

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ANALISIS DE LA CARGA O PRESTION TRIBUTARIA Y VIGENCIA  
DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA TRIBUTACION.  
CASO GUATEMALTECO.

TESIS

Presentada a la Junta Directiva de la  
Facultad de Ciencias Economicas de  
la Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSE ANTONIO GRACIAS GONZALEZ

Previo a conferirsele el Titulo de

ECONOMISTA

en el Grado Academico de

LICENCIADO

Guatemala, marzo de 1994.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

DL  
03  
T(1494)

**MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Gilberto Batres Paz
SECRETARIO:	Lic. Manuel de Jesús Zetina Puga
VOCAL 1o.:	Lic. Jorge Eduardo Soto
VOCAL 2o.:	Lic. Josué Efraín Aguilar Torres
VOCAL 3o.:	Lic. Víctor Manuel Rivera Barrios
VOCAL 4o.:	P.C. Oswaldo Ciriaco Ixcayau López
VOCAL 5o.:	P.C. Fredy Orlando Mendoza López

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO**

PRESIDENTE:	Lic. César Augusto Sierra Calderón
SECRETARIO:	Lic. Mario Napoleón Serrano Granados
EXAMINADOR:	Lic. Adolfo De León Leal
EXAMINADOR:	Licda. Angela López Young
EXAMINADOR:	Lic. Julio Rodas Ruiz

Guatemala, enero 31, 1994

Señor Licenciado  
Gilberto Batres Paz  
Decano  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria.

Estimado Señor Decano :

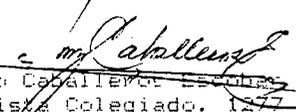
De la manera más atenta, me dirijo a usted para hacer de su conocimiento, que de acuerdo al nombramiento emanado por esa Decanatura , de fecha 13 de octubre de 1993, procedí a asesorar y revisar el trabajo de Tesis denominado " ANALISIS DE LA CARGA O PRESION TRIBUTARIA Y VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA TRIBUTACION . CASO GUATEMALTECO .", que presenta a su consideración el señor José Antonio Gracias Gonzalez, como requisito previo a conferírsele el título de Economista en el grado académico de Licenciado.

En dicho trabajo el sustentante, realiza un estudio serio acerca de las implicaciones económico - sociales que se han originado a raíz de la implementación de las medidas de Política Económica de corte Neoliberal en Guatemala, especialmente aquellas dirigidas hacia el campo de las Finanzas Públicas y en particular al aspecto de la Tributación ; poniendo de manifiesto que las Reformas Tributarias han acentuado la injusticia en la Estructura Fiscal vigente y que el principio de Equidad ha sido olvidado completamente en dichos planteamientos.

El trabajo en mención, ha sido elaborado satisfactoriamente , por lo que se considera que reúne los requisitos de contenido científico, actualidad nacional y de elaboración con las técnicas de investigación científica.

Por los motivos expuestos , me es grato recomendar el trabajo relacionado para su discusión durante el examen de graduación correspondiente.

Si, otro particular , aprovecho la oportunidad para suscribirme con las muestras de consideración y respeto,

  
Lic. Arnoldo Caballero Escobar  
Economista Colegiado. 1277

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS  
DE GUATEMALA



FACULTAD DE  
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "S-8"  
Ciudad Universitaria, Zona 12  
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:  
GUATEMALA, DOCE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y  
CUATRO

Con base en el dictamen emitido por el Licenciado  
Arnoldo Caballeros Escobar, quien fuera designado Asesor  
y la opinión favorable del Director de la Escuela de  
Economía, se acepta el trabajo de Tesis denominado:  
"ANALISIS DE LA CARGA O PRESION TRIBUTARIA Y VIGENCIA DEL  
PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA TRIBUTACION. CASO  
GUATEMALTECO", que para su graduación profesional  
presentó el estudiante JOSE ANTONIO GRACIAS GONZALEZ,,  
autorizándose su impresión.-----

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. MANUEL DE JESUS ZETINA PUGA  
SECRETARIO



LIC. GILBERTO BATRES PAZ  
DECANO



## DEDICATORIA

- A mis Padres: Esmeralda y Emilio
- A mi hermano: José Byron
- A mis abuelos: Lic. José Nery González Poza  
María de la Luz Abrego de G.

Dichosa edad y siglos dichosos aquellos a quien los antiguos pusieron nombre de dorados, y no porque en ellos el oro, que en esta nuestra edad de hierro tanto se estima, se alcanzase en aquella venturosa sin fatiga alguna, sino porque entonces los que en ella vivían ignoraban estas dos palabras de *tuyo* y *mío*.

Don Quijote

## AGRADECIMIENTO

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

A la Facultad de Ciencias Económicas

Al Licenciado Arnoldo Caballeros Escobar, por su rigor y honestidad académicos demostrados en el asesoramiento del trabajo presentado.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
Biblioteca Central

## INDICE

### INTRODUCCION

i

### CAPITULO I CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO Y SU PAPEL EN EN EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA GUATEMALTECA

1.	El Estado	1
1.1	¿Fenómeno Social o Natural?	1
1.2	Conceptualización del Estado	4
1.3	Rasgos Generales de la Economía y la Sociedad Guatemalteca durante el período 1986-1992.	5
a.	Situación Económica	5
b.	Acerca del concepto de Carga o Presión Tributaria	13
c.	El Principio de Equidad Tributaria	16
d.	El papel del Estado y la Dinamización del Desarrollo	19
e.	El Ajuste Estructural como medida de Política Económica	23

### CAPITULO II ESTADO, FINANZAS PUBLICAS Y TRIBUTACION

1.	Funciones del Estado	34
2.	El papel de las Finanzas Públicas en las transformaciones del Estado	46

### CAPITULO III TRIBUTACION: CLASIFICACION, MEDICION E INCIDENCIA EN LA ECONOMIA GUATEMALTECA PERIODO 1985-1992

1.	Clasificación de los impuestos	50
2.	Medición de la Tributación en Guatemala durante el período 1985-1992	70
3.	Tendencia en la recaudación fiscal durante el período 1980-1984	73
3.1	Bienio 1985-1986	76
3.2	Bienio 1987-1988	84
3.3	Bienio 1989-1990	91
3.4	Bienio 1991-1992	97
4.	Elasticidad y presión tributaria -el caso Guatemala-	107

**CAPITULO IV**  
**SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA POBLACION Y LA**  
**PROBLEMATICA A RESOLVER POR EL ESTADO GUATEMALTECO**

1. El efecto o impacto en el nivel de salarios	122
2. Comportamiento de la Economía guatemalteca y condiciones de vida de la población	131
3. Evolución de la pobreza	134
4. Reflexiones finales	142

<b>CONCLUSIONES</b>	147
---------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	152
---------------------	-----

<b>ANEXOS</b>	155
---------------	-----

## INTRODUCCION

El desarrollo de la ciencia económica, ante el devenir del proceso histórico de los últimos años, plantea desafíos teóricos y prácticos de grandes implicaciones para la orientación de la sociedad en general. Las cómodas y tradicionales formas de pensamiento en la teoría económica, que obedecían a un orden mundial polarizado, han sido superadas por la celeridad de los cambios en el contexto nacional e internacional de los países y obligado a la búsqueda de un reencuentro con corrientes olvidadas o descartadas de doctrina por la imperancia de otras en un determinado momento.

Desde el mercantilismo hasta el marxismo, han debido someterse a la discusión pública la validez teórica y práctica de sus principios para la búsqueda de una solución a la problemática de una economía mundial que se debate entre el espectro de la crisis -en remembranza a la de 1929-, la miseria y el hambre de pueblos que desesperadamente claman por un sistema económico y político más justo y el encuentro con una vía que posibilite no sólo la convivencia pacífica -en el silencio de las armas- sino también de la prosperidad y el desarrollo para los pueblos del mundo.

Los países en desarrollo han sido obligados -por las presiones de los organismos financieros internacionales- a la adopción de Programas de Ajuste Estructural -PAE-. Dentro de tales programas, ocupa un lugar importante el cambio en el papel que debe jugar el

Estado, tanto en lo económico como en lo social, para dar cabida al mecanismo de mercado que, de acuerdo a la concepción neoliberal, representa la mejor opción en la conducción del sistema. En la década de los años ochenta iniciaron los PAE en América Latina. En Guatemala cobra un mayor impulso precisamente con el retorno a la democracia.

Las condiciones económicas críticas del comercio mundial prevalecientes en la pasada década, determinaron que, ante la situación difícil de los precios de productos de exportación y la deuda externa, se acumularan presiones monetarias internas en Guatemala aunadas a una disminución de la actividad productiva del país. La explicación neoliberal a tal fenómeno, doctrina rectora de los PAE, consiste en responsabilizar al Estado como el generador de los desequilibrios económicos, en particular por su participación en campos de acción que -según ellos- no le competen. Es por ello que reducir el déficit presupuestario del Gobierno -a través de medidas fiscales así como de liquidación de activos y venta de empresas públicas- se torna en objetivo prioritario en la nueva política económica, lo que, aunado a un proceso de liberalización de la economía, será la base para un nuevo modelo de desarrollo económico y social.

El cuestionamiento a las funciones del Estado ha sido manejado en forma propagandística y ahistórica por sectores internos y externos interesados en su desmantelamiento. En el capítulo I y II

del presente trabajo, se hace una breve revisión de cuál es la importancia del Estado dentro del sistema capitalista, las condiciones particulares de crisis vividas en el periodo 1986-1992, para así comenzar a vincular el desarrollo del trabajo con la variable tributaria, tema central de la investigación realizada. Así, se subraya cómo con el "crack de 1929", justamente cuando fracasara el neoliberalismo en la conducción económica del capitalismo mundial, John Maynard Keynes impulsa un involucramiento más directo del Estado como única solución a los problemas generados por un mercado imperfecto regido por la anarquía de la producción. Para que el Estado pueda cumplir con sus fines económicos y sociales, es decir, la distribución secundaria del ingreso y la dotación de infraestructura social mínima que aseguren el desarrollo, requiere de recursos obtenibles mediante una estructura tributaria que se fundamente en los principios éticos, económicos y jurídicos que deben regir el sistema fiscal, los cuales tienen sustentación en la teoría económica clásica.

En el capítulo III se analizan las principales variables tributarias en Guatemala, al amparo de la clasificación teórica de los impuestos en directos e indirectos, durante el periodo 1985-1992. Se han seleccionado, de acuerdo a tal clasificación, los impuestos más representativos dentro de ambos grupos, correspondiendo al primero el Impuesto Sobre la Renta -ISR- y al segundo el del Impuesto al Valor Agregado -IVA-. El referido periodo presenta rasgos sumamente importantes, tanto desde el punto

fiscal como de política económica, debido a que en él ocurrieron las dos últimas Reformas Tributarias llevadas a cabo en Guatemala, al resguardo del Programa de Ajuste Estructural que comenzara a impulsarse durante esos años.

Las consecuencias derivadas de ambas reformas, se han traducido -como se demuestra en el capítulo III- en una acentuación en la regresividad del sistema tributario en Guatemala, que ha terminado por aumentar la gravación al consumo, es decir, los impuestos indirectos, y reducido los impuestos directos que pagan tanto las personas individuales y empresas privadas de mayores rentas en el país. Con ello, se puede asegurar, el principio de equidad en la tributación no ha existido en la implementación de las últimas reformas tributarias en Guatemala, so pretexto de estimular al capital para la inversión real en la economía, cosa que no ha ocurrido. La presión tributaria ha tenido un incremento nominal que, sin embargo, no corresponde a las expectativas del fisco, fundamentalmente porque no existe un efectivo sistema de control administrativo, que permita una adecuada fiscalización de los mismos, ni tampoco las sanciones legales y penales que castiguen drásticamente a los evasores.

Las consecuencias de lo tributario, aunadas al conjunto de medidas complementarias adoptadas en materia de política económica durante los últimos años, han repercutido perjudicialmente en las condiciones de vida de la población. El capítulo IV vincula el

aspecto fiscal con variables económicas y sociales, que se refieren al cambio en las condiciones de bienestar social en Guatemala. El costo de vida, la cobertura de servicios del seguro social, el empobrecimiento de la población y otros más, son factores que manifiestan la grave crisis depauperante en que se encuentra el pueblo guatemalteco en estos momentos. De forma alarmante, no existe en el presente, de manera clara, una política social gubernamental que permita dilucidar las graves condiciones de vida de la población que, en 1989, se encontraba empobrecida en un 89.0% del total de habitantes del país.

## CAPITULO I

### CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ESTADO Y SU PAPEL EN EN EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA GUATEMALTECA

#### 1. El Estado

##### 1.1 ¿Fenómeno Social o Natural?

El proceso de desarrollo humano, a lo largo de la historia, se encuentra condicionado, según el Materialismo Histórico, por dos razones fundamentales: la producción y la reproducción de la vida inmediata<sup>1</sup>. La producción está referida al conjunto de los bienes materiales que, mediante la acción transformativa realizada a través de la aplicación de la fuerza de trabajo, el hombre consigue elaborar (con las materias primas de que disponga) y transformar en valores de uso específicos, para su posterior utilización y consumo. La reproducción, por su parte, considera los aspectos necesarios para que la misma fuerza de trabajo pueda renovarse, es decir, la reproducción del hombre: tanto del trabajador directo como de su respectiva familia.

Bajo estas dos premisas -producción y reproducción- es como se definen las condiciones materiales de vida a partir de las cuales puede establecerse una formación económico social específica. Esta última, a su vez, se encuentra conformada por una base y una superestructura, representando la base económica la condición fundamental de la sociedad, a partir de la cual deviene la segunda. La superestructura está representada por aspectos institucionales

---

<sup>1</sup> Federico Engels: Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. p. 6.

e ideológicos, que sirven para complementar a todo un sistema, y que se manifiesta en aspectos tales como: la religión, el derecho, el Estado, lo político, lo ético y lo estético, por ejemplo.

Es por ello que, podemos afirmar, en este primer acercamiento al fenómeno económico-social y político representado por el Estado, que el apareamiento de cualquier institución -en lo social- obedece a una determinada condición material y económica que la justifica y la hace necesaria en el tiempo y la historia humana. Que es el hombre, como sujeto y actor de la historia, quien define, consciente o inconscientemente, las características de la sociedad en la que le toque desarrollarse, teniendo por fundamento el grado de avance de las fuerzas productivas (base económica) y como complemento la superestructura específica.

Con ello, queremos resaltar cómo, en el ámbito de lo humano, cualquier fenómeno social o de otra índole, está determinado por la actuación de los individuos en sociedad. Que son éstos quienes crean, sustentan y desplazan cualquier institución o status que en determinado momento hayan podido crear. Ninguna institución social en general, ni el Estado, en particular, puede, pues, obedecer más que al desarrollo histórico-social que el hombre crea como sujeto y que como actor desempeña. Ello contradice, así, el planteamiento subjetivo que justifica al Estado como una institución natural o supranatural, ajena a las condiciones objetivas de existencia del hombre.

En lo que atañe al Estado, es importante señalar que aparece en un momento específico del desarrollo de la sociedad: su apareamiento ocurre cuando las condiciones de la vida material son más estables para el ser humano (gracias al desarrollo de la producción y avance de las fuerzas productivas). Tales condiciones de estabilidad, se manifiestan en un excedente de la producción que, para ese momento, aseguran no solamente la subsistencia mínima y necesaria de los diferentes grupos humanos, como hasta entonces había ocurrido y condicionado la cohesión de la comunidad para asegurar la subsistencia, hecho que posibilita, paulatinamente, el apareamiento de una nueva forma de relación frente a los bienes materiales: la propiedad privada, que desplaza a la propiedad comunal.

El trabajo, que crea al hombre (como dice F. Engels), va condicionando no solo la transformación biológica, psíquica e intelectual del mismo, sino también redefiniendo las pautas bajo las cuales el ser humano convive y se desenvuelve, para finalmente llegar a establecer un complejo sistema de relaciones sociales. Desde el primario y largo proceso de hominización (el de la transformación biológica), hasta el establecimiento de la comunidad primitiva (donde imperaba el comunismo primitivo), se han dado multiplicidad de fenómenos, regidos principalmente por el trabajo.

En la comunidad primitiva, el hombre se encuentra aún expuesto a las fuerzas de la naturaleza, en forma casi absoluta. Sus escasos

recursos tecnológicos y rudimentarios medios de producción, lo determinaban así. Sin embargo, al obtener en forma regular, por el esfuerzo social, un excedente productivo, se hace indispensable que exista un determinado grupo dentro de la comunidad, que se encuentre exento del trabajo. En él se comprende tanto a los enfermos, inválidos, a los niños menores y, además, una persona o reducido grupo dirigencial. Este último se encarga de orientar y coordinar la actividad del creciente grupo comunitario, y su elección obedece a la necesidad objetiva de desarrollar una división del trabajo, ya no exclusivamente la natural, sino también de aquellas que entre las nuevas modalidades de producción, paulatinamente, se van desarrollando.

## **1.2 Conceptualización del Estado**

Es una institución política, representada administrativamente por un gobierno, que surge en un momento histórico determinado del desarrollo social, como producto último del apareamiento y consolidación de la propiedad privada, por lo cual, desde un principio, responde a la escisión de la sociedad en clases. Su identificación con la clase dominante justifica su existencia, debido a que el Estado tiene razón de ser en la defensa de los intereses de la misma.

A efecto de garantizar un orden social definido, el Estado comprende, como uno de sus principales elementos, de los órganos

institucionales de fuerza que así lo aseguren (las policías y el ejército, es decir, las fuerzas de orden público). Además de ello, se requiere de una legitimación plena que justifique el ejercicio del poder desde el órgano central del Estado (el gobierno), el cual está dado por el esquema jurídico específico (el derecho) que para el efecto y el momento oportuno se establezca.

Otros elementos formales de un Estado, que regularmente se aceptan como parte de él, son: a) la población; b) el espacio geográfico definido (territorio) sobre el cual tiene potestad y derecho de ejercer control; y el poder<sup>2</sup>.

### 1.3 Rasgos Generales de la Economía y la Sociedad Guatemalteca durante el período 1986-1992.

#### a. Situación Económica

La década de los ochenta para Guatemala, se caracterizó por la pérdida de la estabilidad interna alcanzada durante los años sesentas y setentas, en las que factores como la integración regional y un incipiente desarrollo industrial, amén de relativos buenos precios para los productos tradicionales de exportación, habían favorecido la economía del país.

---

<sup>2</sup> Santiago López Aguilar. Introducción al Estudio del Derecho. Págs. 26-27.

La crisis nacional en esta época, tuvo mucha sustentación en la connotación del conflicto armado interno que a comienzos de la misma afrontó el país. Una de sus primeras repercusiones fue, precisamente, la fuga de capitales hacia el extranjero, pues "el capital no tiene patria": su único interés es la ganancia. Esta fuga de capitales, naturalmente, no podía por menos que afectar la disponibilidad de reservas internacionales del país y ello, a su vez, al sector industrial, que comenzó a decrecer, en vista del encarecimiento de sus insumos, la dificultad en la obtención de divisas y la reducción del mercado interno, que necesariamente debía traer consigo un proceso de desacumulación como el representado por la fuga de capitales de ese entonces. Es también en este momento, cuando a nivel latinoamericano llega a hacer crisis la deuda externa, y, paradójicamente, Guatemala -a pesar de contar con una de las deudas externas más pequeñas a nivel continental y mundial- también se ve arrastrada por esta vorágine.

Paralelamente, cuando el comercio mundial se ve reducido, se inicia una de las irregularidades características de las crisis del capitalismo en el movimiento cíclico de la economía. Es la década del orden monetarista, de los experimentos por solventar la crisis mediante la aplicación de modelos que soslayan los problemas de fondo que tocaba enfrentar a un aparato productivo en demanda de innovación (reconversión, como se le denomina actualmente), para poder sobrevivir. Naturalmente, las economías dependientes como la guatemalteca, no podían salir airoso de la crisis que afectaba a

los países industrializados del mundo. Los efectos, en primera instancia, se hicieron sentir en los precios de los productos tradicionales de exportación que, como en el caso del algodón, llegaron a ser tan bajos que determinaron la casi desaparición del cultivo en nuestro país: en 1970, la producción bruta exportable fue de 1,169.8 miles de quintales; de ahí se inicia un auge en el cultivo del algodón que llega a su máximo nivel en el año 1979, al producirse 3,534.2 miles de quintales, con lo cual se había más que duplicado la producción en el lapso de una década. Sin embargo, en 1980 comienza la declinación desastrosa del producto, hasta alcanzar, en 1989, un volumen de 915.5 miles de quintales, lo que representa niveles inferiores a los de 19 años atrás (para mayores detalles sobre el cultivo del algodón en el período 1970-1989, ver anexo 1, cuadro y gráfica 1). Ello se debió a que, al ingresar al mercado internacional la China Continental como fuerte productor de algodón, los precios cayeran a niveles ya no rentables para los productores nacionales, ocurriendo también un paulatino desplazamiento de los latinoamericanos, por no poder competir con la nación asiática. La tendencia al deterioro de los términos de intercambio para nuestras economías, alcanzó en ese período un nivel jamás visto. Así, el Banco de Guatemala, tomando como base el año 1978, ha establecido el índice de las exportaciones y de las importaciones, que nos permiten deflatar las variaciones de precios de mercado, para determinar la Relación de Términos de Intercambio (RTI) en una serie de 20 años (1970-1989); partiendo de la igualdad en el intercambio (exportaciones versus importaciones) para 1978,

la década de los ochentas presenta una tendencia al deterioro de los términos de intercambio durante sus primeros seis años, en 1986 se inicia un modesto proceso de recuperación, para nuevamente declinar en los años subsiguientes (para mayor detalle sobre los índices respectivos, ver anexo 1, cuadro y gráfica 2). El promedio de la RTI durante la década fue de 0.82, en tanto que el promedio para los años setenta fue de 0.90. Esto, pues, nos permite asegurar que las exportaciones guatemaltecas se han visto deterioradas en términos de precios, frente a las importaciones, evidenciando así una tendencia normal para las economías de los países dependientes y una rotunda negación al supuesto neoliberal de la teoría clásica de las "ventajas comparativas", pues, finalmente, nunca devienen los beneficios de la especialización para nuestros países, sino que su desventaja absoluta, frente a las potencias industriales, se ve acrecentada de manera continua.

