ingreso por tramo aumentan, se dice que la carga tributaria es **REGRESIVA**.

3. Problemática o Valladares Recaudativos

Entre los elementos que han tendido a frenar el crecimiento de la carga tributaria se encuentran tanto la tendencia de estancamiento del Producto Interno Bruto relacionado con factores de carácter interno y externo, como el desinterés que con el tiempo se fue generando respecto a los compromisos adquiridos, el mal manejo de los recursos tributarios, la corrupción en la administración pública y la falta de conciencia tributaria en el sector empresarial.

Es muy importante también considerar la política económica del Estado Desarrollista otorgando beneficios tributarios al sector privado, dirigidos a fomentar la inversión y a motivar el apareamiento y desarrollo de algunas actividades específicas consideradas de interés para el País, naciendo así las exoneraciones y exenciones fiscales.

4. Exoneraciones y Exenciones Fiscales

La disposición de otorgar un tratamiento preferencial a determinados grupos tiene un costo, y al mismo se le conoce con el nombre de GASTO TRIBUTARIO.

Entre estas exoneraciones y exenciones fiscales es importante mencionar:

1. Gasto fiscal por exportaciones: Esta exoneración permite que las exportaciones guatemaltecas compitan en los mercados internacionales mejorando su competitividad; y, según estudios efectuados los recursos utilizados en el sector no tienen un empleo alternativo en la economía guatemalteca. De estas exoneraciones disfrutaban las zonas francas y otras actividades exportadoras diferentes a la maquila;
2. Gasto fiscal del las maquilas. El motivo para ofrecer un tratamiento especial al sector de la maquila se basa en el hecho de que ésta se enfrenta a una fuerte competencia internacional y, por lo tanto, resulta altamente sensible a los precios de los insumos.
3. Gastos fiscales del comercio por menor. Se refiere a las compras en los mercados cantonales, debido a que, como es obvio, la aplicación de los impuestos a este tipo de transacciones ha sido problemática en todos los países del mundo, por las características especiales que tiene el sector. En este caso resultaría muy difícil y costoso, desde el punto de vista administrativo, intentar recaudar el tributo.
3. Gasto Fiscal de Centros Educativos. Es un gasto tributario significativo que no puede suprimirse en el corto y mediano plazo, siendo los principales beneficiarios las universidades y centros educativos privados.
4. Gasto fiscal de Misiones Diplomáticas e Internacionales. Este tratamiento tiene su fundamento legal en convenciones, protocolos y otras leyes de carácter internacional o por tratamiento de reciprocidad con otros gobiernos, por lo cual no se hace necesario plantear argumentos para su supervisión.
5. Gasto fiscal en la distribución de petróleo y sus derivados. En lo que respecta a este beneficio, la mayor exención se concentra en la utilización de Bunker C para la generación de energía eléctrica, sector que es muy sensible al incremento de precios y especialmente el que se ocasionaría en

el momento concesiones por leyes especiales. Sería imposible eliminar tales beneficios.

6. Gasto Fiscal en las Importaciones. En este rubro las mayores exenciones se concentran en el fortalecimiento de la actividad exportadora por las zonas francas y la maquila; y por lo tanto son aplicables los mismos argumentos expresados en los puntos 1 y 2 de estas consideraciones.

7. Gasto Fiscal por Exenciones y Exoneraciones Personales. Este gasto fiscal está integrado por las deducciones del impuesto sobre la renta por Q36,000.00, aguinaldo, bono 14 y otros gastos personales.

Dentro de las principales categorías del gasto fiscal las exoneraciones y exenciones personales son las únicas que pueden ser canceladas, por eso es que no se extrañe que todos los documentos de los consultores apunten a suprimirlas, decisión que puede causar un impacto negativo para la gobernabilidad del País, porque la sociedad civil no aceptará que el costo de la tributación recaiga siempre en la clase trabajadora

II MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Trata de los componentes teóricos que actualmente se plantean con el objetivo de contar con la modernización fiscal y tributaria que persigue el Organismo Ejecutivo para afrontar la crisis financiera que soporta, con el objetivo de llevar a cabo la política económica y social necesaria para el desarrollo del País.

Es función de la metodología contar con sistemas que permitan crear mecanismos para solucionar problemas impositivos y recaudativos; es decir figuras que puedan observar la relación entre paradigmas metodológicos y comunes a los sistemas fiscales y tributarios para que todo ente tributario cuente con el proceso sencillo y fácil al método tributario correspondiente.

Se analizan los planteamientos de MODERNIZACION FISCAL que propone el Organismo Ejecutivo para demostrar cómo se puede llevar a cabo una modernización del sistema tributario en forma eficiente con el objetivo de contar con los recursos necesarios que permitan ejecutar el respectivo Presupuesto de Egresos del Estado.

El presente planteamiento se establece por los aspectos contenidos en la REFORMA FISCAL y en la REFORMA TRIBUTARIA cuyos elementos están establecidos por la importancia de la reforma tributaria, los componentes de acuerdo social y la conveniencia o inconveniencia de innovar el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, los Derechos Arancelarios y El Impuesto Sobre la Renta -ISR-; por tratarse de los tres componentes de mayor incidencia entre los ingresos tributarios del Gobierno Central. También se analiza la conveniencia de contar con sistemas que permitan ejecutar con eficiencia y eficacia, por medio de AUTOMATIZACIÓN Y MECANIZACION, la imposición, control y recaudación del -IVA-. Asimismo se plantearán algunos métodos para recaudar, aunque sea en parte, los impuestos que genera la economía informal.

1. Política Fiscal

La política fiscal del País es uno de los elementos fundamentales para lograr su desarrollo económico social. Para hacer efectiva dicha función los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal establecieron metas y mecanismos fiscales tendentes a eliminar las iniquidades sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo, como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales.

2. Reforma Fiscal

Los objetivos que persigue una justa reforma fiscal son: aumentar la equidad; simplificar los impuestos; asegurar la suficiencia financiera de la Administración Pública; impulsar el crecimiento económico y la productividad; favorecer el tratamiento del ahorro de las rentas medias y bajas y favorecer la actividad empresarial y la creación de empresas.

Sin embargo, contrario a una justa reforma fiscal en un proyecto también se plantea la injusticia de eliminar, en los próximos cuatro años, la deducción del IVA de los empleados en relación de dependencia que ganen más de 3,000.00 quetzales al mes. Esta medida se considera injusta porque los salarios de dichos empleados en ningún momento se ha considerado ajustarlos al nivel de inflación que constantemente los deteriora.

3. Reforma Tributaria

Esta determina que en la estructura de impuestos del País se establece quién o quienes deben o no pagarlos, así como el motivo de ello, la cantidad que deben pagar, la forma en que deben pagar, etc.; y dependiendo de las políticas del gobierno y de la economía del País se plantea la correspondiente reforma tributaria.

Para efectos de la reforma tributaria guatemalteca es importante tomar en cuenta que la capacidad de pago de los correspondientes impuestos debe basarse en el ingreso y patrimonio de las personas, empresas u organizaciones.

Desde todo ángulo o punto de vista que se considere y analice, cuando se propone una reforma tributaria es de particular importancia considerar aspectos que permitan que ésta se lleve a cabo satisfactoriamente y que los resultados sean los esperados por los guatemaltecos; por ejemplo:

1. Que los impuestos no deben afectar la eficiencia en el uso de sus recursos; es decir, no deben hacer que una persona trabaje menos o no utilice su capital en la producción. En general, no se debe permitir que los impuestos desincentiven su actividad productiva.
2. Los impuestos deben ser flexibles; o sea que se deben acomodar a las circunstancias económicas de Guatemala.
3. Contar con una cuota de simplicidad; es decir, que aunque detrás de los impuestos hayan teorías que en muchos casos resulten complejas, éstos

deben ser sencillos de imponer y recaudar para evitar que se produzcan evasiones derivadas de su complejidad.

a) Importancia de la Reforma Fiscal y Tributaria

Históricamente ante la falta de recursos financieros el Estado de Guatemala ha adoptado medidas como la disminución del gasto público, fundamentalmente en el recorte a la inversión, en detrimento de la satisfacción de las necesidades sociales y en contraposición a los niveles de pobreza y pobreza extrema de la población que caracteriza a Guatemala; y es aquí donde se tipifica una falta de coincidencia entre el fin último del Estado y las medidas de políticas adoptadas, ya que en una sociedad donde existe alta concentración del ingreso, la carga impositiva y el gasto público deben ser utilizados como medios solidarios para el logro del desarrollo humano así como instrumento redistributivo del ingreso vía el gasto social en sectores como la educación, la salud, la infraestructura básica y la seguridad.