Las crecientes obligaciones por el pago y servicio de la deuda externa, no podían incidir por menos que en el agravamiento de las finanzas públicas: el déficit fiscal, entre otras causas, tiene su origen en los exagerados y crecientes montos que la deuda externa succiona a nuestros países, generando con ello desacumulación y transferencias netas de capital a los países industrializados (es decir, un financiamiento, sin contraprestación, de nuestros países para los grandes en crisis). El dólar se vuelve más inestable que nunca, la especulación de las operaciones de bolsa (el pulso del moderno capital financiero), trastocan la relativa estabilidad

monetaria alcanzada con el patrón dólar. Los Estados Unidos de América, con miras a resolver su propia crisis, se convierten en un generador de inestabilidad monetaria a nivel mundial, el privilegio de poder emitir desaforada e inorgánicamente monedas y billetes debe ser padecido por el conjunto de la economía mundial. De este modo, la inflación, que esbozara su primera y sistemática gravedad a principios de la década de los setenta, se torna en un instrumento de política económica constante que viene a perpetuarse en el capitalismo mundial. Y, es natural, durante esa década vemos cómo Estados Unidos, de ser el acreedor más grande del mundo pasa a ser el deudor más grande del mundo, precisamente por la concepción híbrida de monetarismo y neoliberalismo de dejar "a las fuerzas del mercado" el establecimiento del "equilibrio" en la economía: es decir, descargando de obligaciones fiscales a las empresas, lo que promueve incremento en la inversión, y veremos entonces cómo la producción, en forma "natural", crece y genera riqueza suficiente para que ocurra el "ajuste automático" de la economía; si éste no ocurre, se hace necesario iniciar reformas fiscales que graven el consumo, pero nunca para afectar al capital.<sup>3</sup>

Guatemala, además de su propio conflicto interno, no pudo mantenerse ajena a la tensión bélica de la región centroamericana.

---

<sup>3</sup> Esta idea de no gravar el capital, según conversaciones sostenidas con uno de los autores de la última reforma tributaria, es un criterio vigente en algunos centros universitarios privados nacionales, a quienes se consultó para diseñar la misma.

Los movimientos de lucha nacional de El Salvador y Nicaragua, generaron una corriente migratoria significativa en el país que, con su propio desplazamiento interno, deviene en un crecimiento macrocefálico agudo de la ciudad capital. El apareamiento de "cinturones de miseria", son la expresión de una población sumida en la desesperación de un enfrentamiento cruento, agravado por los problemas del aparato productivo nacional. Esta masa de desplazados crece y llega a ubicarse en áreas marginales, desde un principio deficitarias en servicios y condiciones de vida dignas para la persona y la familia. Sin embargo, la ciudad se encuentra agobiada por sus propios problemas, por lo que resulta hostil frente a estos grupos humanos que buscan insertarse en el principal centro urbano guatemalteco.

La manifestación de las precarias condiciones de vida de la población del área urbana y rural, se da en la agudización de la pobreza. La pequeña burguesía asalariada no escapa a tal empobrecimiento y, como resultado de más de una década de constante deterioro del ingreso familiar, los actuales índices de pobreza han llegado a niveles nunca vistos ni padecidos por la mayoría de guatemaltecos. Ello se evidencia en las Encuestas Sociodemográficas realizadas por la Dirección General de Estadística (DGE, hoy denominado Instituto Nacional de Estadística) y el análisis del Consejo de la Secretaría General de Planificación Económica - SEGEPLAN-, que, para 1980, determinaron un 63.4% de pobreza para el total de familias guatemaltecas de ese entonces; para 1986-87, el

índice registrado fue de 63.4% y finalmente, en 1989, de un 89.0%<sup>4</sup>. Estas cifras, con ser bastante elocuentes, sin embargo, no manifiestan por completo el agravamiento en las condiciones de vida de las familias guatemaltecas, para ello es necesario conocer la composición interna de la categoría de las familias en estado de pobreza, pues ésta comprende dos rubros diferentes: la pobreza extrema y la no extrema. La pobreza extrema, para cada una de las encuestas y años señalados fue la siguiente: 31.6%, 64.5% y 67.0%, respectivamente<sup>5</sup>. Con esto se demuestra, cómo, en términos relativos, la pobreza extrema se duplicó en Guatemala ( $67.0\% \div 31.6\% \times 100 = 212.0\%$ ), al aumentar el número de familias que se encontraban en tal condición, para 1980, de 421,991 a 869,655<sup>6</sup>, en 1989 (para mayores detalles ver Anexo I, cuadro y gráfica 3). Como forma de respuesta a la desadaptación y marginación social promovida por el sistema económico, aparece el fenómeno de la violencia juvenil. Este no es más que la respuesta espontánea, carente de contenido político, frente a la constante insatisfacción de un sistema rígido que tiende a acentuar las diferenciaciones entre poseídos y desposeídos de la riqueza socialmente generada, una respuesta, pues, a la injusticia social. En otros casos, los más desvalidos -los niños y los ancianos- no tienen otra alternativa que, ante el abandono y desintegración de sus hogares,

---

<sup>4</sup> Tristán Melendreras Soto y Norma Olimpia Cabrera Mérida. El Mapeo de la Pobreza en Guatemala. Pág. 39.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Esta última cifra fue tomada del Instituto Nacional de Estadística. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Pág. 41.

enfrentar una existencia subhumana de cara a la insensibilidad social del Estado y de los sectores sociales poderosos o no, que los dejan a su suerte, sin considerar que esa misma desatención e institucionalización de marginados sociales habrá de revertirse en contra de esa sociedad signada por el egoísmo y el individualismo.

Esta década, también, representa el ocaso del militarismo, como instancia principal y única para el ordenamiento político de nuestros países, si bien, en ningún momento, deja de ser un factor y grupo de presión del poder real en nuestra sociedad. Los tradicionales partidos que se conformaban en torno a la figura de un personaje militar, llegan a caducar, para dar espacio a la participación de nuevos partidos políticos que defienden, primordialmente, la participación e instancia civil (la única válida y democrática), originada ésta por las conocidas consecuencias que los regímenes autoritarios tuvieron en términos de costo económico, social y político, para toda Latinoamérica.

El Estado, en este período, agobiado por los problemas de la deuda externa e interna, presionado por los organismos financieros internacionales y por lo mismo coaccionado a la adopción de medidas de política económica, ve perder terreno y credibilidad respecto a su papel frente a la realidad que golpea a la población. El poder político, que tiene por mira la asunción a la dirección gubernamental, contribuye a desprestigiar el rol del Estado, luego del sistemático y bochornoso enriquecimiento que los funcionarios

de altas esferas llegan aborazadamente a practicar, con la compulsión del oportunismo y el arribismo. Asimismo, la venalidad y corrupción, además de los negocios lesivos a los intereses del país, han sumido en un caos a las finanzas públicas. Baste recordar, a manera de ilustración, los sonados "proyectos sociales" como Chixoy, Celulosas de Guatemala S.A. (CELGUSA), el Periférico Nacional y la venta de la empresa nacional de aviación (AVIATECA), para así comprender, cómo el desprestigio del Estado, su calificación de ineficiencia y el déficit creciente que se fue acumulando (básicamente por una estructura tributaria injusta), fueron todos elementos armónicamente conjugados, que ahora son esgrimidos por los herederos directos de esa "clase política criolla" para proceder al desmantelamiento del Estado, a su satanización e inculpamiento explícito de todos los males terrenales pasados, presentes y, si no se hace algo, también de los futuros.

**b. Acerca del concepto de Carga o Presión Tributaria**

La necesidad de conocer el comportamiento de la economía de un país, a nivel macroeconómico, ha sido reconocida y sistematizada a lo largo de este siglo, debido a la importancia que ello tiene para una adecuada comprensión de la realidad y el consiguiente diseño de la Política Económica de un país. Esto ha requerido del estudio estadístico constante del fenómeno económico, entre otros, a través de sus diferentes manifestaciones, lo cual, en mucho, puede

decirse, cobró un mayor auge con la teoría keynesiana, tras la crisis de 1929. Siendo, precisamente, la anarquía de la producción una de las características del sistema Capitalista, corresponde al Estado evaluar, medir y, según sea el caso, intervenir en la realidad económica con el propósito de prever las posibles crisis que, en determinado momento, pueda presentar un sistema económico.

De este modo, el sector público debe constantemente evaluar y diagnosticar acerca del comportamiento de la economía como un todo, lo que implícitamente significa el reconocimiento de que el mercado no opera y se corrige en forma automática, como algunos interesados "ideólogos" economicistas pretenden hacer creer, olvidando la historia y "razonando" con dogmas decimonónicos (del siglo XIX). En la medida que el estudio estadístico ocurra con mayor precisión y objetividad, la información generada debe servir de criterio para la conducción no solamente económica, sino también social y política, de un país. He ahí pues la razón de ser y del creciente fortalecimiento a las instituciones de estudio estadístico que ha ocurrido en los diferentes países. Sin embargo, quienes a la vanguardia se mantienen en este campo, son precisamente los países más industrializados, con lo cual se conocen los aspectos cuantitativos y cualitativos de una formación económico social específica y, principalmente, se cuenta con la sustentación empírica para la adopción de medidas de política efectivas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> En este sentido, resulta irrisorio recordar cómo en Guatemala, hace algunos años, desde las esferas gubernamentales se quiso determinar el Índice de Precios al Consumidor, independientemente de cuál fuera

En este sentido, el Estado debe medir también "la porción del ingreso nacional que...detrae en forma coactiva"<sup>8</sup>, del sistema económico. Para el caso guatemalteco, la presión tributaria se determina dividiendo el total de los ingresos tributarios (TIT) entre el Producto Interno Bruto (PIB) para cada año<sup>9</sup>:  $(TIT+PIB)$ . El índice así obtenido, representa un criterio para medir la participación del Estado en la economía del país, y, consecuentemente, la disponibilidad de recursos con que éste cuenta para el cumplimiento de sus fines y funciones dentro del sistema económico y social, en relación al total de la riqueza generada en un período determinado.

La importancia de la participación del Estado en la economía, para el caso de los países industrializados, es ampliamente reconocida y apoyada, debido a la función de redistribución de la riqueza que aquél realiza a través del gasto público<sup>10</sup>.

---

su comportamiento real.

<sup>8</sup> Diego Perona Villarreal. La distribución de la carga tributaria en España. p. 42.

<sup>9</sup> La fórmula de presión tributaria que utiliza como denominador el PIB es específica para el caso de las economías de los países en vías de desarrollo, pues su déficit en la Balanza de Pagos, específicamente en la cuenta de Capital, arrojaría siempre un saldo negativo, lo cual dificultaría el manejo y control de las por ser mayor las remuneraciones al capital extranjero de lo que las nacionales reciben.

<sup>10</sup> D. Perona. Op. cit. p. 16.

### c. El Principio de Equidad Tributaria

Todo Estado, para justificar la carga impositiva y la obligatoriedad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, debe basarse en una serie de supuestos teóricos, que comprendan no solamente el aspecto legal y de legitimidad de sus ingresos, sino también aspectos éticos, económicos y sociales que planteen como ineludible y necesaria la aportación de los agentes económicos al fisco.

El primer intento teórico y sistemático para aportar las principales razones y principios de la tributación se debe a Adam Smith, quien establece cuatro, los que, a saber, son los siguientes: a) equidad; b) precisión; c) conveniencia; y d) economía<sup>11</sup>. Estos principios clásicos de tributación, durante mucho tiempo han sido objeto de discusión y, puede decirse, siguen siendo considerados válidos para una economía de tipo capitalista (o de mercado, como se afirma por determinados economistas).

Aún así sea de manera somera, planteemos algo acerca de los otros tres principios, independientemente del que nos interesa. El principio de precisión, indica cómo los impuestos deben caracterizarse por su sencillez y fácil comprensión para el contribuyente. Adam Smith, más de doscientos años después de haber formulado sus cuatro cánones o principios de tributación, se

---

<sup>11</sup> Adam Smith. Riqueza de las Naciones. Pág. 408-414.

sorprendería encontrar cómo, en muchas economías de nuestro tiempo, la tributación se ha hecho un complejo sistema reservado a la comprensión de los "gurús de lo tributario" y de jugosos ingresos que a éstos les representa el asesorar al contribuyente profano, quien abrumado por códigos, leyes, normas, sanciones y excepciones, finalmente acude a un especialista. Esto, quizá, tenga mucha mayor validez para países capitalistas industrializados, sin embargo, en nuestro medio, vemos ya algunos atisbos de lo que en el futuro tal especialidad promete a quienes la practiquen.

El principio de **conveniencia**, por su parte, se refiere al problema de cómo el Estado debe encontrar la mejor forma para que el contribuyente realice sus aportaciones al fisco. En este sentido, el dilema se concreta en el mecanismo de que el contribuyente aporte poco a poco -mediante el consumo que realice, o sea, de forma indirecta- o bien de manera directa, es decir, una cantidad proporcional a sus ingresos, especialmente mediante un único pago durante un determinado período<sup>12</sup>. Con ello, pues, se define un procedimiento adecuado, en relación al contribuyente, para que éste no resienta tanto el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, por lo que -tradicionalmente- algunos autores sostienen el criterio de que la gravación al consumo es el mejor procedimiento para que la recaudación pase inadvertida<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Harold M. Groves. Finanzas Públicas. Págs. 33-34.

<sup>13</sup> Idem.

Principio de economía: merece especial tratamiento por parte de Adam Smith, quien ejemplifica cuatro maneras de cómo un Estado procede a la recaudación "de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o de más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro público del Estado"<sup>14</sup>, que en forma resumida se expresan así: 1) el ingreso al fisco es menor al costo de su recaudación; 2) el impuesto resulta oneroso y desestimulante a ciertas actividades económicas, de forma tal que éstas prefieren cerrar la empresa; 3) que el impuesto no sea tan desmedido que fomente su infracción y, por lo tanto, el tráfico ilegal de los productos ni el contrabando; y 4) que las fiscalizaciones a los contribuyentes no resulten tan constantes y "odiosas" que hagan sentir a éstos afectados en su libertad.

Finalmente, veamos el principio de equidad tal y como lo planteara el padre de la Economía, es decir, Adam Smith:

Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> A. Smith. Op. Cit. Pág. 408.

<sup>15</sup> Idem.

El análisis de la definición del principio de equidad expuesto por Adam Smith, presenta un contenido particular que debe ser resaltado. Primero: Acepta -explícitamente- que el Estado funciona en una sociedad caracterizada por la desigualdad entre sus habitantes, que para el caso de la tributación tiene fundamento en las "rentas o haberes de que (éstos) gozan"; Segundo: que el Estado, en términos de imposición, debe considerar precisamente esa diferenciación entre sus habitantes para establecer, en forma proporcional, las obligaciones de aportación al fisco; Tercero: del anterior señalamiento se desprende la esencia del principio de equidad, es decir, la justicia. Paradójicamente, si el Estado es parte de una sociedad donde priva la desigualdad éste debe buscar la mejor forma para que la misma no se vea acentuada, es decir, existe una obligación generalizada de la población de aportar los fondos necesarios para que funcione el Estado, pero ello no implica que todos deban hacerlo a través de una cuota o tarifa fija, antes bien la aportación debe corresponder a la capacidad del individuo para hacerlo, lo que obviamente está dado por su renta.

De lo anterior, necesariamente, surge la insoslayable pregunta ¿para qué necesita el Estado agenciarse de fondos? A esto hemos de dar respuesta en el siguiente apartado.

d. **El papel del Estado y la Dinamización del Desarrollo**

Un hecho innegable para la Teoría Económica, desde el desarrollo científico de la Economía, es aceptar al Estado como un agente económico más dentro del sistema, que tiene determinado fin y rol que desempeñar dentro del mismo. En cuanto a cuáles son los límites a que deba circunscribirse el accionar del Estado, es un tema de discusión que corresponde a la lucha de clases solventar para una formación económico-social específica.

Sin embargo, desde el punto de vista de la Teoría de las Finanzas Públicas, el Estado justifica su intervención en la distribución primaria de la renta, a través de los impuestos, con el propósito de poder proceder éste a una segunda distribución de la riqueza social. Dicha distribución secundaria del ingreso nacional opera a través de la oferta de bienes y servicios que el Estado hace al conjunto de la sociedad.

Anteriormente se planteaba el hecho fundamental de cómo el Estado reconoce que existen diferenciaciones claras en el ingreso de las personas y, por lo tanto, en la situación económica de las mismas, con todas sus implicaciones en términos de bienestar y nivel de vida de la población. Esto mismo, hace necesario que deba existir un órgano social, representado por el Estado, que, al menos formalmente, aparezca por encima de la confrontación entre las clases y que, mediante su arbitraje, propenda a un régimen de

convivencia más humano y armónico al interior de un país. De igual modo, hemos visto que el Estado, históricamente, aparece con la consolidación y fortalecimiento del régimen de propiedad privada, el cual demanda de una nueva organización y funcionamiento del sistema económico y social, de manera que garantice un marco de estabilidad que sólo aquél puede proporcionar. Es por ello que uno de los importantes papeles que al Estado corresponde desempeñar en una formación económico-social específica, es el de tratar de salvar la creciente tendencia a la concentración del ingreso en el modo de producción capitalista, proveyendo con ello de un clima social más estable para la perduración del sistema. La crisis capitalista mundial de 1929, vino a poner de manifiesto la inexcusable necesidad de que el Estado tuviera una participación activa dentro de la Economía, llegándose así a conceptualizar como "el Estado, motor del desarrollo"<sup>16</sup>. Con ello se acepta que la economía debe tener no una connotación pura de capitalismo, es decir, del capitalismo premonopolista que conceptualiza al Estado como un gendarme a su servicio, limitado a estrechas funciones que son indeseables al sector privado, como ejemplo, la atención en salud, educación, impartición de justicia y protección del espacio territorial<sup>17</sup>. La misma dinámica del desarrollo del capital, históricamente, lleva a la fusión de los intereses del capital

---

<sup>16</sup> Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Pág. 13.

<sup>17</sup> De hecho muchos de éstos campos de acción originalmente reconocidos como de escasa preferencia para el capitalista, han venido a ser con el tiempo actividades nada despreciables para el sector privado.

monopolista con el Estado, surgiendo así, el Capitalismo Monopolista de Estado.

El aparecimiento y desarrollo de un nuevo modo de producción en nuestro siglo (1917, con la Revolución Bolchevique en Rusia), nos presenta también una nueva modalidad de Estado: el Estado Socialista. Dicho Estado se constituye en la negación dialéctica a la modalidad del capitalismo; en él aún existen las clases, sin embargo la clase dominante tradicional -la capitalista- se ve desposeída y sujeta a un nuevo régimen de propiedad, que en lo político se manifiesta como "la dictadura del proletariado". Al ocurrir la Primera Guerra Mundial y, más tarde, el "crack de 1929"<sup>10</sup>, el Socialismo se presenta como una amenaza real para los países europeos, debido a la depresión económica generalizada y la incierta solución a los problemas de sobrevivencia que a la masa de trabajadores desempleada le toca afrontar, tras un cruento conflicto bélico de indole imperialista. Es éste, precisamente, el momento cuando hace su aparición la teoría keynesiana con toda su pujanza, proclamando la necesidad de dar mayor participación al Estado, para la solución de la crisis. Consiguiendo así frenar los desajustes creados por la misma dinámica de desarrollo del capitalismo y sacrificando, muy a pesar de los fracasados neoliberales de aquel entonces, el prejuicio del Estado inepto y parasitario.

---

<sup>10</sup> Tristán Melendreras Soto. Elementos para la Comprensión del Ciclo Económico. Pág. 29.

Con ello, el Estado debe desempeñar en la economía un papel de agilizador y dinamizador del desarrollo, pues el mercado, evidentemente, con sus veleidades e ineficiencias constantes, sólo podría conducir a un nuevo caos. Sin embargo, el capital adolece de mala memoria cuando a sus intereses conviene. El auge proestatal de postguerra de los cuarenta, que llevara a la cima la hegemonía de los Estados Unidos de América, y que consiguiera contener en Europa Occidental el avance del "peligro comunista", así como el papel de contrainsurgencia que llegara a desempeñar en Latinoamérica, es posteriormente de rechazo, ante el apareamiento de las periódicas crisis del sistema. Así, en la década de los ochenta, comienza nuevamente el auge neoliberal en confraternidad con el monetarismo, para comenzar a atacar frontalmente a ese mal necesario llamado Estado, a quien tanta importancia se le llegara a dar durante la mayor parte de este siglo.

**e. El Ajuste Estructural como medida de Política Económica**

En términos generales, la década de los ochenta marcó un hito en los niveles de vida de la población latinoamericana -por su deterioro y agravamiento-, pero, además, trajo consigo un nuevo elemento al escenario teórico y práctico de la realidad económica: el ajuste estructural. Esta frase tan vaga, técnica y difusa no sólo para profanos sino también para iniciados, que comienza a manejarse con los primeros años de la década, llega a tornarse palabra de uso diario, no exclusivamente para tecnócratas sino

también para los sindicatos, cuando paulatinamente se le asocia al conjunto de medidas macroeconómicas que, actuando a nivel monetario, cambiario, crediticio y doctrinario para la orientación del papel del Estado, se traduce en el empobrecimiento de la población.