No puede ser que por falta de recursos el Estado se vea en la necesidad de reducir gastos y con ello dejar de atender las necesidades sociales urgentes, ante la posibilidad de causar un desequilibrio fiscal, especialmente en un país que se ha caracterizado por la falta de atención de las demandas de la mayoría de la población. Por otra parte, cuando se trata de atender los compromisos del gasto público, especialmente en las metas propuestas en los Acuerdos de Paz, sucede que debido a la falta de recursos aumenta el déficit fiscal en proporciones preocupantes y por consiguiente los niveles de endeudamiento tanto interno como externo. Esto comprueba que el problema de fondo en Guatemala es la necesidad de aumentar el ingreso fiscal ordinario y no disminuir el gasto, sino buscar la eficiencia y calidad del mismo.

Los indicadores económicos y sociales de Guatemala demuestran que no se ha logrado alcanzar ese conjunto de condiciones, que permitan a todos los guatemaltecos su desarrollo y bienestar en general. Los gobiernos que han intentado un cambio en esa dirección han tenido la presión política de grupos de interés; mismos que han pedido la sostenibilidad de medidas de política económica que no permitan mantener la estabilidad económica del País.

En base a lo expuesto se establece la importancia de la reforma tributaria, para cuyo efecto nace la comisión preparatoria del Pacto Fiscal, misma que determina que ésta debe ser parte fundamental de la estrategia de desarrollo de Guatemala, contribuyendo a resolver los problemas históricos y

recurrentes de las finanzas públicas, tanto en el plano institucional como en el financiero. En este sentido, existe un escenario que, en ausencia de un Pacto Fiscal, haría muy difícil cumplir una estrategia de desarrollo. Este escenario consistiría en que el Gobierno se atrofie y que sea cada vez mas evidente su incapacidad de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

En el campo macroeconómico existen actualmente desequilibrios que se reflejan en el déficit fiscal creciente, un déficit externo alto, dificultades del sector productivo y un sistema financiero débil. Este escenario implica en caso de llegarse a las metas propuestas en el Pacto Fiscal, una limitada capacidad del estado para resolver estos problemas y evitar una crisis de grandes proporciones. Frente a esta situación el gobierno podría acudir a acciones arbitrarias desesperadas que dañen a los ciudadanos y castigue injustamente a los que quieren trabajar e invertir.

b) Acuerdo Social

El Pacto Fiscal constituye un acuerdo social amplio y representativo sobre los derechos y obligaciones de los guatemaltecos con el Estado; así como los deberes y poderes en su relación económica y financiera de la sociedad. Asimismo, el Pacto Fiscal como acuerdo social, es consecuencia del acuerdo de democratización iniciado en 1985 y de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, que han creado las condiciones favorables al diálogo y a la negociación entre los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca.

Acordar un Pacto Fiscal implica un compromiso de trascendental importancia para permitir al Estado cumplir con sus funciones básicas, especialmente en materia social, económica, de seguridad y de administración de justicia. En general, es un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Implica acuerdos del conjunto de la sociedad sobre el estilo de nación que se desea cumplir y sobre principios y compromisos recíprocos del Estado y los ciudadanos acerca de los temas de Política Fiscal, Gasto Público, Deuda Pública, Ingresos del Estado, Patrimonio del Estado, Administración tributaria, Control y Evaluación del Gasto, Combate a la Corrupción y a la Impunidad.

c) ¿Es necesario o conveniente innovar el IVA?

El Impuesto al Valor Agregado -IVA- Está legislado en Guatemala por la **LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO DECRETO NÚMERO 27-92 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE**

GUATEMALA, de fecha 07 de mayo de 1992 y por el **Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)** conforme **ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 311-97** de fecha 14 de abril de 1997 de El Presidente de la República.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el gravamen indirecto, que equivale al 12% del valor de un producto o servicio y se paga al efectuar la adquisición (viene incluido en el precio).