La comprensión de la nueva doctrina orientadora de la Política Económica que se presenta en el ámbito mundial, se encuentra directamente relacionada con el fenómeno de la deuda externa<sup>17</sup> y con la crisis del capitalismo. En primera instancia, se sustenta en la idea de que el Estado ha actuado de manera excesiva en la economía, generando una serie de desequilibrios que requieren de la corrección pronta, que se origine a través de medidas cambiarias, monetarias y crediticias, así como de una reorientación del papel económico y social que el Estado debe desempeñar. Los ponentes y promotores de la "propuesta", no podían ser otros que los organismos internacionales financieros, representados principalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes retoman la doctrina neoliberal y el monetarismo para justificar teóricamente esta nueva imposición en materia de Política Económica y condicionar la asistencia financiera, tecnológica y comercial al fiel cumplimiento de los lineamientos de acción "propuestos" por ellos. La influencia del

---

<sup>17</sup> Para mayor detalle acerca del ajuste estructural y el fenómeno de la deuda externa, ver la tesis de economista de Luis Eduardo Muñoz Broncoy: Análisis del Ajuste Estructural a través de la Deuda Externa -caso Guatemala-. Facultad de Ciencias Económicas, USAC. 1992.

neoliberalismo está claramente manifiesta en esta propuesta, pero, además, encontramos cómo también éste se asocia ahora al monetarismo (dando por resultado ése híbrido). Esta fusión teórica de dos doctrinas económicas burguesas, ortodoxas y fracasadas históricamente, son el instrumento y justificación ideal para los fines del gran capital monopolista que, con fines imperialistas, busca superar los problemas del deterioro de la economía mundial con el agravamiento de la situación en los países en vías de desarrollo. Este mecanismo habría de asegurar el cumplimiento fiel de la deuda externa, la reducción del Estado y su participación en la economía y, con ello, abrir nuevos campos de inversión al gran capital internacional y algunas dádivas al capital nacional de cada uno de nuestros países. Paralelamente, la fiel observancia de los llamados lineamientos de acción, así propuestos, asegurarían una ideal armonía con el vecino mayor a nivel americano: los Estados Unidos de América. La Iniciativa de las Américas, el Plan de la Cuenca del Caribe, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (North American Free Trade Agreement: NAFTA), y otros programas más de la administración gubernamental norteamericana vigente en aquél momento, tuvieron razón de ser precisamente en este chantaje a nuestras economías y gobiernos nacionales.

Paradójicamente, la deuda externa que necesitó del militarismo a nivel continental para ser creada y consolidada en la década de los setenta, cuando tuviera su mayor auge, en los ochenta demandó del establecimiento generalizado de regímenes formalmente

democráticos. Evidentemente, ello coincidió con el declinamiento de la intensidad en los conflictos armados internos tenidos en los países latinoamericanos, pero la causa económica, podríamos decir, para el establecimiento de la nueva orientación del Estado, sólo podía ser llevada a fiel cumplimiento bajo un esquema de relativa representatividad política en las esferas gubernamentales: he ahí la razón de cómo, de manera abrumadora, las democracias formales en Latinoamérica, indefectiblemente han sufrido de rápido desgaste y no han llegado a concretarse como democracias económicas, al verse maniatadas por la dependencia y la intervención económica y política de los brazos del imperialismo: el FMI y el BM.

## CAPITULO II

### ESTADO, FINANZAS PUBLICAS Y TRIBUTACION

El desarrollo histórico y objetivo de la sociedad, determina que las instituciones superestructurales cambien, adecuándose a las necesidades específicas que la circunstancia y lugar demanden, de forma tal que se manifieste la condición de correspondencia entre la base económica y la superestructura para que suceda la vida social en toda su amplia gama.

Materialismo Histórico

Desde el apareamiento de las denominadas sociedades despótico tributarias, y el posterior desarrollo del esclavismo y del feudalismo, hasta el moderno capitalismo, se estableció una amplia variedad de formas y contenidos legales e institucionales para que el gobierno contara con los recursos necesarios para su funcionamiento.

Para el caso de las sociedades despótico tributarias, la base de la recaudación fiscal estaba dada por el establecimiento de un sofisticado sistema administrativo, sumamente centralizado, que dividía el territorio geográfico en forma tal que pudiera garantizar la recaudación desde la provincia más pequeña hasta en las grandes ciudades<sup>20</sup>. Principalmente, se gravaba la riqueza inmueble, debido a que la producción social tenía su base en la explotación agrícola; así, por ejemplo, en la China la tributación se asociaba al cultivo del arroz; en Egipto al cultivo del trigo;

---

<sup>20</sup> Harry Elmer Barnes. Historia de la Economía del mundo occidental. Pág. 25.

en América al cultivo del maíz. Este sistema permitía que la gravación tuviera un carácter progresivo y directo, es decir, a mayor posesión de riqueza y producción agrícola mayor habría de ser también lo tributado, sin embargo, desde ese entonces se establece un sistema de excepción y exoneración fiscal, muchas veces asociado a la posición individual, al poder económico, y al aspecto religioso y político de los que el sujeto gozara en la sociedad. De forma importante, vemos que el principio de centralización administrativa no ha sido privativo del modo de producción socialista, sino que éste tiene sus orígenes en la antigüedad, cuando el Estado conforma un aparato de control y organización eficientes que sustentan su propia sobrevivencia, y que por centurias demostró su validez no sólo técnica sino también histórica. La organización de la vida social y económica se encontraba determinada por las necesidades de ese Estado, por el requerimiento de fortalecer la defensa territorial y por el apoyo a las condiciones materiales para la reproducción social, las cuales se fundamentaban ya en la explotación de la fuerza de trabajo aplicada a la utilización de los recursos naturales. De este modo, fue posible el funcionamiento de formaciones económico sociales que tenían por base y cohesión al Estado, representado en el gobierno central, y la conformación de culturas e identidades propias que se desarrollaron a su amparo.

El esclavismo, cuyos paradigmas de análisis se encuentran en la antigua Grecia y Roma, tuvieron objeciones expresas "a los

impuestos directos de cualquier clase, considerándolos «vejatorios para la dignidad de un ciudadano libre»<sup>21</sup>, por lo que sólo en forma extraordinaria recurrieron a ella los griegos, y los romanos los aplicaban exclusivamente a las provincias conquistadas<sup>22</sup>. Esto, posiblemente, se debió al gran auge que, para ese entonces, se había alcanzado en el desarrollo del comercio exterior y de los onerosos tributos que las colonias y provincias conquistadas debían aportar, estableciendo así un sistema de gravación directa en el exterior pero con gran énfasis en la tributación indirecta, dado el amplio volumen de mercancías que se negociaban externamente. Así, por ejemplo, el pago de derechos de aduana, reconocido en un principio como un permiso del poder central del gobierno para comercializar, se crea y fortalece en estas sociedades. De igual modo, ocurrió con la compra y venta de mercancías e inclusive de esclavos. Es decir que, con el establecimiento de los imperios esclavistas, Grecia y Roma tuvieron la posibilidad de encontrar su principal fuente de ingresos tributarios en las imposiciones a las colonias y a las actividades comerciales, para lo cual el sistema de administración y poder central estableció representaciones de autoridad y fuerza que aseguraran la efectiva recaudación.

Hasta este momento del desarrollo histórico de la Hacienda Pública, el de la Edad Antigua, se han establecido la mayoría de los impuestos aun vigentes en nuestras sociedades. Ello obedece,

---

<sup>21</sup> H. Groves. Op. cit. Pág. 865.

<sup>22</sup> Idem.

principalmente, a que los procesos básicos de transformación de la materia ya estaban dados por el avance y desarrollo de las fuerzas productivas. Los hoy convencionalmente aceptados sectores de la producción agricultura, industria y servicios, fueron desarrollados durante ese largo proceso del desenvolvimiento histórico de la Epoca Antigua. De igual modo, la división de la sociedad en clases y, por ende, la necesidad del Estado, determinaron la búsqueda de soluciones al problema de financiamiento del gobierno. En ese sentido, cabe recordar que "las épocas económicas se distinguen unas de otras, no por lo que se produce, sino por el modo como se producen los bienes materiales"<sup>22</sup>, de ahí, pues, cómo -en lo que a impuestos se refiere- éstos hayan surgido desde ese entonces.

El aspecto fiscal en el feudalismo, resulta más familiar y conocido, en términos generales. El señor feudal, dueño del principal medio de producción -la tierra-, establece un sistema de tributación para los siervos de la gleba, que comprende desde la prestación de servicios personales y la tributación en especie, hasta las contribuciones específicamente monetarias, cuando comienzan a darse los primeros síntomas de descomposición del feudalismo. Por aparte, el feudalismo, que representó en Europa la descomposición del Imperio Romano y la atomización de la organización política que éste estableciera, en un primer momento erige la tributación como una forma emergente de asegurar la

---

<sup>22</sup> Academia de Ciencias de la URSS. Manual de Economía Política. Pág. 16.

sobrevivencia de una comunidad localista, integrada en base a la protección territorial y militar que era comandada por un caudillo y señor de la guerra, a quien se somete un grupo poblacional para su resguardo y sobrevivencia, pero a cambio del pago de tributos y exacciones exageradas, que incluso incluyen la propia libertad personal. Este momento de crisis geopolítica en Europa habría de ser resuelto, más tarde, por la necesaria conformación de los Estados Nacionales que el capitalismo en ciernes demandara, lo cual llega a estar representado por la figura del rey, quien con el apoyo de comerciantes y burgueses puede establecer una organización política, administrativa y jurídica, en un espacio geográfico definido. Para la Hacienda Pública, la transición del feudalismo al capitalismo marca un hito significativo en su gestación y posterior desarrollo, particularmente con las revoluciones burguesas de Inglaterra y Francia, de los siglos XVII y XVIII, respectivamente, cuando la fortalecida clase de comerciantes, prestamistas e industriales, demandan la certeza jurídica en lo fiscal para poder desarrollar su actividad económica. El pensamiento mercantilista y el fisiocrático, los primeros antecedentes sistemáticos que darían origen a la Ciencia Económica, tratan importantemente de la necesidad del rol que el Estado debe desempeñar para estimular la producción, así como de los límites que éste debe fijarse en la gravación de bienes y servicios, clamando así, implícitamente, por el uso de las Finanzas Públicas como instrumento básico de la Política Económica de un Estado. Es, precisamente, por ello, que las Finanzas Públicas, afirmamos, se han desarrollado conjuntamente

con el Estado, adecuándose a los cambios que éste presente y a las necesidades políticas, económicas y sociales que así lo condicionen.

Las Finanzas Públicas se refieren al conjunto de ingresos y egresos que el Gobierno necesita para su normal funcionamiento tanto a nivel local como nacional; sin embargo, las Finanzas Públicas tienen por misión ayudar no sólo al sostenimiento del gasto del gobierno, sino también a la estabilización, crecimiento y desarrollo económicos, y, para su estudio, comprende cuatro divisiones principales: "recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como administración fiscal y política fiscal"<sup>24</sup>. La división y especialización de las Finanzas en estas diferentes ramas, evidencia la complejidad del sistema público financiero y el reconocimiento de sus amplias implicaciones, tanto en lo económico como en lo social, así como el rol protagónico que el Estado debe desempeñar en la obtención y manejo de sus recursos.

El reconocimiento de que el Estado requiere de una fuente de ingresos para su funcionamiento, es decir, del órgano administrativo representado por el gobierno, determina que en la esfera social existe una tolerancia y legitimación plena de su necesidad y razón de ser de su existencia. Con ello se reconoce un conjunto de acciones propias e intransferibles que el Estado debe

---

<sup>24</sup> H. Groves. Op. cit. Págs. 15-16.

realizar; necesarias en el sistema económico, social y político que como tales, caracteriza al sistema capitalista. Por lo demás, existe el mecanismo jurídico específico que regula las acciones y los límites de lo que el gobierno puede implementar para agenciarse de los recursos que necesita, estableciéndose así un sistema de obligatoriedad y generalidad en las aportaciones que los agentes económicos deben realizar, que se especifica en un conjunto de leyes y reglamentos.

El gobierno, como el órgano administrativo del Estado, tiene potestad de definir el conjunto de gravámenes dentro del territorio específico que aquél comprende. Sin embargo, puesto que históricamente todos los países han conformado un complejo sistema de relaciones económicas internacionales, la gravación afecta también el flujo comercial de bienes y servicios, tanto en su forma de corriente real como nominal, debiendo con ello establecer una legislación que le permita obtener recursos de las exportaciones e importaciones, con un criterio técnico que no entorpezca ese flujo de intercambio, dando lugar al desarrollo de la Economía Internacional. Por otra parte, la fuente principal de recursos para un Estado se encuentra en la gravación que realiza a los agentes económicos que operan internamente en su espacio territorial (ya sea de sus rentas o de sus actividades específicas). Con ello tenemos que, teóricamente, todo individuo que realiza actividades económicas dentro del territorio de un país -independientemente de su procedencia y nacionalidad-, se encuentra obligado a cumplir con

obligaciones tributarias específicas, definidas en el conjunto de la legislación tributaria. Es más, aún aquellas personas que eventualmente transitan por ese país deben cumplir con tales obligaciones, por ejemplo al consumir determinados bienes o utilizar de algunos servicios.

### 1. Funciones del Estado

De manera importante, para justificar las exacciones que el Estado realice a los agentes económicos, debe considerarse ¿para qué necesita éste los recursos financieros que de manera coercitiva obtiene de la población?, es decir, qué se espera del Estado en lo económico y lo social, sin olvidar la influencia de la política que en términos doctrinarios tienen en aquél una incidencia específica. Con ello, se plantea el problema de qué tan grande debe ser el Estado y su participación en la actividad económica y social de un país, problema de discusión de gran vigencia en el momento actual de nuestra historia contemporánea, tanto para los países industrializados como para los llamados en vías de desarrollo. Al respecto, Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, representantes de una importante corriente de pensamiento en Latinoamérica apoyada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), definen de la siguiente forma las acciones del Estado en lo económico:

- a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos
- b) Acciones de producción de bienes y servicios
  - i) Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado
  - ii) Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.
- c) Acciones de Acumulación
  - i) Acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción
  - ii) Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas
- d) Acciones en el campo del financiamiento
  - i) Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación
  - ii) Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado<sup>20</sup>.

Esta gama de acciones define, según dichos autores, lo que se denomina el sistema de economía mixta, el cual surgiera con la aplicación de los principios keynesianos al capitalismo en crisis de 1929. Con esa concepción nació, históricamente, un replanteamiento de las funciones del Estado en el capitalismo, con

---

<sup>20</sup> R. Cibotti y E. Sierra. Op. Cit. Pág. 15.

lo cual -en la práctica- también se infringió un rotundo mentís a los prejuicios neoliberales de gendarmería estatal que siempre han pregonado. En este sentido, necesariamente, hemos de recordar que, desde la Escuela Clásica (Adam Smith y David Ricardo), y particularmente con los neoliberales -que se proclaman los herederos de la tradición de ella-, existe el problema de la ahistoricidad en sus planteamientos. Es más, esa característica resulta vital y sumamente importante para la preservación del sistema capitalista mundial, ya que se entiende a éste como un sistema natural, eternamente válido y buscado desde los orígenes mismos del hombre en las relaciones sociales y económicas, pues es el único capaz de asegurar el bienestar -a través del ejercicio del individualismo y el egoísmo- el desarrollo social y personal, en donde el Estado tiene muy poco por hacer, a más que limitarse a cubrir los vacíos dejados por la actividad privada, a quien no interesa participar en ciertas áreas de índole social y, por ende, no lucrativas. Es por ello que, al aceptar el fortalecimiento del Estado y su indisoluble asociación con el capital, la historia y el desarrollo social demostraban que el sistema capitalista, frente a la agudización de su crisis interna y un naciente nuevo modo de producción que le negaba, debía cambiar y tolerar nuevas funciones del Estado, para así poder sobrevivir.

La primera acción señalada, es decir, la de regulación, asigna al Estado un papel específico e importante de responsabilidad para el funcionamiento de una economía, quien, bajo ese supuesto, no

puede eludir el arbitrar, ya sea en forma general o particular, las acciones de los agentes económicos. Dentro de ese amplio conjunto de responsabilidades de regulación, algunas son típicamente normativas, en tanto que otras tienden -en armonía con las demás acciones que le son propias- a inducir determinadas formas de conducta en el conjunto de los agentes económicos. Con esto se patentiza cómo el Estado debe asumir también un papel orientador dentro de la economía, independientemente de si ello se reconoce públicamente, pero que, de cualquier modo, tiene una gran incidencia en la forma de vida de las personas y en su actividades económicas, sociales, políticas, y los demás aspectos que ella comprende.

Las acciones de producción de bienes y servicios aunan la tradición de lo que el gobierno debe atender en servicios (seguridad, salud, educación), pero además señalan cómo, en determinado momento histórico del capitalismo, el Estado debe adentrarse no sólo en la orientación de la producción, sea en la forma de planeación indicativa o bien mediante la planeación centralizada, para pasar directamente a los procesos de transformación de la materia y entrar a competir en "forma alternativa o paralela al sector privado". Esta esencial transformación del Estado capitalista, es uno de los resultados más notables de la crisis de 1929, cuando, a nuestro parecer, el capitalismo puro, que sataniza al Estado como un mal necesario, se ve obligado no sólo a aceptarlo sino además a valerse de él en

forma permanente para poder sobrevivir, momento cuando se da la indisoluble asociación que se perpetuaría en el monopolismo de Estado. Este novísimo Estado debía enfrentar el crack de 1929 y, no menos importante, contener el avance del socialismo en el hemisferio occidental, como primer frente de beligerancia abierta entre ambos sistemas para ese momento de comienzos de siglo. La mayor participación del Estado en la economía se orienta, primordialmente, a la militarización de la misma, es decir, al desarrollo de una industria bélica jamás vista y estimulada por el gobierno, quien también resulta ser el mayor demandante de la producción desarrollada y que, necesariamente, debe crear los conflictos armados para el consumo de la mercancía armamentista. Sin embargo, se presentaban simultáneamente graves problemas sociales en el consumo de la población que, para evitar un indeseable estallido social, debían ser atendidos por el Estado en vista de la incapacidad de la iniciativa privada y del "libre mercado" para darles solución. Es esto lo que conduce al Estado a involucrarse en la producción de bienes de consumo, tal y como ocurrió en Latinoamérica, pretendiendo así ofrecer bienes y servicios para la población, así como la creación de empleo en momentos en que la economía se encuentra en problemas y no existen perspectivas de solución a la crisis, a no ser con la participación de ese Estado, aliado indiscutible ya con el capital en todos los ámbitos.

El aspecto de las acciones de Acumulación comprende la adquisición de instalaciones y equipo para la prestación de servicios, tal el caso de hospitales y escuelas, o bien de edificios para el funcionamiento de las dependencias del gobierno, transporte, comunicaciones; pero además:

existe una fuerte inversión a cargo del Estado, destinada a suministrar instalaciones de capital que la comunidad requiere para el desenvolvimiento de las actividades privadas en todas sus manifestaciones; y cuyos ejemplos más conspicuos los constituyen los caminos, las calles urbanas, los parques y jardines, instalaciones portuarias, etcétera<sup>26</sup>.

El hecho de que el Estado tenga por responsabilidad realizar funciones tan amplias de acumulación en la sociedad, resulta de interés, no sólo para los sectores poblacionales más desposeídos sino también para el sector privado de un país. Ante la incapacidad del mercado, signado por la anarquía de la producción y la periodicidad en las crisis de producción, que se caracteriza por el individualismo deificado por los fanáticos neoliberales, sólo el Estado tiene la capacidad dentro del sistema de poder establecer un mínimo de condiciones que propendan a asegurar el desarrollo más armónico y uniforme del sistema económico, evitando con ello los desequilibrios intersectoriales y de producción que "espontáneamente" ocurren en el sistema capitalista.

---

<sup>26</sup> R. Cibotti y E. Sierra. Op. cit. Pág. 20.

Y, finalmente, tenemos las acciones de financiamiento, mediante las cuales el Estado atiende sus propias necesidades sino que, además, atiende las necesidades de determinados grupos del sector privado. Este apoyo al sector privado, por ejemplo, en nuestro país, fue motivo de que en determinado momento el Estado avalara y finalmente se le endosara deuda externa que hoy debe pagar; otro aspecto ilustrativo es el reciente caso de los bonos del café, los cuales sólo podían ser negociados en el mercado de valores internacional de contar con el apoyo y respaldo gubernamental.

El conjunto de acciones implementadas por el Estado, conlleva implicaciones en el orden tanto económico como social, de tal manera que la interacción de éste tiene por sustento coadyuvar al fortalecimiento de los diferentes grupos sociales mediante la prestación de bienes y servicios; la otorgación de financiamiento para el desarrollo de pequeñas y medianas unidades agrícolas, o por medio de la creación de infraestructura social básica que es necesaria para el desarrollo económico, social y humano de la población (como ejemplo carreteras, puertos, escuelas, hospitales); o bien cuando implementa un sistema adecuado de legislación que garantiza el respeto y protección a la propiedad privada<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Con ello se descarta que el Estado pueda competir con la iniciativa privada, entendiendo a ésta, en un sentido amplio, como el conjunto de los agentes económicos individuales, estableciendo un marco mínimo de legalidad y tolerancia que posibilita una convivencia menos extrema y tensa de lo que provocaría el mercado y sus veleidades.

En la historia reciente de nuestro país, la concepción keynesiana del Estado comienza a gestarse en la década de los cuarenta, siendo quizá su primer acto formal la fundación del banco central. Igualmente ocurrió en el resto de países latinoamericanos, cuando tras la finalización de la II Guerra Mundial se consolida la hegemonía internacional de los Estados Unidos de América y éste impulsa un nuevo orden económico internacional que, como se indicó supra, enfrenta el avance del socialismo en Europa y Asia. El tratado de Bretton Woods habría de dar a luz el apareamiento de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes se constituirían en los brazos y servidores de los intereses de los países industrializados. Es así como, sistemáticamente, se desarrolla el mecanismo de la deuda externa, la cual, en primera instancia, se crea con el propósito de activar la circulación de excesos de capital existentes en aquellos países, para así consolidar un mecanismo usurario internacional que se convierte en fuente permanente de desacumulación para nuestros países. Si en la primera mitad de este siglo ocurre el desmoronamiento del sistema colonial, paralelamente se gesta un neocolonialismo ampliamente sustentado en mecanismos de índole financiero, es decir, el de la deuda externa. Para ello, evidentemente, se requería fortalecer a un Estado tradicional y proceder a su innovación para así lograr que éste tuviera mayor beligerancia en el quehacer económico de los países, pudiendo hacerse deudor y codeudor de la fresca corriente

de exceso de capitales que salía a la búsqueda de otras fronteras para asegurar sus crecientes niveles de ganancia.

Con todo esto, se resalta que el cambio en la concepción y funcionamiento del Estado en las sociedades, se debió a una necesidad emergente del sistema capitalista, el cual, en forma pragmática, encontró en aquél un insustituible aliado para seguirse desarrollando, cuando los esquemas y los mecanismos tradicionales ya eran inoperantes en un sistema de amplia concentración y centralización del capital (no solo a nivel nacional sino también internacional). Sin embargo, esta versatilidad del capitalismo, valga decir, ésta capacidad de negarse a sí mismo para poder subsistir, fue una respuesta específica ante un problema concreto. El recurso de la militarización de la economía fue quizá el mejor para llevar al agotamiento recíproco del capitalismo y del socialismo, en donde el primero, conseguiría agotar la economía de la segunda, para salir el capitalismo mundial con una victoria pírrica inmediata, debido a que al final de la carrera armamentista se encontró con una economía debilitada, en la que el país que consolidara su hegemonía tras la II Guerra Mundial, los Estados Unidos de América, la perdería, al menos en el plano económico, mas no en el militar.

Para nosotros, los países en vías de desarrollo, la confrontación ocurrida en el lapso de la llamada Guerra Fría, tuvo graves implicaciones. Si bien en determinados momentos ésta tuvo

por escenario la confrontación armada en países del Asia, Africa y América, con su consecuente costo en términos de vidas humanas, su mayor perjuicio fue el de tipo económico. Sin exagerar, podemos decir que fueron precisamente estos países en vías de desarrollo quienes financiaron y aportaron los recursos económicos para que tuviera lugar la disputa entre los dos sistemas en pugna. No solamente, pues, pusimos los muertos, sino también el dinero, las materias primas, el deterioro ecológico y el alto costo social de nuestros países, además de un Estado servil plegado a los intereses del capital transnacional. Hoy, bajo el nuevo esquema imperante, ~~las reafirmaciones son otras:~~ el Estado debe replegarse en nuestros países, volver sobre sus pasos y dejar espacio al gran capital que no cuenta más con la lucrativa industria bélica como el motor de su economía. Con ello, nuevamente, ocurre el sometimiento y la aquiescencia de las burguesías nacionales, que incondicionalmente, y de manera servil, se pliegan a los intereses de las empresas transnacionales.

Ante los acontecimientos más recientes de la historia de los países latinoamericanos en la pasada década, es evidente que el planteamiento del ILPES, representado por Cibotti y Sierra, ha perdido vigencia en la política económica del subcontinente. Esta concepción que surgió con el apoyo de CEPAL, y su correspondiente modelo de desarrollo, apadrinada por la política norteamericana en resguardo de sus intereses en la región, fue sustituida oportunamente, tras dejar por saldo máximo de la mediatización que

se hiciera del Estado la creación de la deuda externa. El Estado, en algunos países, creció significativamente, llegando a manifestarse su presencia en casi todas las actividades de la vida económica, pero simultáneamente esos campos de acción fueron objeto de lucro y venalidad para los grupos políticos que se alternaban en el poder, dando al traste a la eficiencia y calidad en los bienes y servicios que las empresas estatales ofrecían a la sociedad. Sin embargo, también es cierto que el Estado fue capaz de proveer de cierta infraestructura social mínima, que hasta el momento no había sido desarrollada para el logro de la industrialización nacional en cada uno de los países. Los servicios educativos y de capacitación aumentaron significativamente, lo cual era consecuente con el modelo de sustitución de importaciones, sentando con ello la base para una modernización del aparato productivo heredado de la época de la colonia, que se basara en la explotación agrícola. En cuanto al capital transnacional que invirtiera y se apoderara de sectores estratégicos de servicios, como los ferrocarriles, la telefonía, la electricidad y la transportación naviera, el nuevo papel del Estado fue la mejor opción para obtener ganancias cuando los activos ya habían superado su tiempo de vida útil, al lograr se les indemnizara por la expropiación o la compra de tales empresas, lo cual fue particularmente cierto para Guatemala y otros países latinoamericanos.

La crisis del petróleo en la década de los setentas, la reducción del comercio mundial en la de los ochentas, aunado a los

problemas monetarios internacionales, que en forma especulativa y peligrosamente desestabilizadora se implementaran en los principales centros financieros del capitalismo mundial, trajeron consigo la acumulación de serios problemas y el necesario replanteamiento en la política económica mundial que, obviamente, habrían de incidir en el reconocimiento del papel del Estado en la economía de los países. Es de esta forma como se inicia un serio cuestionamiento a la validez del keynesianismo en los países industrializados, evidenciando allí la necesidad de dar mayor libertad y beligerancia al capital en todas las áreas de la economía, para así poder superar su propia crisis. Para el caso, el monetarismo y el neoliberalismo, doctrinariamente, pueden nuevamente ser desempolvados y publicitados como el paradigma del desarrollo y la perpetuidad del capitalismo, del mismo modo que otros híbridos que surgieran en Europa, como la Economía Social de Mercado y la Social Democracia.

Los brazos financieros de los países industrializados, el FMI y el BM, podían perfectamente forzar la reducción del Estado y el resurgimiento del principio del *laissez faire*. Su penetración financiera y económica era para entonces ya tan poderosa, que ningún país dependiente, como los latinoamericanos, podría resistir las presiones que ambos organismos han sido capaces de ejercer, para obligar a la adopción de las medidas que "técnicamente" suelen sugerir a los gobiernos. De esta forma, en la década de los ochentas, se inicia el llamado proceso de ajuste estructural, que

en lo pertinente al Estado no significa más que su reducción en la participación de la economía, aplicado como receta indiscriminada para todos los países latinoamericanos, sin consideración a las particularidades nacionales de cada uno presente.

## 2. El papel de las Finanzas Públicas en las transformaciones del Estado

El estudio de las Finanzas Públicas no puede realizarse en forma apartada de la realidad histórica de una nación. Dentro del amplio conjunto de aspectos que el quehacer gubernamental comprende, las Finanzas Públicas son uno más de los elementos de ese intrincado tejido de acción estatal. Una política fiscal y su consecuente sistema deben tomar en cuenta, ante todo, las incidencias económicas y sociales que de ella devendrán en el sistema económico. Es por esto que resulta necesario buscar una congruente y necesaria consistencia de la política fiscal con el resto de las políticas gubernamentales que en determinado momento se implementen por un gobierno. Ello, si bien resulta obvio en el plano teórico, muchas veces es motivo de crisis en la práctica y ejercicio del poder gubernamental. En la realidad hemos visto cómo se sucede una desarticulación constante entre las acciones de los Ministerios del Gobierno y las políticas que, según el plan diseñado oportunamente por el Ejecutivo, debieran implementarse en el período de su ejercicio. Tal el caso, por ejemplo, del actual gobierno, el cual, según el Plan de los 180 días, se decide atacar de lleno el problema de la pobreza, a través de medidas concretas

y directas que comiencen a asistir a los grupos sociales marginados de la sociedad; sin embargo, en el ramo de la salud pública y la asistencia social, persiste el problema de la carencia de recursos financieros, no asignados oportunamente por el Ministerio correspondiente, es decir, el de Finanzas Públicas, y, pasmosamente, el Ministro de Salud Pública es acusado de ceder fondos de su presupuesto (Q.40.0 millones) para el pago de la deuda externa por el sector sindical<sup>20</sup>. Esto no hace más que patentizar el grave problema fiscal, que no garantiza un sistema de recaudación eficiente y certero, que a través de drásticas sanciones a los evasores de impuestos, asegure el fiel cumplimiento de las obligaciones tributarias. De este modo, cualquier reforma tributaria resulta obsoleta aún antes de haber sido sancionada por el legislativo, pues si no se prevén las sanciones correspondientes, o si éstas resultan ridículas frente al monto de las defraudaciones al fisco, es imposible esperar que el Estado cuente con los recursos necesarios en el momento y cuantía de lo que ha sido previsto.

En este sentido, el ajuste estructural ha demandado de reformas fiscales en cada uno de los países en que obligadamente se ha implementado. Sus mecanismos han consistido desde la desgravación arancelaria hasta la revisión de la composición tributaria, tanto en escalas y rangos de renta imponible, como por el peso de las fuentes tributarias, es decir, dando preferencia a

---

<sup>20</sup> Periódico Siglo XXI del 14 de septiembre de 1993. Pág. 2.

la gravación indirecta por sobre la directa. Todo ello, partiendo del supuesto de que el capital debe gozar de las mayores facilidades posibles para verse estimulado a participar en la economía en forma productiva, propendiendo así a un desarrollo económico y social sostenido. Sin embargo, a pesar que las medidas han sido adoptadas, aún no ocurre, al menos no como se esperaba, un significativo aumento en la inversión real; por el contrario, la estimulación ha tendido a favorecer la inversión financiera y, por lo tanto, la mayor concentración del ingreso y el empeoramiento en la distribución de la riqueza socialmente generada. Al respecto, las condiciones de vida para la población mundial han empeorado durante los últimos años, tal y como lo reporta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1992, al afirmar que:

En 1960, el 20% más rico de la población mundial registraba ingresos 30 veces más elevados que los del 20% más pobre. En 1990, el 20% más rico estaba recibiendo 60 veces más. Esta comparación se basa en la distribución entre países ricos y pobres. Si, además, se tiene en cuenta la distribución desigual en el seno de los distintos países, el 20% más rico de la gente del mundo registra ingresos por lo menos 150 veces superiores a los del 20% más pobre.

¿Cómo es posible que semejantes disparidades persistan e incluso se acentúen? ¿Por qué los mercados mundiales no parecen haber beneficiado a los más pobres? El informe identifica dos razones principales.

En primer lugar, allí en donde el comercio mundial es completamente libre y abierto -como sucede en el caso de los mercados financieros-, por lo general funciona en beneficio de los más fuertes. Los países en desarrollo ingresan al mercado en calidad de socios desiguales y salen con recompensas desiguales.

En segunda instancia, precisamente en aquellas áreas en donde es posible que los países en desarrollo tengan una ventaja competitiva -como en manufacturas de utilización intensiva de mano de obra y exportación de mano de obra no calificada-, las reglas del mercado cambian con

frecuencia con miras a evitar la competencia libre y abierta<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> PNUD. Desarrollo Humano: informe 1992. Pág. 18.

**CAPITULO III**  
**TRIBUTACION: CLASIFICACION, MEDICION E INCIDENCIA**  
**EN LA ECONOMIA GUATEMALTECA**  
**PERIODO 1985-1992**

En los capítulos anteriores, se han plasmado los elementos fundamentales para el estudio, análisis e interpretación de la realidad tributaria guatemalteca, principalmente en el campo teórico y conceptual. En este capítulo, se tratará con amplitud la condición y estado de las Finanzas Publicas nacionales, así como su incidencia en la economía guatemalteca en el periodo comprendido entre los años 1985 a 1992.

**1. Clasificación de los impuestos**

El estudio y análisis que aquí se presenta se realiza en base a series tributarias que constituyen para el país un resultado claro de la aplicación de principios neoliberales en la conducción y determinación de la política económica que, de manera global, son conocidas como los programas de ajuste estructural (PAE). Por la importancia que tienen estos programas para la comprensión de la realidad económica actual y futura de Guatemala, así como latinoamericana, nos permitimos citar al Doctor Ricardo Gómez Pomeri<sup>30</sup>, quien al respecto afirma:

---

<sup>30</sup> Actualmente es funcionario de la Asociación Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Políticas de ajuste estructural pueden ser definidas como respuestas político-económicas a shocks internos y externos que afectan adversamente el crecimiento económico, la estabilidad interna y externa así como la estabilidad social del país. Un PAE (Programa de Ajuste Estructural, JAGG) constituye un programa de reformas en la política económica, el que puede estar eventualmente flanqueado por reformas institucionales destinadas a asegurar la efectividad de las reformas de la política económica. En esencia se trata de un programa de desestatización y descentralización de las decisiones económicas, utilizando, lo más posible, los mecanismos de mercado. El supuesto básico es que, en las condiciones socioculturales de los PED (Países en Desarrollo, JAGG), en el mecanismo de mercado, a pesar de todas sus imperfecciones ofrece, en comparación con las intervenciones estatales, mejores posibilidades para una eficiente asignación de recursos.

El término "estructural" en la definición de PAE refleja la necesidad de cambios discretos -en lugar de cambios marginales- en la política económica en respuesta a shocks discretos. Un PAE implica, por lo tanto, una redefinición de las prioridades así como también una reconsideración de los instrumentos de política económica. En un sentido amplio se puede entender un PAE como una reestructuración intencionada de la economía nacional con el objeto de mejorar el marco macroeconómico y, a través de esto, aumentar la eficiencia económica y social de la economía nacional. Por consiguiente, el objetivo de los programas de ajuste estructural debe ser crear las condiciones necesarias que permitan al país respectivo lograr una tasa adecuada de crecimiento económico con justicia social, estabilidad de precios y una posición externa sostenible (déficit de balanza de pagos financiable en condiciones normales).<sup>21</sup>

En ese sentido, los Programas de Ajuste Estructural, toman muy en cuenta el aspecto fiscal, como parte de la Política Económica. Para el análisis de los cambios en la estructura tributaria guatemalteca, como efecto de dichos programas, es necesario definir los criterios de clasificación de los impuestos y así proceder a su análisis en la serie que nos interesa.

---

<sup>21</sup> Revista "Enfoques Económicos", del Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas. Año 2, número 4, julio-agosto 1993. Págs. 17-24.

El Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas, como las dos instituciones gubernamentales responsables del estudio técnico de la Hacienda Pública, clasifican a los impuestos en indirectos y directos. El Profesor Paul Samuelson, al referirse a esta clasificación expresa que:

Suele decirse que los impuestos indirectos son aquellos que gravan los bienes y los servicios y, por tanto, sólo «indirectamente» a los individuos. Ejemplos son los impuestos sobre consumos específicos o sobre las ventas; los impuestos sobre el tabaco o la gasolina; los aranceles sobre las importaciones y los impuestos sobre la propiedad.

En los últimos cien años los parlamentos de todas las democracias han recurrido de manera creciente a los impuestos directos, que gravan directamente a los individuos o a las empresas. Ejemplos son los impuestos sobre la renta de las personas físicas, las cotizaciones a la Seguridad u otros impuestos sobre las nóminas y los impuestos sobre las herencias y las donaciones. Los impuestos sobre la renta de las sociedades también se consideran directos, porque los individuos reciben dicha renta. Una de las principales razones por las que los impuestos directos se han vuelto cada vez más populares radica en que pueden adaptarse fácilmente a las circunstancias personales, como el tamaño de la familia, la renta, la edad y, en términos más generales, la capacidad de pago. En cambio, es relativamente difícil ajustar los impuestos indirectos a las situaciones personales.<sup>22</sup>

Es menester aclarar que tres son los principales criterios que se han argumentado para justificar la clasificación anterior, los cuales, a saber son: a) el criterio administrativo, b) el criterio de la traslación de una y otra clase de impuestos y c) el criterio de la forma en que el Estado determina la capacidad contributiva<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Paul Samuelson. Economía. Pág. 911.

<sup>23</sup> Manuel Matus Benavente. Finanzas Públicas. Págs. 147-150.

De acuerdo al criterio administrativo, los impuestos directos se cobran en función de "roles o registros nominativos"<sup>1</sup>, según los cuales se conoce quien es la persona o grupo que está sujeto a pagar el impuesto. Al respecto, el ejemplo por excelencia, es el del Impuesto Sobre la Renta (ISR), según el cual existe una estratificación de los grupos por rangos de ingreso y su correspondiente tasa de imposición. Actualmente, y de acuerdo al Decreto Legislativo 26-92 -Ley del Impuesto Sobre la Renta-, del 7 de mayo de 1992, en el artículo 43 se determina que "toda persona individual domiciliada en Guatemala, debe calcular el impuesto sobre su renta imponible de acuerdo con la siguiente escala progresiva de tarifas"<sup>2</sup>:

**Cuadro 1**  
**Impuesto Sobre la Renta 1991**  
**Intervalos de Renta Imponible y Tasas de Gravación**

INTERVALOS DE RENTA IMPONIBLE				IMPUESTO A PAGAR	
De más de	a	Importe Fijo	Más el %	Sobre el excedente de renta imponible de	
1. Q.0	Q.20,000	Q.0	15%	Q.0	
2. Q.20,000	Q.65,000	Q.3,000	20%	Q.24,000	
3. Q.65,000	en adelante	Q.12,000	25%	Q.65,000	

Fuente: Lic. Luis Emilio Barrios Pérez, Leyes de la Modernización Tributaria, pág. 25.

<sup>1</sup> M. Benavente. Op. cit.

<sup>2</sup> Compilación del Lic. Luis Emilio Barrios Pérez. Leyes de la Modernización Tributaria. Pág. 25.

Al analizar el impuesto sobre la renta (ISR) como el impuesto directo por excelencia de acuerdo a la actual ley que lo regula, se hace necesario también estudiar cuál ha sido el impacto<sup>3</sup> de ésta. Para el efecto, se hace necesario comparar y analizar la nueva escala de tarifas con la anterior escala tributaria, es decir, la de 1987, que según Decreto Legislativo 59-87, del 15 de septiembre, determinaba las siguientes tasas:

**Cuadro 2**  
**Impuesto Sobre la Renta 1987**  
**Intervalos de Renta Imponible y Tasas de Gravación**

No.	INTERVALOS DE RENTA IMPONIBLE EN Q		TASA DEL IMPUESTO
1	Hasta	5,000.00	4%
2	De	5,000.01 a 10,000.00	6%
3	De	10,000.01 a 15,000.00	8%
4	De	15,000.01 a 20,000.00	10%
5	De	20,000.01 a 30,000.00	12%
6	De	30,000.01 a 40,000.00	14%
7	De	40,000.01 a 50,000.00	16%
8	De	50,000.01 a 60,000.00	18%
9	De	60,000.01 a 70,000.00	20%
10	De	70,000.01 a 80,000.00	22%
11	De	80,000.01 a 90,000.00	24%
12	De	90,000.01 a 100,000.00	26%
13	De	100,000.01 a 110,000.00	28%
14	De	110,000.01 a 120,000.00	30%
15	De	120,000.01 a 130,000.00	32%
16	De	130,000.01 en adelante	34%

Fuente: Decreto Legislativo 59-87, Ley del ISR y sus reformas, s.r., pág. 43.

<sup>3</sup> Por impacto del impuesto se entiende: el efecto por el cual un sujeto tiene legalmente la obligación de cumplir con la responsabilidad del pago. Matus Benavente, en la obra citada, dice: "El impacto o percusión de los impuestos es así el fenómeno legal y económico que resulta del pago del impuesto por su contribuyente de jure" (Pág. 191).

Una diferencia notable entre el criterio de la ley del ISR de 1987 y la de 1991, es cómo la primera admite la reducción del monto del impuesto según las cargas familiares comprobables que se reportaran en la declaración jurada. La segunda, por el contrario, fija un monto de Q.24,000.00 para los gastos personales y familiares (como mínimo vital), independientemente de las cargas que el individuo pueda tener. Esta diferencia tiene sustentación tanto técnica como teórica en la dificultad administrativa de comprobar la veracidad de las cargas familiares que se reportaban, lo cual resulta válido. Sin embargo, dada la inflación recurrente de la economía guatemalteca, es previsible que este monto pierda vigencia en cierto tiempo y requiera de una modificación la actual ley, o bien, la promulgación de una nueva. En este sentido, debemos señalar que las legítimas peticiones de incremento salarial de los trabajadores, para poder compensar la pérdida de poder adquisitivo del Quetzal, lo cual deprime su nivel de vida, se han vuelto constantes desde la pasada década. Aunado a ello, de manera implícita, se reconoce en la ley que una familia puede vivir dignamente y satisfaciendo sus necesidades vitales con un monto de Q.24,000.00 anuales, independientemente de cuál pueda ser el exceso de su renta total sobre esta cantidad, es decir que, de acuerdo a los ingresos percibidos por concepto de pagos salariales normalmente en el año, un trabajador, legítimamente, podría aspirar a una remuneración de Q.2,000.00 mensuales, surgiendo con ello la contradicción de cuál es, efectivamente, el salario mínimo reconocido por las leyes laborales (que ni siquiera llega a los

Q.350.00 mensuales). Esto nos permite evidenciar uno de los puntos débiles de toda la Política Económica implementada a raíz de la puesta en marcha del PAE: que no ha existido una política social justa y equitativa, que establezca un mecanismo de protección al consumo de las familias, tanto en términos de ingresos, como de salud, educación, vivienda, recreación, etc., lo cual ha incidido en la acumulación de un creciente déficit en la satisfacción de las necesidades de vida de las familias guatemaltecas más desprotegidas.

El aspecto más importante a comprobar entre ambas leyes, es el del resultado final del monto a pagar, según la tasación definida en cada una de ellas. En el cuadro 3, se han contrastado los efectos, o bien el monto del impacto a pagar en Quetzales, en base a los rangos superiores de cada una de las escalas definidas en 1987 y su correspondiente efecto en 1991.