En virtud de que entre la serie de componentes que para obtener mas ingresos o mejorar la recaudación tributaria, tanto el Sector Público como el Sector Privado han estimado la posibilidad de incrementar la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA); y ante tal posibilidad es importante considerar que seguramente elevar la tasa de este impuesto, contribuirá a incrementar los niveles de inflación que soporta el País; contribuyendo, con ello, a incrementar la pobreza extrema de la población guatemalteca; toda vez que al incrementar el IVA los niveles adquisitivos de cada consumidor se minimizarían, generando menos demanda de artículos para el consumo; y habiendo menos demanda lógicamente se disminuye la producción; situación que minimiza la contratación de trabajadores, acrecentando con ello el desempleo de la población económicamente activa.

Contra poniéndose a la posibilidad de incrementar la tasa del IVA, la recomendación más importante es de índole administrativa más que de política económica tributaria. Consiste en concentrar esfuerzos para combatir la evasión, ya que ésta presenta efectos recaudatorios evasivos muy altos; y mejorando los sistemas de imposición y recaudación tributaria, el Estado no afrontaría los problemas de ingresos necesarios para financiar su Presupuesto de Egresos.

d) Fundamentos que Inciden en la Recaudación de Derechos Arancelarios

En relación a este impuesto, además de considerar el comercio no registrado con el exterior o contrabando, también es muy importante tomar en cuenta que más de la mitad de las importaciones están sujetas a tasa cero de derechos arancelarios, sea por componentes especiales que se han establecido o por tratados de libre comercio, en moda por la globalización.

e) ¿Es conveniente o necesario innovar el ISR?

El Impuesto Sobre la Renta -ISR- Está legislado en Guatemala por la **LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, DECRETO NÚMERO 26-92 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**, de fecha 09 de abril de 1992 y por el **Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO 596-97** de fecha 06 de agosto de 1997 de El Presidente de la República.

La recaudación de este impuesto ha presentado niveles muy modestos relativos al PIB; y una parte muy significativa proviene de personas físicas cuyos efectos redistributivos son aún más modestos, cuando no regresivos; situación que determina que sí es conveniente mantener el ISR, sobre personas físicas en las condiciones actuales; toda vez que innovarlo incrementándolo sería limitar los niveles de consumo que, principalmente para empleados en relación de dependencia, es exiguo en Guatemala

También la depreciación de la moneda nacional, ya que su poder adquisitivo para comprar bienes y servicios, tanto nacionales como extranjeros, frecuentemente refleja la disminución del poder de compra que origina el proceso inflacionario, con excepción de períodos muy cortos, constantemente se reflejan en los componentes de la Canasta Básica. Por tal razón la innovación de este impuesto para personas físicas es improcedente; debido a que para ello además de considerar la escasa magnitud de los correspondientes ingresos, éstos también deben evaluarse en términos comparativos a su poder adquisitivo.

Contrapuesto a lo mencionado, sí es muy importante encontrar los mecanismos para que los contribuyentes económicamente más poderosos paguen lo que realmente les corresponde conforme a sus utilidades.

Cuando el contribuyente económicamente más poderoso tributa tan poco, la progresividad de este impuesto no debe buscarse subiendo la carga tributaria sobre los más pobres sino que sobre los más ricos. Objetivo que se puede lograr a través de más y mejores controles de cumplimiento, que a través de aumentos de las tasas impositivas, las cuales indiscutiblemente invitan a gran cantidad de contribuyentes a intensificar sus esfuerzos para evadir el impuesto.

III LA EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA DETERMINACION CONTROL Y RECAUDACION DEL IVA

La **eficiencia y eficacia** para la determinación, control y recaudación del IVA se puede establecer con los elementos básicos que para cumplir con sus objetivos se haya trazado la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para contar con los mecanismos que le conduzcan a la recaudación de este impuesto.

Mucho se ha escrito sobre el tema y muy diversos los enfoques que se le han dado; sin embargo el presente planteamiento es con el ánimo de tratar de que se encuentre la utilización apropiada de los correspondientes elementos, adecuándolos a cada situación, en la permanente búsqueda de una mejora continua del desempeño de las diferentes funciones delegadas a las dependencias que para el efecto cuenta la SAT.

La **EFICIENCIA** consiste en los mecanismos y esfuerzos que realice la **SAT** para alcanzar los objetivos recaudativos que para cada ejercicio fiscal se plantee, estimando el costo, el tiempo, el uso adecuado de factores materiales y humanos, para cumplir con cada meta propuesta, en base a los elementos inherentes a sus funciones.