Del análisis efectuado se visualiza, básicamente, el criterio regresivo de la Reforma Tributaria 1991, en lo que al Impuesto Sobre la Renta se refiere, respecto a la de 1987 (véase el rango del valor superior a Q.50,000.00 y el monto recaudado -teórico- para el año 1987 y 1991, y cómo éste varía significativamente). De manera asombrosa, la orquestada necesidad de mejorar los ingresos del fisco, dentro de un Programa de Ajuste Estructural en marcha, eludió la gravación directa progresiva que con un alto costo político se lograra en el primer gobierno democrático, con lo cual,

nuevamente, los más favorecidos económicamente gozaron de prevendas y privilegios fiscales institucionalizados. Si el criterio de la ley del ISR fue progresivo en 1987, es decir, que pagara más quien más tenía, la de 1991 vino a enmendar este "error técnico y jurídico", ajustando una ley a la conveniencia de los más ricos y poderosos del país. Sin embargo, la iniciativa privada, con posterioridad a 1987, tuvo a bien encontrar formas adecuadas para eludir el pago de sus obligaciones fiscales determinadas por el Decreto Legislativo 90-87, pues más tarde, en 1990 y 1991 ante la "huelga" en el pago de impuestos, se les concedió un perdón y amnistía fiscales a través de los Bonos de Emergencia, que no fue más que el reconocimiento de la incapacidad gubernamental, o el interés, por no implementar las sanciones correspondientes a los evasores.

**Cuadro 3**  
**Efectos de variación en el monto recaudable**  
**en base a la comparación de las leyes del ISR 1987 y 1991**

Valor superior	Año 1987 Monto recaudable	Año 1991 Monto recaudable	Variación porcentual (1991/1987)
5,000.00	200.00	—	
10,000.00	600.00	—	
15,000.00	1,200.00	—	
20,000.00	2,000.00	—	
30,000.00	3,600.00	4,200.00	16.67%
40,000.00	5,600.00	6,200.00	10.71%
50,000.00	7,000.00	8,200.00	17.14%
60,000.00	10,800.00	10,200.00	-5.56%
70,000.00	14,000.00	12,200.00	-12.86%
80,000.00	17,600.00	14,200.00	-19.32%
90,000.00	21,600.00	16,200.00	-25.00%
100,000.00	26,000.00	18,200.00	-30.00%
110,000.00	30,800.00	20,200.00	-34.42%
120,000.00	36,000.00	22,200.00	-38.33%
130,000.00	41,600.00	24,200.00	-41.83%
140,000.00	47,600.00	26,200.00	-44.96%

FUENTE: Elaboración propia en base a leyes del ISR 1987 y 1991.

Es de hacer notar que, con la Reforma Tributaria 1991, el ISR tiende a afectar los ingresos de las personas que trabajan en relación de dependencia, pequeños y medianos empresarios, pues las tres primeras escalas que efectivamente absorbieron el incremento tienen ingresos de hasta Q.74,000.00 anuales (Q.24,000.00 + Q.50,000.00), lo que implica un ingreso de Q.6,166.67 mensuales. Por el contrario, las rentas superiores a los Q.84,000.00 (Q.7,000.00 mensuales) tuvieron un decremento mínimo del 5% y un máximo, según el valor extremo de la tabla, de un 45%. Evidentemente, para las empresas con utilidades millonarias esta

reducción de la tasa fue aún más favorable, pues si con anterioridad debían descontar un 34% en concepto de ISR, en la actualidad únicamente deben aportar un 25%. Sin embargo, a pesar de esta prevenda, su voluntad por pagar las obligaciones que les corresponden no ha mejorado, antes bien las Finanzas del Estado continúan haciendo crisis, como lo demuestra la actual coyuntura en que el gobierno, ya con el Presidente Ramiro De León Carpio a cargo, ha debido crear la figura de un Procurador Auxiliar del Ministerio Público, como pesquisidor de la evasión tributaria.

Por aparte, retomando el segundo grupo de impuestos de la clasificación señalada, los impuestos indirectos se caracterizan como aquellos que son pagados "con ocasión de ciertos actos de la vida económica y en los que el Estado ignora la individualización del contribuyente y, aun más, no le interesa conocerla"<sup>37</sup>. El ejemplo correspondiente a los impuestos indirectos, se refiere al consumo. Este criterio administrativo de la clasificación de los impuestos en directos e indirectos, presenta algunos matices ideológicos que fácilmente propenderían a la confrontación entre los grupos de contribuyentes, como ejemplo el papel y función del Estado frente a los diferentes grupos sociales y económicos. Uno de tales matices sería, por ejemplo, el neoliberal. Según esta doctrina, la prioridad económica en términos de los sectores que participan es el de los capitalistas (industriales, comerciantes, banqueros y demás), quienes con su iniciativa propia imprimen

---

<sup>37</sup> M. Benavente, loc. cit.

dinamismo al sistema al punto de ser los que efectivamente generan la riqueza de un país, limitarlos en el ejercicio de su actividad -ya sea a través de regulaciones, gravación, o cualquier otra intervención del Estado que "coarte" su libre movilidad- implica reducir las posibilidades de un crecimiento y un desarrollo económico. El capitalista, entendido de esta forma, debe gozar de las facilidades que permitan e incentiven su participación en la economía, ya que, con miras al interés propio (individual y egoísta), éste es el único capaz de accionar los mecanismos para un mejor nivel de vida de toda la sociedad, pues demandará de fuerza de trabajo, materias primas, servicios, tecnología, investigación, etc. Por el contrario, el keynesianismo, con un criterio macroeconómico, reconoce y acepta, ante las amargas vivencias históricas del capitalismo, que el mercado no es per se la perfección que el liberalismo y el neoliberalismo arguyen, por ello apoyan la idea de la necesaria intervención del Estado, quien, de manera fundamental, debe también velar por la protección del consumo (demanda) y del ahorro, que redundan en inversión, con lo cual existe la posibilidad de enfrentar las crisis recurrentes de sobreproducción y paralización en que el sistema, periódicamente, incurre. Dicho de otra forma, el keynesianismo reconoce la necesidad del fortalecimiento de un mercado interior, es decir, la existencia de una demanda estable que asegure la subsistencia de la oferta, con lo cual la producción puede seguirse desarrollando y continuar funcionando el sistema. Quizá la prueba más palpable de esta confrontación con manifiestos matices ideológicos sea, en la

actualidad, el problema del impase en que se ha sumido la Ronda Uruguay del GATT -General Agreement of Trade and Tariffs-, según la cual los países industrializados demandan, entre otras cosas, una mayor apertura de las economías de los países en vías de desarrollo, así como una liberalización del comercio, sin embargo, entre ellos mismos, persiste la confrontación por no desproteger a los sectores agrícolas de sus propios países que, de manera artificial, subsisten en un mercado que de lo contrario les impediría participar, ello debido a los efectos sociales y económicos que la desprotección acarrearía a cada país; o bien, como ejemplo, el establecimiento de cuotas para las exportaciones de banano a Europa, lo cual, a todas luces, no obstante el fallo favorable del GATT hacia los países latinoamericanos, contraviene el espíritu del libre comercio.

Esta relativa debilidad del criterio administrativo, en cuanto a su conformación técnica-conceptual, ha dado lugar, precisamente, a un segundo criterio: el de la traslación de una y otra clase de impuestos<sup>26</sup>. Los impuestos directos, por un lado, según este

---

<sup>26</sup> Harold M. Groves, a propósito de la traslación, dice: "La traslación es una manera de eludir el impuesto...quienes han estudiado la materia han distinguido, por regla general, tres grados o aspectos en el proceso de traslación. Distinguen primeramente entre impacto e incidencia, correspondiendo al primero la carga inicial y al segundo la definitiva del impuesto. Añaden, además, la categoría del efecto, que equiparan, bien a una consecuencia económica colateral a la incidencia, bien a un resultado demasiado lejano, de la imposición, para ser considerada como una parte del gravamen monetario de un impuesto. Así, pues, el impacto de un impuesto lo recibe la persona que hace el pago al gobierno; pero si, de resultas del impuesto, la persona que recibió el impacto eleva los precios, la víctima final de esa alza de precios será la persona que soporte

criterio, estarán definidos por la característica de imposibilidad del contribuyente de trasladar el monto de lo pagado a otro agente económico, que terminará soportando la carga del impuesto "o, al menos, no ha sido la intención del legislador, en el momento de establecer estos impuestos, que ellos sean trasladados"<sup>39</sup>. Los impuestos indirectos, por el contrario, se definen como aquellos que sí aceptan, por la índole de los objetos o actos que gravan, la traslación a "economías más débiles"<sup>40</sup>. Un claro ejemplo de tal situación, está representado por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se acepta como de traslación progresiva, es decir, se inicia desde el pago en la adquisición de materias primas por parte de una empresa, la que lo recupera al vender el producto terminado al distribuidor, el que lo absorbe temporalmente, para más tarde recuperarlo al vender la mercancía al consumidor final, quien, por ser el destinatario último e interesarle el valor de uso de ella, no tiene ocasión de poder trasladar la suma del impuesto a nadie más.

En cuanto al IVA, es necesario analizarlo, debido a que representa el primer antecedente sistemático de los lineamientos específicos del programa de ajuste estructural en los años

---

la incidencia. El impuesto puede ser motivo de una reducción en la cantidad de mercancías en circulación, de lo cual puede suceder que escasee el trabajo, que haya desempleo. Estas consecuencias son colaterales y se clasifican entre los efectos." Op. cit., pág. 160.

<sup>39</sup> M. Matus Benavente. Op. cit. Pág. 149.

<sup>40</sup> Idem.

posteriores a su creación. El IVA, comenzó su discusión pública en el período de gobierno del Gral. Efraín Ríos Montt, como Jefe de Estado, en momentos en que el FMI y el BM habían implantado su creación en otros países latinoamericanos, vr. gr. México. Originalmente se concibió una tasa del 10% como recargo al precio del bien o servicio que se adquiriera. Sin embargo, las circunstancias políticas imperantes, dieron paso a un nuevo gobierno de facto, el del Gral. Oscar Humberto Mejía Víctores, quien, a través del Decreto Ley 97-84, instituyó el Impuesto al Valor Agregado. El artículo 1o. de la referida ley establece el IVA sobre:

1. El precio en la transferencia de dominio, venta e importación de mercancías destinadas al consumo o uso en el mercado interno;
2. El valor por la prestación de servicios no personales, en el territorio nacional; y,
3. La renta por el arrendamiento de bienes inmuebles.

Las implicaciones económicas y sociales del nuevo impuesto, trajeron consigo una respuesta popular de rechazo al mismo. De este modo, el impuesto fue establecido en una tasa única del 7%, según el inciso 1 del artículo 32 de la ley, pero además, en el inciso 2, se estableció un 0% para los actos siguientes<sup>41</sup>:

---

<sup>41</sup> Este artículo fue reformado por el artículo 12o. del Decreto Número 60-87 del Congreso de la República, Reformado por el Artículo 26, del Decreto Número 95-87 del Congreso de la República, según los

- A. Las exportaciones de mercancías, excepto café, azúcar, banano, carne, cardamomo y algodón.
- B. Las importaciones, transferencias de dominio o venta de las mercancías siguientes:
- a. PRODUCTOS ALIMENTICIOS: En esta lista se incluyeron diversos productos, tales como leche, papas, cebollas, legumbres, frijoles, frutas, café, trigo, maíz, arroz, maicillo, sorgo sin moler, maicena y otros almidones comestibles, harina de trigo (fino y gruesa), harina de avena, de cebada y de maíz, incaparina, harina de maicillo, manteca comestible, azúcar de caña sin refinar, panela, azúcar de caña refinada, tortillas de maíz, pan (no envasado), leches medicinales y alimenticias para infantes (envasadas herméticamente o en cualquier otra forma), sal refinada o común.
- b. ALGUNOS INSUMOS AGROPECUARIOS: Semillas de hortalizas, de papa, de frijol, de trigo, de maíz, de arroz, de maicillo o sorgo, de algodón y de ajonjolí.
- c. PETROLEO Y ALGUNOS DE SUS DERIVADOS: petróleo crudo y reconstruido, diversos tipos de gasolina, kerosenes, bunker oil y otros aceites combustibles, aceites medios, gas oil,

---

cuales los productos exentos son los que a continuación se detallan). Lic. Luis E. Barrios P., Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA- su reglamento e inconstitucionalidades. Pág. 15.

fuel oil, diesel oil, gases combustibles naturales (como metano, propano, butano, en cualquier forma).

d. ALGUNOS UTILES ESCOLARES Y PUBLICACIONES: borradores, hojas de papel periódico, cuadernos, libros y folletos impresos de cualquier clase, periódicos o revistas (no estampados), material didáctico, sacapuntas de bolsillo, plasticina para niños, lápices, tiza en barritas para escribir (además, se contemplaba el rubro de medicinas).

e. OTROS PRODUCTOS: agua natural, potable, no envasada. El consumo domiciliarios o residencial de hasta 150kw/hora de energía eléctrica por mes de 30 días, o su equivalente diario, según sea el procedimiento de facturación. Los excesos quedan sujetos a la tasa del siete por ciento (7%).

El propósito manifiesto del Gobierno Central en aquel entonces, como hoy, era poder mejorar las condiciones deficitarias del presupuesto. Luego de la década de los 70's cuando surgiera el auge de la Deuda Externa y sus implicaciones colaterales, y todas las facilidades para el otorgamiento de los préstamos, se creó un mecanismo de desacumulación de capital para nuestras economías. La década de los 80 -al entrar en una mayor crisis el capitalismo mundial- estableció un coto a esa corriente interesada de financiamiento, se dieron así los condicionamientos, que de manera importante se refirieron a lo fiscal. Sin embargo, en este primer

establecimiento del IVA, las condiciones políticas, sociales y económicas del país, hicieron necesario que, de algún modo, se pudiera proteger el consumo de los sectores de población de ingresos fijos, principalmente -como se evidencia en la lista de productos anteriormente descrita- en aquellos de consumo popular.

Precisamente la crisis de la deuda que se viviera en la pasada década, tuvo su mayor expresión en 1985. En ese año, por primera vez, los principales deudores latinoamericanos (México, Brasil y Argentina) tuvieron serias dificultades para poder cumplir con el pago de sus obligaciones con los organismos financieros internacionales. Argentina, de forma absoluta, se declaró incapaz de cumplir con sus compromisos y, justo en ese momento, se inicia el cuestionamiento directo a la legitimidad y moralidad del mecanismo financiero creado por los países industrializados a través de la Deuda Externa. Es entonces cuando a nivel mundial se impulsan con mayor decisión los Programas de Ajuste Estructural. El Estado debe mejorar sus ingresos para superar el problema del déficit fiscal, ello implica recaudación, liquidación de activos y privatización de las empresas que le pertenecen, además, de un redimensionamiento, o sea, una reducción de su participación en los diferentes ámbitos de acción que hasta el momento había desempeñado. Ello, consecuentemente, al cuajar en una liberalización de la economía y apertura al capital extranjero, abre nuevos mercados de inversión a las transnacionales, quienes, paradójicamente, después de su intervención y lucro en la primera

mitad del siglo XX en toda Latinoamérica -cuando monopolizaron la mayoría de los servicios esenciales (telefonía, electricidad, ferrocarriles, puertos, transporte, etc.), y tras haber sido desplazados, al cobrar impulso la idea de un Estado fuerte (de concepción keynesiana)- nuevamente hoy pueden volver a insertarse en nuestros países con mayor ferocidad. Las transnacionales, así, vuelven sus ojos sobre una Latinoamérica inerme, agobiada por la pobreza, la crisis y el conflicto social. Pero para ello, el modelo político adecuado y necesario es el de la democracia formal, y este ocurre a lo largo del subcontinente. Incluso Chile, el primer experimento "exitoso" del programa de ajuste estructural, requiere de una democratización. En Guatemala, por su parte, la transición ocurre en 1986, para luego, en 1987, iniciar la Reforma Tributaria como elemento de la Política Económica del Ajuste.

En el segundo gobierno democrático (el del Ing. Jorge Antonio Serrano Elías), nuevamente, pero con mayor perjuicio para los asalariados, se hace un replanteamiento del IVA, en aspectos de fondo que trajeron consigo un efecto de regresividad<sup>42</sup> para la población de menores ingresos. Precisamente en 1991, con la segunda Reforma Tributaria, de la serie que nos interesa, se da una universalización del IVA, (aprobada mediante el Decreto Legislativo número 27-92) en la cual ya no se admite, como en la anterior ley,

---

<sup>42</sup> "Los impuestos son progresivos si recaudan una proporción mayor de la renta a medida que aumenta ésta, son proporcionales si constituyen una proporción constante de la renta y regresivos si imponen una carga mayor a las familias de baja renta que a las de elevada renta." P. Samuelson, op. cit. Pág. 910.

un listado de productos exentos del pago del 7%, esto es la universalización, contenida en el Programa de Modernización Tributaria -PMT-.

Como comentario final a este tratamiento del IVA, es necesario resaltar que la legislación no ha sido el aspecto de fondo en cuanto al monto efectivamente recaudado, que nunca ha coincidido con las expectativas tenidas por el Fisco, antes bien lo defectuoso y recurrentemente desatendido, ha sido la fiscalización y administración del impuesto, así como la sistemática e ilegal apropiación del mismo por parte de los agentes recaudadores, que para este caso son las empresas productoras y comerciales<sup>43</sup>. El IVA, de este modo, se ha constituido en factor de enriquecimiento y justificación para el incremento especulativo de los precios.

Esta clasificación, en directos e indirectos, no estaría completa, si no considerara la capacidad contributiva de los agentes económicos. "Se entiende por capacidad tributaria o contributiva la aptitud que una economía tiene para soportar el peso de los impuestos, sin que vea afectada la satisfacción de sus necesidades esenciales, o las de su grupo familiar dependiente."<sup>44</sup> En este sentido, la alternativa que se presenta

---

<sup>43</sup> Para el caso, citase un ejemplo claro: el problema de las "financieras fantasmas" que hasta el mes de noviembre de 1993, el Fisco hubo de poner mientes en el asunto, tras años de funcionamiento ilícito y de defraudación a la Hacienda Pública.

<sup>44</sup> M. Benavente. Op. cit. Pág. 163.

es la de gravar a las familias o a las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, la costumbre y el uso ha favorecido la tendencia a la gravación de las familias, por considerar que al final son éstas las propietarias de las empresas y quienes reciben los beneficios de las mismas. Por ello Matus Benavente indica que:

La capacidad tributaria personal...depende fundamentalmente de la cuantía de la renta total de que se dispone, unido a factores tales como los gastos en que ha debido incurrirse para producirla, las cargas familiares que se tengan, las posibles pérdidas que se hubiere sufrido, etc., y sólo puede ser determinada en el impuesto personal a la renta neta total.<sup>45</sup>

El tercer criterio, mediante el cual el Estado determina la capacidad contributiva, encontramos conjugados, además de los aspectos técnicos y económicos, como se hiciera en los dos criterios anteriores, un componente social y ético: el del reconocimiento de la desigualdad en la sociedad y, por lo tanto, la necesidad de establecer una diferenciación también en la gravación de las clases que ella comprende. Los impuestos directos, por lo tanto, son establecidos en consideración a la capacidad efectiva de tributación del contribuyente en relación a sus rentas; en tanto que en los indirectos, "el Estado no determina esta capacidad contributiva y desconoce o ignora cuál es la posición exacta que el

---

<sup>45</sup> Op. cit. Pág. 164.

contribuyente de impuestos indirectos tiene en la vida económica"<sup>44</sup>.

La capacidad contributiva del guatemalteco en los últimos años, particularmente desde comienzos de los 80's, se ha visto disminuido en ciertos estratos poblacionales. En primera instancia, hemos de considerar la disminución del comercio mundial que implicó reducción en las exportaciones y los precios de los principales productos agrícolas guatemaltecos, de igual modo la industria se vio afectada y se dio, pues, una merma en las fuentes de trabajo que, como mencionáramos en el capítulo I, ha redundado en altos índices de desempleo y de pobreza para las familias. Sin embargo, a pesar de este clima de recesión y de crisis para la economía y la sociedad, ocurrieron, per sé, las dos reformas tributarias.

## 2. Medición de la Tributación en Guatemala durante el periodo 1985-1992

En este apartado, se analizará la tendencia de las variables tributarias según el criterio de clasificación anteriormente expuesto (directos e indirectos), dentro de una serie histórica importante para Guatemala, desde el punto de vista fiscal, debido a que en ella se realizaron las dos últimas Reformas Tributarias: la de 1987 y la de 1991. Para poder comprender mejor los efectos del comportamiento observado, necesariamente, debemos remontarnos

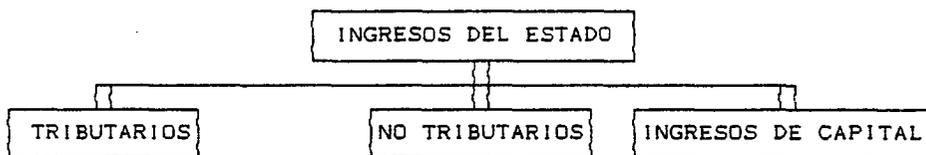
---

<sup>44</sup> M. Benavente. Op. cit. Pág. 150.

años atrás y así contar con un parámetro de referencia acerca de los efectos de las mismas. Así pues, la serie se inicia desde 1980 y culmina con el análisis del año 1992.

En primera instancia, se presenta la estructura de ingresos corrientes del Estado vigente, según el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala, que ilustra las diferentes fuentes de las cuales éste obtiene los recursos necesarios para su funcionamiento, de acuerdo al siguiente esquema:

Esquema 1

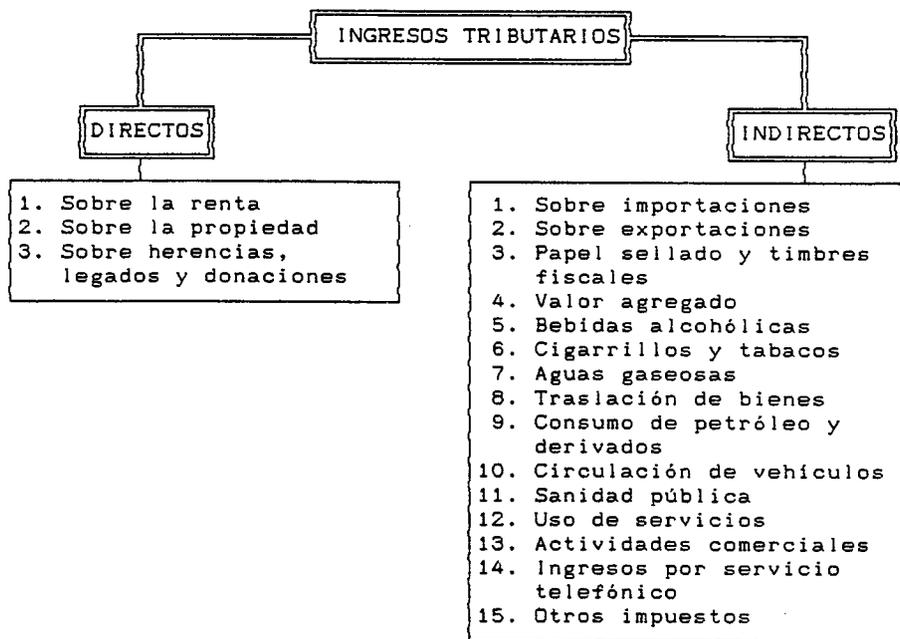


Los ingresos no tributarios proceden de diversas fuentes que no implican una gravación, sino que son generados por causa de prestación de servicios de la administración pública, utilidades de sus empresas, venta de bienes (como el petróleo), transferencias y el montepío. Los ingresos de capital, están constituidos por donaciones del exterior y el rubro otros, por medio de los cuales el Estado se agencia de fondos complementarios para la ejecución de su presupuesto.

A pesar de estas fuentes alternas de ingresos para el Fisco, el pilar fundamental del presupuesto está dado por los ingresos tributarios. El desglose detallado de ellos, según el criterio de clasificación que se ha definido, como se presenta en el esquema 2, permite tener una visión general de los impuestos prevaletientes en Guatemala.

En este desglose de los principales impuestos vigentes en la actualidad, es evidente mayoritariamente la existencia de impuestos indirectos, es decir, existe una amplia legislación que favorece esta vía de gravación. En cuanto a los impuestos directos, lo importante no es su número, sino la efectividad y justicia que exista en la recaudación. Sin embargo, la principal interrogante que debe orientarnos en el estudio de la serie definida, es ¿cuál ha sido la tendencia en la recaudación fiscal y su monto durante los años 1985-1992?

## Esquema 2



### 3. Tendencia en la recaudación fiscal durante el período 1980-1984

La serie motivo de análisis, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, nos demuestra la prevaencia de una estructura regresiva, es decir, donde los sectores de menores ingresos, vía gravación a los productos de consumo, tienen que realizar las mayores aportaciones a la Hacienda Pública. En cada uno de esos años los impuestos indirectos representaron más del 80% del total de lo recaudado, en tanto que los directos -para 1984- nunca sobrepasaron el 15.5%.

## CUADRO 4

## GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1980-1984

-En millones Q-

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS EN Q <u>1/</u>	DIRECTOS <u>2/</u>		INDIRECTOS <u>3/</u>	
		Q	%	Q	%
1980	678.3	84.8	12.5	593.5	87.5
1981	651.7	90.7	13.9	561.0	86.1
1982	626.2	87.4	14.0	538.8	86.0
1983	572.8	88.9	15.5	483.9	84.5
1984	497.9	31.8	6.4	466.1	93.6

FUENTE: Banco de Guatemala.

1/ Estudio Económico y Memoria de Labores 1985.2/ Cálculo propio en base a diferencia entre ingresos tributarios e impuestos indirectos.3/ Guatemala: Cuentas Nacionales, estadísticas globales y sectoriales 1980-1989.

De manera significativa, los ingresos tributarios manifestaron una tendencia decreciente, debido a que en 1984 existía una diferencia de Q.180.4 millones respecto a 1980. El Estado, de esta forma, no podía por menos que entrar en crisis. El entorno económico nacional e internacional de recesión tuvo sus implicaciones para el país. Sin embargo, la disminución más ostensible en la recaudación ocurrió en los impuestos directos, que de Q.84.8 millones para 1980 se redujo a apenas un Q.31.8 millones en 1984, es decir, un 37.5% respecto al año inicial. Los impuestos indirectos, sin embargo, no bajaron de manera tan rápida ni en la misma proporción que los anteriores, es más -en la serie presentada-, la relación de impuestos indirectos versus los directos fue, respectivamente, de Q.7.00, Q.6.19, Q.6.16, Q.5.44

y Q.14.66<sup>47</sup> frente a cada Quetzal recaudado por concepto de gravación directa. De esta forma, el Estado guatemalteco permitió el establecimiento de una estructura tributaria mucho más regresiva, que se sustentara en el empobrecimiento de las economías más débiles y afectadas por causa de la crisis y que históricamente ha sido la más desposeída, pues sólo subsiste en base a la remuneración que obtenga por la venta de su fuerza de trabajo.

La relación que se alcanzara en 1984, superior del 14 a 1, fue el resultado del establecimiento del IVA, que a pesar de no cumplir con las expectativas del fisco, debido a la apropiación indebida que el sector privado hiciera de tales fondos, tuvo un impacto en el nivel de vida de la población, que se manifestó en el empobrecimiento paulatino de la mayoría de los guatemaltecos. Es decir que el IVA, el primero de los antecedentes fiscales en el Programa de Ajuste Estructural en que posteriormente se viera inmersa Guatemala, tuvo desde un principio efectos negativos y elevados costos sociales para los sectores de menores recursos. Con ello se iniciaba, también, una política económica decidida a realizar el "necesario ajuste de la economía" sin equidad ni distribución de costos proporcionales entre los diferentes sectores económicos del país.

El Ajuste Estructural, y el neoliberalismo por antonomasia, había cifrado objetivos muy claros de política económica que

---

<sup>47</sup> Cálculos propios en base a cuadro 1.

continuarían, y continúan aún a la fecha, para permitir el predominio del mercado y las condiciones necesarias para el funcionamiento del capital. Esta serie inicial, descrita como preludio al análisis concreto del periodo objeto de estudio, permite formarse el criterio objetivo de cuáles eran las condiciones prevaletientes en el ámbito fiscal y sus características peculiares.

### 3.1 Bienio 1985-1986

En el año 1985, ocurre el primer esfuerzo por iniciar una Reforma Tributaria en el periodo inicial de transición a la Democracia en Guatemala, por cuanto se modifican varios de los principales impuestos vigentes en el país. Ello se propuso en el Decreto Ley 30-85, del 30 de abril, por medio del cual se creaba un impuesto selectivo al consumo, resultando modificadas las siguientes leyes: a) del impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas, b) de fomento avícola, c) del impuesto sobre la renta, d) del papel sellado y tómbres fiscales, e) del impuesto al valor agregado, f) del impuesto sobre la renta. Sin embargo, dichas modificaciones trajeron como consecuencia una reacción generalizada de rechazo.

En el capítulo IV, artículo 5o., se definía la tasa del impuesto selectivo al consumo de la siguiente forma:

1. Del quince por ciento (15%) para las mercancías producidas en Guatemala u originadas de los demás países centroamericanos que gocen de libre comercio; y
2. Del cincuenta por ciento (50%) par las mercancías que se importen de países distintos a los centroamericanos u originados de éstos cuando las mismas no gocen de libre comercio.<sup>4º</sup>

Es decir que, mediante este impuesto indirecto, iba a ocurrir un alza desmedida en el precio de las mercancías. Si recordamos que en la referida época la industria se vio reducida y la poca aún en operación tenía un alto componente de materia prima importada, así como que muchos bienes terminados son directamente importados, por no existir dentro de la oferta de producción interna del país, se evidencia, entonces, la intención de mejorar los ingresos al Fisco mediante un impuesto aún más regresivo que el del IVA. Ello, como dijéramos supra, no podía traer por consecuencia lógica más que el rechazo y repudio generalizado de la sociedad guatemalteca, por lo que pocos días después fue derogado el Decreto Ley en cuestión.

Es decir que, ya en 1985, se reconocía la urgencia por mejorar los ingresos tributarios del Estado, pero, y esto es muy importante, también había sido elegida ya una vía prioritaria de gravación: la del consumo.

---

<sup>4º</sup> Diario de Centro América, publicación del 8 de abril de 1985. Págs. 45-53.

En el cuadro 5, se observa el monto recaudado de impuestos en 1985 y 1986, así como la aportación absoluta y relativa por cada una de las dos clases definidas. En él se evidencia la forma como han evolucionado los impuestos, en donde la mayor recaudación ha ocurrido por el incremento del IVA, por lo que la regresividad de la estructura tributaria guatemalteca se ha acentuado.

Cuadro 5

## GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1985-1986

-En millones de Q-

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS	DIRECTOS		INDIRECTOS	
		Q	%	Q	%
1985	679.3	126.2	18.6	553.1	81.4
1986	1,111.4	186.1	16.7	925.3	83.3

FUENTE: Banco de Guatemala. Estudio económico y memoria de labores 1985-1986.

Respecto al año 1985, el Banco de Guatemala afirma que:

La evolución favorable que mostraron los ingresos tributarios se reflejó tanto en los provenientes por impuestos directos como en los indirectos, que rebasaron los niveles de 1984 en 47.6% y 34.1%, en su orden. Dentro de los directos, el impuesto sobre la renta y el de la propiedad generaron ingresos superiores en 37.5% y 196.8% a los percibidos en 1984, respectivamente, lo cual fue atribuible, en el primer caso, a la normalización en la tributación del impuesto... El crecimiento de los ingresos por impuesto sobre la propiedad, se debió a que en 1985 la Contabilidad del Estado registró como ingresos del gobierno el 100% de las recaudaciones por ese concepto, tal como lo señala la ley respectiva, mientras

que en años anteriores la contabilización se efectuaba por 40%. Esta situación se originaba por el hecho de que la ley establece que del total de las recaudaciones por el impuesto sobre la propiedad, el 60% debe de transferirse a las municipalidades de la república, lo cual se venía haciendo pero sin registrar previamente el monto equivalente como ingresos del gobierno.

El incremento en la captación de ingresos por impuestos indirectos se basó en un mejoramiento sustancial en la captación del impuesto al valor agregado y del impuesto de papel sellado y timbres fiscales, cuyas leyes fueron modificadas en 1984, y en el establecimiento del impuesto sobre las transacciones internacionales. El impuesto al valor agregado produjo ingresos por Q.214.3 millones, cifra superior en Q.71.8 millones a la registrada en 1984.<sup>47</sup>

Con este análisis, el Banco de Guatemala reconoce que el incremento en los ingresos del Estado real estuvo dada por el IVA. El aparente incremento en el impuesto sobre la propiedad es irrelevante, pues lo único que sucedió fue una redefinición del concepto para contabilizar los ingresos.

En contraste con la ampliación de la base impositiva del IVA operada en 1984, el Ejecutivo aprueba el Decreto Ley 80-85, publicado el 2 de agosto de 1985, que en su parte considerativa expone:

Que no conviene afectar el capital de trabajo de las empresas dedicadas al transporte aéreo, marítimo y terrestre de personas y carga, con retenciones de impuesto sobre la Renta por sus servicios prestados, emitiéndose con ese propósito la presente disposición legal.<sup>50</sup>

De esta forma, las mencionadas empresas ya no deben ser objeto de retenciones del ISR sobre los servicios que prestan. Este

---

<sup>47</sup> Banco de Guatemala. Estudio Económico y Memoria de Labores 1985. Pág. 133.

<sup>50</sup> Diario de Centro América, 2-agosto-1985. Pág. 1.

concepto, en última instancia, termina siendo discriminatorio y arbitrario, por medio del cual la estructura tributaria favorece a las empresas lucrativas y daña al mismo tiempo que empobrece a los asalariados y sectores populares, quienes no gozan de dichas prevendas fiscales.

La única medida de política fiscal que favoreció a los sectores populares en el año 1985, fue la del subsidio al transporte urbano (Decreto Ley 99-85), el cual fue determinado en Q.0.05 por boleto vendido. Sin embargo, dicha medida tuvo lugar tras el manifiesto descontento popular ocurrido en la ciudad capital en el mes de septiembre del mismo año.

Intentos de gravar, por ejemplo, las exportaciones de café a países no miembros de la OIC, como la contenida en el Decreto Ley 27-85, fueron publicadas y posteriormente derogadas. Otro claro ejemplo es el Decreto Ley 95-85, mediante el cual se reconsidera la derogatoria del decreto (el 600) que exoneraba del pago de impuesto sobre inmuebles y edificaciones de dos o más pisos, emitida por el Ministerio de Finanzas Públicas (!), en el sentido de que se respetará el plazo fijado por el mismo. Todas estas disposiciones "legales", explican el espíritu de la estructura tributaria nacional para éste, como para los próximos años o períodos.

Para 1986, cuando el Presidente Vinicio Cerezo se encontraba en el ejercicio del poder, el incremento en la recaudación de los

impuestos indirectos es de casi un 67.0% respecto a 1985. Ello, fundamentalmente, se debió al establecimiento de un impuesto extraordinario a las exportaciones, Decreto Legislativo 23-86, que entrara en vigencia el 6 de junio, el cual, según en la parte considerativa del mismo, se señala la necesidad de coadyuvar en el logro de la reducción del déficit fiscal Planteado en el Programa de Reordenamiento Económico y Social -PRES-. Impuesto extraordinario que afecta las exportaciones de: café, azúcar, algodón, carne bovina refrigerada o congelada, cortada o no y empacada en cualquier forma (excepto carne en canal), carne bovina en canal, ganado bovino en pie, banano, cardamomo, otros productos exportados a mercados fuera del área centroamericana (excepto petróleo), otros productos exportados hacia Centro América (no incluye Panamá) excepto petróleo, otros.<sup>51</sup>

Para poder ilustrar el incremento sustancial de la recaudación por efecto de este impuesto extraordinario, se presenta el siguiente cuadro:

---

<sup>51</sup> Diario de Centro América. 5-junio-1986. Págs. 2335-2337.

**Cuadro 6**  
**GUATEMALA: IMPUESTO A LAS EXPORTACIONES, PERIODO 1985-1986**  
 -En millones de Q-

EXPORTACIONES	1985	1986	V A R I A C I O N	
			Absoluta	relativa
De café	7.5	133.4	125.9	1,678.7
De banano	1.3	16.0	14.7	1,130.8
De otros productos	1.1	63.6	62.5	5,681.8
Total	9.9	213.0	203.1	

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BANGUAT.

Sin embargo, a pesar de lo extraordinario del impuesto a las exportaciones, el IVA en su conjunto aportó mucho más, pues el total recaudado por dicho concepto fue de Q.308.3 millones para el mismo año. Además, con todo, el mismo constituye también un impuesto indirecto, puesto que representa un costo para el productor o el exportador, que es transferible al consumidor final, por lo que la estructura continúa siendo la misma y el concepto de solución a la problemática de lo fiscal también.

Por aparte, en 1986 se plantea, según el decreto 26-86, que el PRES "incluye la adecuación de las tarifas de los servicios internacionales que presta la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-"<sup>52</sup>, por lo que se establece un impuesto extraordinario de carácter temporal sobre los ingresos de la empresa, provenientes de los servicios de carácter internacional que presta. Los años durante los cuales regiría y los porcentajes

<sup>52</sup> Diario de Centro América. 5-junio-1986. Págs. 2237.

que presta. Los años durante los cuales regiría y los porcentajes de gravación son:

- a) El treinta y seis por ciento (36%) durante el resto del año 1986.
- b) El veinticuatro por ciento (24%) durante el año 1987.
- c) El veinte por ciento (20%) durante el año 1988.<sup>52</sup>

Este impuesto, según la clasificación del Banco de Guatemala, se cataloga como indirecto, mismo que reportó ingresos por Q.9.0 millones en 1986.

Como resultado de todo ello, el incremento absoluto de los ingresos fiscales en 1986 fue superior a Q.432.1 millones (63.6%) respecto al año anterior. Este año, como lo corroboraremos posteriormente, fue el de mayor regresividad en la serie de estudio. Pero además de ello, se presenta como el inicio del fortalecimiento del Programa de Ajuste Estructural que se implementaría en la economía del país. Particularmente el Decreto Ley que afecta a las utilidades de GUATEL, expone el propósito de llevar a costos reales las tarifas, en este caso de la telefonía, pero queda implícito la necesidad de hacerlo con los demás servicios públicos, todo en aras de lograr un presupuesto del Estado equilibrado y no deficitario.

---

<sup>52</sup> Diario de Centro América. Publicación citada.

### 3.2 Bienio 1987-1988

El segundo año de gobierno del Presidente Cerezo, tuvo como propuesta fiscal proceder a la modernización de la estructura y la administración de los impuestos. Para ello, es sometido al Congreso de la República todo un conjunto de leyes que representan la Reforma Tributaria de 1987. Mediante ésta se tratan aspectos importantes y en forma global, de una estructura que por mucho tiempo se había mantenido inamovible y que continuaba funcionando con esquemas jurídicos de diferentes épocas de la vida económica nacional.

Si uno de los propósitos inmediatos del Programa de Ajuste Estructural, dentro de los objetivos de corto plazo de la política económica, es la estabilización, necesariamente debe incluirse entonces el control entre ingresos y egresos del gobierno, con lo cual podrán superarse los efectos "desestabilizadores" del déficit fiscal que, entre otros, favorece la tendencia inflacionaria en una economía<sup>54</sup>. En ese entonces presenta una propuesta el Ejecutivo para controlar la inflación, reducir el déficit fiscal (lo cual incluye la modernización tributaria como la gestión de financiamiento y préstamos externos), así como programas para la protección del consumo (p. ej. control de precios y ligas del consumidor) y creación de empleo, lo cual se alcanzaría mediante el

---

<sup>54</sup> Ver publicación del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas -INCAE- . Economía y reconversión industrial. Conceptos, políticas y casos. Pág. 5.

incentivo a la inversión real en la economía y el retorno de capitales nacionales del exterior, luego de la fuga que tuvieron éstos a principios de la década. Es decir que, el Gobierno central, dentro de un amplio esquema de política económica, pretende como medio para el "despegue de la economía" alcanzar la estabilización de las Finanzas Públicas, a partir de lo cual podría devenir la prosecución de los más altos fines propuestos en el Plan de Gobierno.

Sin embargo, lo que podríamos llamar una "cultura tributaria" por parte de los sectores económicos más poderosos del país, se manifiesta en una actitud de rechazo y conservadurismo frente al cambio propuesto, dando lugar a una protesta pública del sector privado hasta en las calles del centro de la capital, así como toda una campaña publicitaria de oposición y resistencia, que básicamente maneja la consigna de que el Estado (ineficiente, parasitario y entorpecedor del proceso de creación de la riqueza) quiere imponer restricciones y gravaciones injustificadas al verdadero dinamizador de la economía.<sup>25</sup>

Esa férrea oposición a un nuevo esquema tributario y fiscal, que teóricamente significaría mejorar la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones por parte de empresas y personas

---

<sup>25</sup> La consigna se manifestó en el lema: "Yo trabajo, soy empresario". Entendiendo por empresario, o más bien, aglutinando en esa categoría, de manera interesada, inclusive a aquellos que operan en el sector informal, vendiendo artículos baratos o sus servicios personales.

individuales, entorpeció la aplicación de las nuevas leyes durante los primeros trimestres del año, pudiéndose implementar, finalmente, hasta el último de 1987, por lo cual el Ejecutivo no pudo mejorar ostensiblemente los ingresos como lo había proyectado para ese año. La vigencia de las nuevas leyes, obviamente, sólo fue conseguida a través de las concesiones que el Gobierno central realizara ante los grupos de presión del sector privado y sus representantes, es decir, las diferentes cámaras y asociaciones existentes en el país. Con ello, lastimosamente, el país perdía una de sus mejores oportunidades en los últimos 33 años de poder establecer un esquema más justo en las Finanzas Públicas que, aprovechando la coyuntura de transición a un régimen democrático y de amplio respaldo popular, pudiera sentar las bases para una modernización efectiva de la economía y del sistema social imperantes. El "paquetazo" tributario y económico, como lo denominara el mismo sector privado, bajo estas condiciones, evidenció claramente una tendencia para los próximos años de gobierno.

Las nuevas leyes tributarias fueron las siguientes: Ley del Impuesto Sobre la Renta (Decreto 59-87), reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA- (Decreto 60-87), Ley del Impuesto de Papel Sellado y Timbres Fiscales (Decreto 61-87); todas entraron en vigencia el 8 de octubre, a excepción de la del ISR que lo hizo el 1 del mismo mes. Sin embargo, el 15 de diciembre, entró

en vigor el Decreto 95-87, por medio del cual se introdujeron modificaciones a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la del IVA, la del Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales y la del Impuesto Unico sobre inmuebles (también incluyó modificaciones a la ley de Fomento Avícola y al Arancel Centroamericano de Importación).