Los resultados más eficientes se alcanzan cuando se hace uso adecuado de estos factores, en el momento oportuno, al menor costo posible y cumpliendo con las normas y objetivos o metas trazadas.

En cuanto a la **EFICACIA** se mide por los resultados que la **SAT** alcance en función de los objetivos que se proponga, siempre que esos objetivos se mantengan alineados con la visión que se haya trazado.

Mayor eficacia se logrará en la medida que las etapas que ejecute la Superintendencia de Administración Tributaria para arribar a sus metas se cumplan de manera organizada y ordenada.

IV IMPORTANCIA DE LA AUTOMATIZACIÓN Y MECANIZACION DEL IVA

Desde que en Guatemala se estableció el Impuesto al Valor Agregado –IVA-, de oficio se automatizó debido a que toda operación correspondiente a compra-venta siempre lo genera y a la vez lo lleva inmerso, razón por la que actualmente no se requiere de ninguna operación complementaria, debido a que cuando se realiza una transacción afecta a este impuesto en su correspondiente valor está inmerso el 12% de IVA.

De lo expuesto se deduce que los componentes imposición, automatización y mecanización del IVA prácticamente no presentan vallas que afecten su componente fiscal.

V METODOS PARA RECAUDAR EL IVA QUE GENERA LA ECONOMIA INFORMAL.

El término del sector informal en el ámbito de estudios del trabajo se ha popularizado y es usado como sinónimo de trabajador pobre, trabajador que no tiene contrato, que no tiene seguridad pública y que no cuenta con prestaciones. El concepto que ha tenido aceptación es como el conjunto de trabajadores que no tiene seguridad social y que no están registrados como miembros que participan en las actividades económicas del lugar o país en que se ubican.

Los vendedores ambulantes, los trabajadores a domicilio, los vendedores en la vía pública son identificados como miembros de este sector.

La economía informal es el fiel reflejo de la población económicamente activa desempleada que, como en el caso actual de Guatemala, la proliferación del trabajo informal se debe principalmente a la escasez de trabajo formal, corolario de la crisis económica que afronta el País. Es un sector muy importante a considerar porque es de valiosa significación en nuestra economía.

También es de tomar muy en cuenta e inferir que el comercio informal es un tipo de evasión fiscal, en el que los individuos comercializan bienes y servicios sin contribuir al erario público en forma directa, razones por las que deben encontrarse los mecanismos para legalizarlos, registrarlos y establecer el sistema para incorporarlos al ámbito fiscal y tributario guatemalteco.

La economía informal establece fuertes mecanismos de producción y comercialización, razones que inciden enormemente en su proliferación y que, debido a la escasez de fuentes de trabajo, no es fácil ni conveniente combatirla y mucho menos eliminarla. Entonces, entre los mecanismos o sistema para incorporarlos al ámbito fiscal y tributario guatemalteco deben contemplarse medidas como las siguientes:

- 1 Que la SAT establezca las dependencias para que exclusivamente controlen esta actividad.
2. Que el ámbito fiscal-tributario se determine en base al volumen y valor del bien o servicio que debe declarar el propietario de la correspondiente economía informal.

3. Que la SAT, en la medida de lo posible, cuente con fiscalizadores a domicilio, luego de establecer y disponer con valiosa información sobre el particular.
4. Que cuando determinadas mercancías que se comercialicen en este ámbito; como por ejemplo electrodomésticos, ropas, herramientas, etc., o sea artículos nuevos, se requiera al vendedor la factura que acredite la adquisición de los mismos.
5. Que para los comerciantes en la economía informal existan dependencias de la SAT en las que diaria, semanal o mensualmente, conforme convenga a las partes, ejecuten los pagos que para el efecto se implementen.

Es muy importante mencionar que lo indicado son sólo algunos de los elementos a considerar en el ámbito fiscal y tributario de la economía informal; toda vez que para el efecto por parte de la SAT deberán realizarse los estudios pertinentes con el objetivo de contar con los mecanismos que permitan las medidas de control de dicha actividad comercial.