Ante esta situación de postergación en la vigencia que debían cobrar las nuevas leyes tributarias reformadas, los impuestos que salvaguardaron a las Finanzas Públicas -del caos o empobrecimiento esperado en ese año-, fueron el de las importaciones y el del IVA, que aumentaron en 137.0 y 103.4 millones de Quetzales, respecto a 1986, respectivamente.<sup>54</sup> De esta forma, una vez más, fueron los impuestos indirectos los que tuvieron el aumento más significativo en los ingresos tributarios, pues al contrastar las variaciones totales de ellos (Q.233.4 millones) frente a los directos (Q.86.9 millones), se manifiesta una relación de 2.7 a 1, lo que significa una clara regresividad en los incrementos que tuviera la Hacienda Pública en concepto de tributación (ver cuadro 7).

---

<sup>54</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1987.  
Pág. 160.

## Cuadro 7

## GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1987-1988

-En millones de Q-

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS Q	DIRECTOS		INDIRECTOS	
		Q	%	Q	%
1987	1,430.7	213.0	19.1	1,157.7	80.9
1988	1,793.7	448.7	25.0	1,345.0	75.0

FUENTE: Banco de Guatemala. Estudio económico y memoria de labores 1986-1987.

A pesar de no haber tenido todos los efectos esperados el conjunto de disposiciones fiscales que entrara en vigencia, si es notable la mejora en la captación de impuestos directos en 1987 respecto a 1986, si tomamos en consideración que durante el trienio 1984-1986 del total de ingresos tributarios su mayor aportación -en términos relativos- no había superado el 18.6% (ver cuadros 4, 5 y 7). Ello, es atribuible a un entendido político entre el Ejecutivo y el Sector Privado y, de igual modo, al relativo despegue de la Economía nacional, pues según mediciones del Banco de Guatemala, en 1986 ocurrió cero crecimiento del Producto Interno Bruto guatemalteco "lo cual significó un signo alentador, al tomar en consideración el deterioro que la economía había acumulado desde 1982"<sup>57</sup>, pero en 1987, tras haber conseguido detener la aceleración de la inflación y del deterioro del PIB, éste registra

<sup>57</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1986. Pág. 28.

-a precios constantes- un aumento de 3.1% (superior a la tasa de crecimiento de la población, por primera vez desde 1981)<sup>88</sup>. Con ello, los impuestos directos aumentaron en 46.7% respecto a 1986 ( $273.0 + 186.1 = 1.47 - 1 = 0.47 \times 100 = 46.7\%$ ), demarcando así una nueva tendencia en la participación relativa que tienen en los ingresos tributarios, llegando a ser superior a un 19%, como no había ocurrido anteriormente. Este aumento, también determinó un cambio en la relación global de impuestos indirectos versus los directos, que en 1986 era de 4.97 a 1, para ubicarse en 4.24 a 1 en 1987.<sup>89</sup>

En 1988, se vislumbran los primeros resultados significativos de la Reforma Tributaria de 1987. La economía continúa en un proceso de recuperación y crecimiento, lo cual se manifestó en la variación positiva de 3.7 en el PIB, a precios constantes, respecto al año anterior. Todo ello, hubo de manifestarse en un incremento en los ingresos tributarios (ver cuadro 7). Los impuestos directos aumentaron en un 64.4% respecto a 1987, su peso relativo en el monto total de lo recaudado fue del 25.0%, una cifra récord en toda la década.

Una innovación y facilidad administrativa otorgada al contribuyente para el pago de sus impuestos en la región

---

<sup>88</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1987. Págs. 23-25.

<sup>89</sup> Cálculos propios, en base a cuadro 7.

metropolitana, lo constituyó la implementación del pago del IVA, ISR y el Impuesto Unico sobre Inmuebles. Así también, el establecimiento del Programa de Simplificación de Procedimientos Administrativos, en relación al IVA, ISR, Papel Sellado y Timbres Fiscales y circulación de vehículos.<sup>40</sup>

El resultado de la Reforma Tributaria 1987, durante su primer año de vigencia plena, reportó al Fisco un incremento en sus ingresos del 25.4% ( $1793.7 + 1430.7 = 1.25 - 1 \times 100 = 25.4\%$ ), es decir, Q.363.0 millones más en 1988 respecto al año anterior. De éstos, Q.175.7 millones (48.4%) correspondieron a impuestos directos, y Q.187.3 millones a los indirectos (51.6%). De este modo, se incumplía el espíritu del Programa de Readecuación Tributaria, expresado en el Decreto 95-87, que en su parte considerativa asevera que el Congreso hubo de aprobarlo "con el propósito fundamental de adecuar las leyes impositivas vigentes en el país, e imprimirles un alto espíritu de justicia tributaria"<sup>41</sup>; efectivamente, la relación entre ambos impuestos mejoró (de 4.24 a 1 en 1987, a 3.00 en 1988), pero aún continuó perpetuándose una estructura tributaria que, faltando al principio de equidad que teóricamente le corresponde, tiene su mayor sustentación en los impuestos indirectos, con los consiguientes

---

<sup>40</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1988. Pág. 133.

<sup>41</sup> Diario de Centro América, 14 de diciembre de 1987. Pág. 2798.

efectos sociales y económicos para la población de menores recursos.

Como efecto del elevado costo social y económico que para la población marginada del país representó la nueva tendencia en la política económica, bajo el marco del Programa de Ajuste Estructural, las organizaciones sindicales y populares tuvieron que ejercer presión para que se dieran ajustes salariales. Así, se estableció un nuevo salario para el campo (Q.10.00) y un ajuste para los trabajadores del sector público y el privado. No obstante, el deterioro en el nivel de vida de la población continuó en marcha, pues la disminución del poder adquisitivo del Quetzal es un factor de empobrecimiento y depresión de los salarios.

### 3.3 Bienio 1989-1990

En 1989, por tercer año consecutivo, el PIB a precios constantes tiene un incremento (para este año de un 4.0%).<sup>42</sup> El Gobierno de la República, ha perseguido en los últimos años suplantarlo el modelo de desarrollo tradicional -originado en la década del 60- de sustitución de importaciones, por uno cuya "nueva estrategia de crecimiento se basa en un aprovechamiento del sector externo, por medio de las exportaciones de productos no tradicionales, así como de la recepción del turismo, a fin de darle

---

<sup>42</sup> Banco de Guatemala. Estudio económico y memoria de labores 1989. Pág. 23.

autonomía al país para que satisfaga sus necesidades en el proceso productivo<sup>42</sup>. Dentro de este nuevo modelo de apertura externa, se originaron medidas o políticas económicas de orden cambiario, monetario y crediticio, que redundaron en la liberación de la tasa de interés (en agosto) y del tipo de cambio (en noviembre); aunado a ello, la desgravación arancelaria, la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora de Maquila y la de Zonas Francas.

A nivel social, sin embargo, el grado de confrontación entre los sectores populares y el Gobierno había aumentado. Esto se patentizó en manifestaciones y protestas por las medidas económicas que afectaban directamente al guatemalteco, que día a día venía empobreciéndose y el cual, aún bajo el nuevo esquema político de Democracia formal, no encontraba respuesta a sus necesidades, tales como salud, empleo, educación, vivienda, etc. En este sentido, el Programa de Ajuste Estructural fortalecido y en marcha, no había tenido el soporte complementario de los programas sociales que pudieran efectivamente atenuar los costos del nuevo esquema económico de orientación externa aún en ciernes. El crecimiento económico paulatino y constante, manifiesta la paradoja de no generar beneficios amplios a nivel social, y cómo el nuevo clima de estabilidad únicamente perpetúa el esquema tradicional de concentración de la riqueza.

---

<sup>42</sup> Banco de Guatemala. Op. cit.

En el aspecto fiscal, según se puede observar en el cuadro 8, los ingresos tributarios han aumentado, pero -a pesar del incremento de la riqueza generada socialmente y su concentración- la recaudación del Impuesto Sobre la Renta se contrae a "Q.406.3 millones, Q.7.6 millones menos que lo obtenido en 1988"<sup>44</sup>. El Sector Privado, so pretexto de los altos niveles de corrupción imperantes en la administración pública, inicia una interesada resistencia en el pago de los impuestos, o bien, en la postergación en el cumplimiento de sus obligaciones (lo que en términos gerenciales denominan "el jineteo del dinero", a efecto de sacarle el mejor provecho en su uso y manejo).

Cuadro 8

## GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1989-1990

-en millones de Q-

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS Q	DIRECTOS		INDIRECTOS	
		Q	%	Q	%
1989	1,842.6	447.1	24.3	1,395.5	75.7
1990	2,344.2	546.7	23.3	1,797.5	76.7

FUENTE: Banco de Guatemala. Estudio económico y memoria de labores 1986-1987.

El impuesto directo que aumentó, fue el Único sobre Inmuebles (en Q.6.6 millones). De este modo, en su conjunto, la variación

<sup>44</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1989. Pág 136.

absoluta del grupo fue de -Q.1.6 millones (0.4% menos respecto al año anterior). Los indirectos, por su parte, tuvieron una variación absoluta de Q.50.6 millones, es decir 3.8%. Sin embargo, debe subrayarse que dicho incremento pudo haber sido mucho mayor, de no haber ocurrido una reducción ostensible en la recaudación del Impuesto Sobre Exportaciones (café, banano y otros productos). La reducción en el monto recaudado por este concepto "se explica, principalmente, por la desgravación fiscal que progresivamente se viene aplicando desde el segundo semestre del año 1987, así como por la baja de los precios del café, que significó una erosión en la base impositiva".<sup>65</sup> Esta desgravación, resulta congruente con el nuevo modelo de desarrollo, sin embargo, agrava la situación tributaria y la injusticia de su estructura, haciendo recaer más el peso de los impuestos a nivel interno, tal como ocurrió en el caso del IVA, el Impuesto Sobre Importaciones y el del Papel Sellado y Timbres Fiscales, que de forma global aumentaron en Q.123.5 millones.<sup>66</sup>

En 1990, los ingresos tributarios aumentaron en Q.501.6 millones (27.2%) respecto al anterior ejercicio fiscal. Dentro de tal aumento la aportación de los impuestos directos fue de Q.99.6 millones (19.9%), la de los indirectos Q.402.0 millones (80.1%), estableciendo con ello una relación de 4.04 a 1.

---

<sup>65</sup> Banco de Guatemala, op. cit. Pág. 137.

<sup>66</sup> Banco de Guatemala, op. cit. Pág. 154.

En el rubro de los impuestos directos, la recaudación por concepto de ISR de las personas disminuyó en Q.46.5 millones, el del impuesto sobre la propiedad lo hizo en Q.1.6 millones. De esta forma, el aumento operado obedeció a una mayor recaudación del ISR de las empresas (Q.147.1 millones). Nuevamente, persistió la condición de crecimiento de la economía nacional, al haberse incrementado el PIB en 3.1%, pero no ocurrió lo mismo con la recaudación de impuestos directos, ya que la resistencia del sector privado al pago de sus obligaciones tributaria encontró una justificación política que agravó la situación económica interna. La manifestación de ello, fue el alto nivel inflacionario debido a que el indicador "reportó una tasa sostenida de aceleración del ritmo inflacionario anual, al pasar de 17.9%, en diciembre de 1989, a 60.6%, en diciembre de 1990".<sup>67</sup>

Durante los últimos meses de su gobierno, el Presidente Cerezo, hace una denuncia, en sus acostumbrados mensajes por los medios de comunicación radial y televisivos, en la que acusa a "malos guatemaltecos" de estar boicoteando el pago de los impuestos al fisco, con lo cual, finalmente, se perjudica al pueblo de Guatemala, y no al gobierno, por lo que insta a reflexionar sobre la situación crítica a la que puede ser llevada la economía del país y a pagar y transferir al Ministerio de Finanzas lo que en justicia corresponde, finalmente, dicha "súplica", no encontró el eco esperado entre los interesados evasores.

---

<sup>67</sup> Banco de Guatemala, op. cit. Pág. 35.

Con lo anteriormente expuesto, quedó manifiesta la incapacidad administrativa y fiscalizadora de la estructura tributaria en Guatemala, a pesar de la Reforma de 1987, del primer gobierno democrático, en el nuevo período de orden constitucional y de legalidad que iniciara éste en el país. Así también, que el nuevo esquema político era tan frágil y endeble, al punto de que el gobierno no tenía la independencia necesaria como para poder impulsar medidas económicas de fondo y contenido nacionalista, puesto que los grupos de presión internos y externos tenían una vía, un modelo, un patrón de desarrollo para el país, que no aceptaba variantes y que sencillamente utilizaba de la fachada democrática y de la estructura político-partidaria vigentes, para impulsar con mayor efectividad el Programa de Ajuste Estructural. El PAE, receta universal para los países en vías de desarrollo, soslayaba así las realidades históricas y sociales del país, y se convertía en un factor más del empobrecimiento y agudización de las desigualdades en la sociedad guatemalteca. Con esto, la nueva estructura tributaria hubo de tornarse más regresiva, menos ecuánime y justa, no solo desde su planteamiento jurídico sino también en el proceso de recaudación, control y fiscalización de los impuestos, dejando con ello una gran posibilidad para la evasión y elusión fiscal: las condiciones para llevar a crisis al Estado en su expresión administrativa, el gobierno, estaban dadas, y con ello el tiempo habría de dar cabida y aceptación a la idea de la privatización de las empresas públicas, de la liquidación de activos y de la reducción del Estado. El primer paso dentro de este

proceso fue la venta, aún oscura y sombría por sus implicaciones dolosas para el país, de la empresa nacional de aviación Aviateca; los siguientes correspondería darlos al nuevo gobierno; el periodo constitucional del Presidente Cerezo Arévalo había concluido, y con él también la credibilidad e ilusiones cifradas en este nuevo orden constitucional que se hiciera el pueblo de Guatemala en 1986.

### 3.4 Bienio 1991-1992

La disminuida credibilidad en los partidos políticos tradicionales, que diera como resultado la experiencia del periodo de gobierno 1986-1990, se manifestó en un ostensible abstencionismo en las elecciones presidenciales del sucesor de Presidente Cerezo; de igual modo, en cómo la designación final correspondió al candidato de un pequeño y nuevo partido -el Movimiento de Acción Solidaria (MAS)-, representado por el Ing. Jorge Antonio Serrano Elías.

El nuevo gobierno sorprendió (desde el momento en que se confirmara su posición de ganador), con la conformación del gabinete que le regiría. En él se encontraban representantes de otro partido de derecha (el Partido de Avanzada Nacional -PAN-) y de uno que se conceptualizaría de centro-izquierda (el Partido Socialista Democrático -PSD-), pero más importante aún fue la designación de dignos representantes del Sector Privado, lo que evidenció no sólo una negociación política de cuotas de poder, sino

además la reducida disponibilidad de recursos humanos y técnicos con que contaba el nuevo partido oficial. De igual modo, se debe tener presente que el boicoteo en el pago de los impuestos que padeciera en sus últimos dos años el anterior gobierno, había dejado en crisis la administración pública, por lo cual era necesario sentar las bases de confianza y entendimiento entre la cúpula gubernamental y la del Sector Privado.

El fracaso práctico de la Reforma Tributaria de 1987 había dado por resultado un incremento menor en los ingresos a lo esperado, debido a la sistemática evasión en el pago de los impuestos, principalmente de los directos y de la traslación que los agentes del IVA (las empresas) realizaran del monto recaudado. Ello, técnicamente, justificaba una readecuación en las leyes, pero particularmente poniendo énfasis en los mecanismos de fiscalización y control, que permitieran una mejor administración de toda la estructura tributaria vigente en el país. Además de ello, el avance del PAE aún encontraba obstáculos por los efectos del Gasto Público en la economía. Al tomar posesión el nuevo gobierno, las fuentes de financiamiento externo se encontraban cerradas, debido al incumplimiento del pago puntual de la deuda externa y al logro de las metas que el FMI y el BM condicionaran para continuar proveyendo de recursos al país. Todos estos factores, conjugados en el ámbito de la economía guatemalteca, favorecieron el proyecto de una nueva Reforma Tributaria, que se vio contenida en el Programa de Modernización Tributaria -PMT-.

Las principales leyes modificadas por la Reforma Tributaria 1991<sup>66</sup> -ISR e IVA- se han analizado con anterioridad, en los apartados respectivos. Sin embargo, es oportuno, en este momento, reproducir los comentarios del Lic. Geovanni Marroquín, quien refiriéndose a los efectos de la nueva Ley de ISR expresa:

-El castigo tributario originado por el establecimiento de la tasa única del 25% para personas jurídicas, se siente con mayor intensidad en los medianos y pequeños empresarios, los cuales constituyen el mayor número de contribuyentes. Dicho impacto se deriva de que la tasa utilizada anteriormente para afectar la renta era menor que la estipulada en la nueva ley. Todo lo contrario ocurre con el gran empresario, a quien del 34% le baja al 25% la tasa impositiva.

-Aumenta el nivel inflacionario de la economía nacional.

-Crece la evasión fiscal.

-Se simplifica la determinación del impuesto a pagar.

-El fisco se hace de mayores recursos financieros evitando aumentar el crédito neto.<sup>67</sup>

Respecto al IVA, el Lic. Marroquín señala los siguientes efectos:

-Por tratarse de un impuesto indirecto, el mismo es trasladado al consumidos (sic.) final. Se inflaciona aún más la economía nacional.

-Se fuerza la incorporación del denominado tercer sector, economía sumergida o sector informal al régimen tributario, lo cual no se logra a cabalidad dado el rechazo que artesanos, pequeños arrendantes, y demás microempresarios manifiestan a la inscripción a dicho régimen; creando así mayor evasión.

-El acceso a la obtención de vivienda se hace aún más difícil; ya que el precio de la misma en su mayoría supera los Q.100,000.00 y por lo tanto está sujeto al pago del IVA. Crece el déficit habitacional.

---

<sup>66</sup> En el presente estudio se le denomina así, porque esta reforma comenzó a ser discutida en el Congreso de la República, precisamente, en 1991, si bien cobró vigencia hasta el 1 de julio de 1992. Además, con ello se evidencian las pretensiones del nuevo gobierno, desde su primer año de gestión.

<sup>67</sup> Revista Enfoques Económicos, op. cit. Pág. 16.

-Crece la corrupción en materia de obtención de carencia de bienes; puesto que la poca vivienda que no supera el precio de Q.100,000.00 está afecta su compra al pago del IVA si el comprador posee otros bienes inmuebles.

Finalmente, en cuanto a los efectos de la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado especial para protocolos, afirma que:

-El hecho de trasladar las operaciones de compra-venta al régimen del IVA, genera un alza del 3% al 7% en materia tributaria, favoreciendo al fisco; pero castigando al contribuyente.

-Se eliminan trabas burocráticas en términos de obtención de papel sellado; ya que se admite en su lugar la utilización de papel simple.

En cada uno de los efectos, se admiten aspectos de regresividad, pero con una consecuente mejora de los ingresos fiscales. Ahora, corresponde estudiar el comportamiento global de las variables tributarias durante los dos primeros años de gobierno del Ing. Serrano.

#### Cuadro 9

#### GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS, PERIODO 1991-1992

-En millones de Q-

AÑOS	INGRESOS TRIBUTARIOS Q	DIRECTOS		INDIRECTOS	
		Q	%	Q	%
1991	3,451.5	1,078.8	31.3	2,372.7	68.7
1992	4,452.1	1,054.5	23.7	3,397.6	76.3

FUENTE: Banco de Guatemala. Estudio económico y memoria de labores 1991, los datos de 1992 corresponden a la versión preliminar del Estudio económico y memoria de labores para ese año, aún en elaboración.

De acuerdo a los datos presentados en el cuadro anterior, se puede analizar que el incremento del total ingresos tributarios en 1991, respecto al año anterior, fue de Q.1,107.2 millones (47.2%). Dentro de éste, la variación de los impuestos indirectos fue de Q.532.2 millones (48.1% del total del aumento); la de los indirectos Q.575.0 millones (51.9%).

Dentro de las razones por las que los impuestos directos aumentaron sustancialmente (97.3%), debe considerarse la Ley del Impuesto Extraordinario y de Emisión de Bonos de Emergencia 1991, decreto legislativo 58-91, que cobrara vigencia a partir del 27 de julio, cuyo propósito específico era poder recaudar Q.700.0 millones, para ser invertidos en educación, salud, infraestructura, seguridad pública civil y deuda externa<sup>70</sup>, en el lapso de un año. Efectivamente, en diciembre de 1991, la recaudación por este concepto llegó a Q.573.1 millones<sup>71</sup>, lo que significa que, de no haber existido tal impuesto extraordinario, no habría habido incremento en los impuestos directos y que este rubro hubiera tenido una aportación menor respecto al año 1990.

---

<sup>70</sup> El artículo 2, del decreto en cuestión, establece el destino y montos para los que se destinará lo recaudado: Educación y Salud, hasta Q.280.0 millones (40%); Infraestructura física, hasta Q.140.0 millones (20%); Seguridad Pública Civil, hasta Q.21.0 millones (3%); Deuda Pública Externa, hasta Q.259.0 millones (37%). O bien, de no recaudarse los Q.700.0 millones esperados, las proporciones de inversión se mantendrían. Diario de Centro América, del 12-julio-1991. Pág. 1879.

<sup>71</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Tesorería Nacional, hojas en computadora de resumen y detalle de la recaudación realizada.