Para considerar las medidas a implementar en este tipo de comercio deben contemplarse las exoneraciones y exenciones contempladas en la legislación de **Gastos fiscales del comercio por menor**, que se refiere a las compras en los mercados cantonales, debido a que, como es obvio, la aplicación de los impuestos a este tipo de transacciones ha sido problemática en todos los países del mundo, por las características especiales que tiene el sector. En este caso resultaría muy difícil y costoso, desde el punto de vista administrativo, intentar recaudar el tributo.

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los acuerdos adquiridos por los que firmaron los “Acuerdos de Paz” es el de aumentar la carga tributaria en Guatemala por medio de un sistema impositivo que sea globalmente progresivo, o sea que en términos simples se trata de un sistema tributario bajo el cual los “ricos” pagan proporcionalmente más impuestos que los “menos ricos”, y éstos, más que los pobres.

Sin embargo, tradicionalmente en la teoría de las finanzas públicas y en la práctica de tributación la “solución” que se ha adoptado consiste en identificar la capacidad de pago con el ingreso anual de la persona y, por lo tanto, el criterio de “progresividad” requeriría que las personas que reciben mayores ingresos cada año, los relativamente ricos, paguen proporcionalmente más en concepto de impuesto de lo que pagan las personas relativamente pobres que reciben menos ingresos cada año. Asimismo, las personas que reciben el mismo flujo de ingresos anual deben pagar el mismo monto de impuesto. Pero esta resolución convencional del problema de definir la capacidad de pago y la equidad de un impuesto constituye una barrera en potencia del enfoque, porque no hay nada que garantice que el ingreso anual constituye la verdadera capacidad de pago.

La definición de capacidad de pago es, por supuesto, la base que permite dar contenido a los adjetivos “regresivo”, “proporcional” y “progresivo” para describir el efecto redistributivo de un impuesto o de un sistema tributario. Comúnmente se distinguen dos tipos de equidad: la equidad “horizontal” que establece que las personas con la misma capacidad de pago sean forzadas a contribuir con iguales pagos impositivos, y la equidad “vertical” que requiere que las personas con capacidades mayores de pago paguen relativamente más impuestos que las personas con capacidades menores.

BIBLIOGRAFIA

Política Fiscal, Finanzas Públicas y Estructura Tributaria en Guatemala. Período 1990-1998.

Análisis Específico del Impuesto Sobre la Renta.

Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Estudios de Problemas Nacionales

Lic. Rafael Piedrasanta Arandi

Licda. Ana Ordóñez de Molina

Licda. Adriana Estevez Claveria

Lic. Carlos Rodolfo de León

LA POLITICA FISCAL EN GUATEMALA. (3 Volúmenes)

Octubre de 1999.

Impuestos y Administración Tributaria en Guatemala. Volumen I

Daniel L. Wisecarver

Paulo Sergio Dos Santos

Silvia López Rivas

Eduardo Sanz Gadea

Oswaldo H Schenone

José L. Larios

Fortalecimiento de las Sanciones Penales relacionadas con la Defraudación Fiscal y la Capacidad de Investigación y Sanción del Ministerio Público y del Organismo Judicial. Volumen II

Rolando Escobar Menaldo

Ana Maritza Morales Ortiz

Víctor Manuel Batres Rojas

Productividad del Sector Público y Gestión del Patrimonio del Estado. Volumen III

Pablo Rodas Martín

Lucrecia Rodas Martín

Eduardo Felipe Ohama

Rossana Mostajo Guardia

Banco Interamericano de Desarrollo.

Guatemala. Fortalecimiento de la Estructura Tributaria.

Oswaldo H. Schenone

Carlos de la Torre

La Reforma Fiscal en Guatemala. Una Tarea Urgente.

Ciudad de Guatemala

25 de noviembre de 2003

Manuel R. Agustín. Asesor Económico Regional BID

Observatorio de la Economía Latinoamericana

Revista Académica de Economía con el número Internacional

Normalizado de Publicaciones Seriadas ISSN 1696-8352

Economía de Mexico

Diagnóstico de la Situación Fiscal y Propuesta para Contribuir a la Solución del Desequilibrio Financiero del Gobierno Central

Revista Economía. No. 161 Julio – Septiembre 2004

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de San Carlos de Guatemala

La Problemática Económico-Social y la Insolvencia Social de Guatemala

Revista Economía. No. 160 Abril – Junio 2004

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales –IIES-

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de San Carlos de Guatemala