Además, por medio del Decreto Legislativo 68-91, que cobrara vigencia el 20 de septiembre, "se aprobó la Ley Extraordinaria de Regularización Tributaria, la cual tenía por objeto la regularización de su situación tributaria"<sup>72</sup>, en los múltiples casos en que los contribuyentes habían incurrido en mora en el pago de los impuestos, o bien en incumplimiento parcial o total de las leyes impositivas. Este artificio legalista, significaba una negociación lesiva para los intereses del Estado con el Sector Privado, que había defraudado al fisco cientos de millones de quetzales durante más de una década, gracias a la cual se les perdonaba -acogiéndose a la amnistía fiscal- del incumplimiento del pasado, otorgándoles al mismo tiempo, así, el finiquito necesario y legal para que sus cuentas nunca fueran fiscalizadas:

Un cambio en la legislación fiscal positivo, se refiere a la aprobación del Decreto Legislativo 59-90 -más por sus implicaciones morales que por las económicas- en vigencia desde el 14 de febrero de 1991, que contiene la Ley de Supresión de Privilegios Fiscales, que dejó sin efecto las exoneraciones otorgadas a determinados sectores, gracias a la Ley de Fomento Avícola, la ley de Fomento para la Descentralización Industrial, la Ley de los Certificados de Abono Tributario y la Ley de Fomento de la Siembra de Hule.<sup>73</sup> Estas leyes que oportunamente eximieran del pago de impuestos a

---

<sup>72</sup> Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1991. Pág. 141.

<sup>73</sup> Banco de Guatemala, op. cit. Pág. 140.

algunas empresas, originalmente fueron concebidas como un estímulo para el fortalecimiento y desarrollo de su actividad, sin embargo, fueron perpetuadas más de lo necesario, por lo que resultaban discriminatorias en el nuevo esquema económico nacional.

Como resultado de todo ello, por primera y única vez, la relación de impuestos indirectos versus los directos fue de 2.2 a 1, la más baja tenida en toda la serie. Esto resulta paradójico y suigeneris, debido a que la menor brecha entre ambos impuestos, que no fue lograda por las dos Reformas Tributarias, pudo alcanzarse únicamente en forma coyuntural mediante la creación de un impuesto extraordinario y la colocación de bonos del Estado.

Finalmente, en 1992, los ingresos tributarios se incrementaron en Q.1,000.6 millones. Nuevamente el incremento se hizo a costa de los impuestos indirectos y, sintomáticamente, como resultado de que las nuevas leyes tributarias entraran en vigencia el 1 de julio, los directos disminuyeron en Q.24.3 millones. El aumento absoluto de los primeros, fue de Q.1,024.9 millones, es decir, 43.2% más respecto al año anterior. Por monto de aportación, los impuestos indirectos más significativos fueron: el Impuesto Sobre Importaciones (con un aumento de Q.471.4 millones, respecto al año anterior), el IVA (que se incrementó en Q.384.8 millones), y el Impuesto al Consumo de derivados del Petróleo (Q.147.5

millones).<sup>74</sup> El monto global de dichos productos totalizó Q.1,003.7 millones, o sea, un 97.9% del total del incremento observado en ésta categoría. Sin embargo, por la misma naturaleza del impuesto a las importaciones y del consumo de derivados del petróleo, debemos subrayar que ambos son transferibles al consumidor final, quien efectivamente los absorbe.

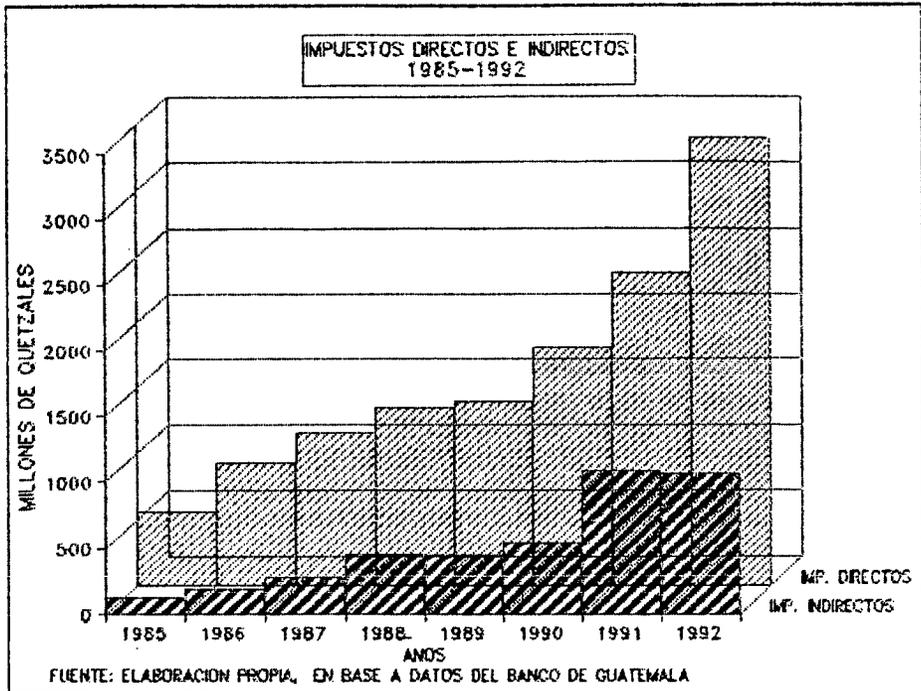
Es importante recordar que, durante el segundo semestre de 1992, al entrar en vigencia la Reforma Tributaria -discutida desde 1991- se invocó para su aprobación no solamente el principio de justicia y equidad tributaria, sino también el déficit de servicios sociales a la población, manifiestos en la crisis hospitalaria y la carencia de escuelas, mantenimiento a carreteras y otros más. Sin embargo, en último término, es esa población de menores recursos y menos favorecida por el sistema económico, quien tiene que pagar los impuestos y el costo social y económico que las Reformas Tributarias han traído consigo para el país, que en términos del efecto han acentuado la regresividad de la estructura fiscal cambiante en el país.

En la gráfica 1, se evidencia el comportamiento de ambos impuestos, para la totalidad de la serie. De forma global, se puede afirmar que la evolución de ambas variables no ha sufrido una

---

<sup>74</sup> Cálculos propios, en base a cifras del Estudio Económico y Memoria de Labores 1991 del Banco de Guatemala (Pág. 148), y datos proporcionados por el Departamento de Estudios Económicos, de la misma institución.

recomposición significativa, que por lo menos permitiera la equiparación: por el contrario, antes y después del retorno a la Democracia, la principal fuente de ingresos tributarios ha sido los que afectan el consumo y hacen pagar más al que menos posee, afectando su nivel de vida: los impuestos indirectos. De este modo, aunado a la estructura tributaria las medidas de política económica que han permitido la fluctuación en el tipo de cambio, la liberalización de los precios, las altas tasas de interés, el elevado índice inflacionario y la poca inversión social, entre otras, son elementos fundamentales y explicables en el deterioro del nivel de vida del guatemalteco y la ausencia de medidas gubernamentales, que permitan enfrentar el ajuste estructural de forma menos dolorosa para el grueso de la población.



GRAFICA 1

En la gráfica 1, se aprecia cómo la tendencia en la recaudación fiscal durante los últimos años, no obstante las dos reformas tributarias llevadas a cabo en Guatemala han permitido que continúe la tendencia observada en el crecimiento de los ingresos fiscales, es decir, con un mayor soporte por parte de los indirectos al total de lo recaudado. Ello ha acentuado la regresividad del sistema tributario en el país. Nótese que, por el contrario, los impuestos directos han aumentado a un ritmo más moderado. El año de mayor aportación, dentro de éstos, ocurrió

cuando el impuesto extraordinario y la emisión de bonos de emergencia en 1991, como ya se mencionara supra.

#### 4. Elasticidad y presión tributaria -el caso Guatemala-

El criterio técnico económico que permite correlacionar el comportamiento de la variable tributaria con la tendencia de la economía en general, expresado en el Producto Interno Bruto, es el de la elasticidad. A través de este coeficiente, es posible analizar la correspondencia entre ambas variables. Teóricamente, la relación debería ser constante o con pocas variaciones, pues si el esquema jurídico se mantiene, es lógico suponer que un crecimiento de la economía tendrá un efecto proporcional en el monto de las recaudaciones tributarias. Si además, como ha ocurrido en Guatemala, se establecen medidas fiscales que pretenden mejorar los ingresos del erario nacional en este rubro, ello debe reflejarse en el coeficiente de elasticidad que se determine para el período de estudio, generalmente de un año.

La fórmula utilizada para la determinación de la elasticidad tributaria ( $E_t$ ) es la siguiente<sup>75</sup>:

---

<sup>75</sup> La fórmula se encuentra implícita en los cálculos realizados por el Banco de Guatemala en cada uno de los Estudios Económicos y Memoria de Labores de cada año. Igualmente, se utiliza en los apuntes del curso de Finanzas Públicas, impartido en la Facultad de CC.EE. 1991.

**Simbología:**

$$Et = \frac{\frac{\Delta T}{T-1}}{\frac{\Delta PIB}{PIB-1}}$$

▲T Representa la variación cuantitativa en el monto de los impuestos recaudados, respecto al año anterior.

T-1 Monto de recaudación tributaria del ejercicio anterior al año que se trabaja para determinar la elasticidad.

▲PIB Variación del PIB, respecto del año anterior.

PIB-1 PIB del año anterior.

**Fórmula de Elasticidad Tributaria**

Los resultados posibles ante la variación proporcional de la variables tributaria y la del PIB, son los siguientes:

- Et < 1 Significa que ante un cambio proporcional en el PIB, el cambio en los impuestos es menor que proporcional. A este coeficiente se le califica de inelástico.
- Et = 1 Significa que ante un cambio proporcional en el PIB, hay un cambio proporcional de los impuestos. Acá se dice que existe una elasticidad unitaria.
- Et > 1 Significa que ante el cambio proporcional de los impuestos, existe un cambio más que proporcional en los ingresos tributarios. El coeficiente así resultante se dice que es elástico.

En el cuadro 10, se presenta el comportamiento del coeficiente de elasticidad observado durante la serie objeto de análisis.

El detalle de las circunstancias que han determinado el cambio en el comportamiento de la recaudación fiscal para cada año, se ha analizado con anterioridad. De este modo, el coeficiente de elasticidad nos permite sintetizar la tendencia de los impuestos según el comportamiento durante los diferentes ejercicios fiscales. Efectivamente, los primeros cuatro años de la serie, es decir, 1985-1988, tuvieron un coeficiente elástico al haber aumentado significativamente la recaudación fiscal. Sin embargo, se ha podido analizar cuál fue el rubro de impuestos de mayor aumento: los indirectos.

**Cuadro 10**  
**GUATEMALA: ELASTICIDAD TRIBUTARIA, PERIODO 1985-1992**

AÑO	En millones de Q		ELASTICIDAD TRIBUTARIA
	INGRESOS TRIBUTARIOS	PIB	
1985	679.3	11,180.0	2.018
1986	1,111.4	15,838.1	1.527
1987	1,430.7	17,711.1	2.429
1988	1,793.7	20,544.9	1.586
1989	1,842.6	23,684.7	0.178
1990	2,344.2	34,316.9	0.606
1991	3,451.5	47,033.9	1.275
1992	4,452.2	53,949.0	1.972 *

Fuente: Banco de Guatemala, Estudio económico y memoria de labores 1991.

\* Cálculo propio, en base a datos del Banguat.

Durante el bienio 1989-1990, la resistencia del Sector Privado al pago de sus impuestos, que encontrara excusa en los altos niveles de corrupción en la administración pública y por la

ausencia de un efectivo régimen legal que sancione a los evasores, determinó que el coeficiente fuera inelástico. Finalmente, en 1991-1992 nuevamente aumenta la recaudación fiscal al ser su coeficiente elástico, gracias a la creación de nuevos impuestos y readecuación de otros, que terminaron de acentuar la regresividad del sistema tributario guatemalteco. A pesar de este comportamiento predominantemente elástico de los impuestos, al haber aumentado de Q.679.3 a Q.4,452.2 millones, es una cifra global que debe ser analizada más en detalle, lo que nos permite juzgar quién ha soportado la mayor carga en el aumento de la recaudación.

Cuadro 11

**GUATEMALA: ELASTICIDAD TRIBUTARIA POR CLASE DE IMPUESTOS,  
PERIODO 1985-1992**

AÑO	-EN MILLONES DE Q-			ELASTICIDAD TRIBUTARIA	
	TOTAL INGRESOS	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS	Et DIRECTOS	Et INDIRECTOS
1985	679.3	126.2	553.1	--	--
1986	1,111.4	186.1	925.3	1.139	1.615
1987	1,430.7	273.0	1,157.7	3.949	2.124
1988	1,793.7	448.7	1,345.0	4.022	1.011
1989	1,842.6	447.1	1,395.5	-0.023	0.246
1990	2,344.2	546.7	1,797.5	0.493	0.642
1991	3,451.5	1,078.8	2,372.7	2.626	0.864
1992	4,452.2	1,054.5	3,397.6	-0.153	2.938

Fuente: Elaboración propia, en base a información presentada en los cuadros 5, 7, 8 y 9.

El promedio simple de las elasticidades, según los coeficientes del cuadro 11, es de 1.722 para los directos y 1.349 para los indirectos. Sin embargo, a pesar de haber aumentado la

recaudación de impuestos directos durante el periodo, la estructura tributaria continúa teniendo fundamento en los impuestos indirectos, por lo que poco hicieron las dos reformas tributarias para corregir esta deficiencia fiscal en Guatemala. Con ello, el Estado ve limitado su poder de acción no sólo en la economía, sino también en aspectos sociales, culturales y otros, pues no ha podido conseguir que quienes más poseen realicen las aportaciones que, de acuerdo al principio de equidad, les corresponde realizar.

Otro indicador de la relación entre los impuestos y el PIB, es el de la tasa tributaria. Su fórmula es:

$$\text{Tasa Tributaria} = \frac{\text{Total Ingresos Tributarios}}{\text{PIB}} \times 100$$

El indicador así obtenido, significa qué tanto del total de la riqueza generada socialmente percibe el Estado en concepto de impuestos, o, dicho en otros términos, cuántos centavos ingresan a las arcas nacionales por cada Quetzal que se ha necesitado para el funcionamiento de la economía en el periodo de un año. En el cuadro 12, puede verse la relación para cada año.

Cuadro 12

GUATEMALA: TASA TRIBUTARIA, PERIODO 1985-1992  
-En millones de Q-

ANO	INGRESOS TRIBUTARIOS	PIB	TASA TRIBUTARIA
1985	679.3	11,180.0	6.1
1986	1,111.4	15,838.1	7.0
1987	1,430.7	17,711.1	8.1
1988	1,793.7	20,544.9	8.7
1989	1,842.6	23,684.7	7.8
1990	2,344.2	34,316.9	6.8
1991	3,451.5	47,033.9	7.3
1992	4,452.2	53,949.0	8.3

Fuente: Elaboración propia en base a información del cuadro 10.

La presión tributaria en Guatemala, otra forma como se le denomina a la tasa, durante el periodo 1985-1992 nunca ha sido superior al 8.7%, es decir que los ingresos tributarios por cada Quetzal en circulación no han sido mayores a 8.7 centavos, lo cual representa una gravación muy baja para las actividades económicas privadas para cualquier país. Pero, debemos recordarlo, ello se debe a que no ha existido la voluntad política ni las medidas económicas y jurídicas para que los poseedores de los medios de producción y la riqueza en Guatemala contribuyan en mayor proporción de lo que lo hacen las economías más débiles, tal y como ocurre en los principales países capitalistas. Este es y continuará siendo el fondo del problema fiscal en el país que, aunado a un deficiente sistema de control y fiscalización, permite la sistemática defraudación al fisco, lo que a su vez posibilita que las economías más fuertes no paguen sus impuestos y, además, no trasladen lo que en calidad de depositarios reciben en impuestos

como el IVA. En tal sentido, el reconocimiento del actual gobierno, el del Lic. Ramiro De León Carpio, pretende dar un primer paso para mejorar la fiscalización que el Ministerio de Finanzas Públicas por ley debe realizar, así como el apoyo que el Ministerio Público debe, de oficio, brindar al respecto.

En el cuadro 13, se presenta la información para algunos países en materia fiscal, lo que permite asegurar que Guatemala tiene uno de los sistemas tributarios más injustos a nivel internacional. Así, en 1989, los ingresos tributarios como % del Producto Nacional Bruto y la aportación de los impuestos directos como % del total recaudado, fue inferior al promedio registrado para las diferentes clasificaciones de países establecidas por Naciones Unidas, aún respecto a los países menos desarrollados.

Cuadro 13

GUATEMALA Y PAISES DEL MUNDO: INGRESOS TRIBUTARIOS EN RELACION AL PNB Y LA APORTACION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, AÑO 1989

P a i s	Ingresos Tributarios (como % del PNB)	Impuestos Directos (como % del total de impuestos)
Guatemala	8.0	22.0
Todos los países en desarrollo	14.0	34.5
Países menos desarrollados	10.5	27.0
Africa Sub-Sahariana	19.3	53.3
Países indus- trializados	23.4	43.2
Mundo	22.2	42.4

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo humano: 1992, tabla 24.

Debe resaltarse el gran peso que tienen los impuestos directos en los países industrializados y en el Africa Sub-Sahariana. En los primeros, además, los niveles de protección y seguridad social que el Estado realiza, así como los niveles salariales, protegen al individuo y a la familia desde su nacimiento hasta la etapa de la tercera edad, es decir, la ancianidad.

Con el estudio de los indicadores económicos presentados y su comportamiento, se ha podido corroborar que el sistema tributario nacional ha cambiado para eximir de obligaciones a quienes más

debieran aportar al fisco, que la mejoría de los ingresos tributarios ha sido lograda por medio de una agudización de la regresividad tributaria y, principalmente, que el Estado no obtiene los recursos que necesita por la rigidez del sistema económico y social que aún no ha podido atacar el problema desde sus raíces.

La solución de fondo al problema de lo tributario, y no simplemente el aumento de ingresos que han redundado en mayor castigo a los más desposeídos, se plantea en términos de dos medidas de acción básicas: Primero, la revisión general del marco jurídico actual con criterio técnico económico, que permita la gravación de las rentas más favorecidas dentro del sistema. Ello aseguraría mayores ingresos y equidad en la tributación, pudiendo así solucionar los problemas de liquidez y presupuesto que el Gobierno Central de la República viene atravesando desde principios de la década de los ochenta. Y, segundo, el establecimiento de una serie de sanciones penales y legales que den cuerpo y consistencia a la figura del "delito tributario". Esto último, para su operacionalización, requeriría, además, de un sistema de administración, fiscalización y coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio Público y la creación de Juzgados específicos para poner coto a la sistemática evasión y defraudación fiscal existente en Guatemala. Sin embargo, el conjunto de tales medidas, que son un requisito formal para mejorar el status vigente en lo tributario, encuentran la mayor cortapisa en la estructura de poder que rige a la sociedad

guatemalteca. El cohesionamiento y directa correlación entre el poder económico y el político, en donde el primero condiciona al segundo, permiten asegurar que, bajo el esquema actual de la sociedad guatemalteca, no exista una solución ecuánime a la crisis tributaria y a los efectos que de ella devienen para la mayoría de la población.

Esta ausencia de medidas efectivas que permitan desarrollar un Estado fuerte, al ver limitadas las fuentes de ingresos, gracias a una pujante concepción neoliberal de desregulación y liberalización de la economía, incide también en el deterioro de los servicios que la población en general recibe de la administración pública. Paradójicamente, el grupo de quienes más aportan, ya que no tienen posibilidad de evadir el pago de los impuestos indirectos, son quienes más afectados se ven en el deterioro de los servicios públicos. Sin embargo, en última instancia, todo el Estado habrá de salir perjudicado: la acumulación de contradicciones, debido a las diferencias económicas y sociales, entre las clases de la sociedad guatemalteca, tienden a acentuar la posibilidad de un enfrentamiento incontrolado que, ante la desesperanza y el sombrío futuro personal y familiar, llegue a manifestarse de un modo insospechado. En este sentido, es oportuno señalar que México, país al que se le ha tenido como paradigma durante el último tiempo de las bondades de una rápida apertura económica y de reducción del Estado, así como modelo para Latinoamérica -según UNESCO- por sus programas sociales para paliar el costo del ajuste estructural, ha

tenido un brote "espontáneo" de violencia, por parte de aquellos grupos indígenas de la región más deprimida del país: los de Chiapas. Es por ello que, en el caso de Guatemala, es apremiante el establecimiento de una política gubernamental que sienta las bases para una protección real del individuo, la familia y la tranquilidad social. El clima económico actual en el mundo, que se caracteriza como recesivo, exige de la intervención del Estado en forma efectiva y el fortalecimiento del mismo para que pueda cumplir con tales fines. Es decir que, con el Estado y su función responsable, existe alternativa para que la población pueda ir superando la crisis del sistema. Por el contrario, segmentar ese Estado o parcelarlo según interés y conveniencia de grupos poderosos nacionales o internacionales, es apostar a la incertidumbre y la desesperación del ciudadano común y corriente.

## CAPITULO IV

### SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL DE LA POBLACION Y LA PROBLEMATICA A RESOLVER POR EL ESTADO GUATEMALTECO

El bienestar social que una nación pueda proveer a sus habitantes, se encuentra determinado por el conjunto de bienes y servicios mínimos que se ofrecen para el desarrollo del recurso humano y a los cuales la población tiene fácil acceso. Dentro de éstos se incluyen aspectos tales como la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la nutrición, la recreación y el transporte, entre otros. En términos del bienestar social de la población, el aspecto tributario es sólo una más de las muchas variables económicas que inciden en la calidad que aquella pueda alcanzar (además puede incluirse a los precios, la inflación, el tipo de cambio, la tasa de interés, los niveles salariales, etc.), debido a los efectos que de él pueden derivar para la protección del consumo. Por ejemplo, en el período 1985-1992 las Reformas Tributarias han deteriorado la capacidad adquisitiva de los consumidores al haber dado prioridad a la gravación indirecta que, como se señaló oportunamente, deteriora el consumo. El Estado, en tal sentido, debe cuidar efectivamente por la protección del individuo y de la familia, así lo reza la Constitución Política de la República de Guatemala en la parte introductoria:

**Artículo 10.-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 20.-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.*<sup>7\*</sup>

Todo ello, traducido a términos económicos, se refiere al tratamiento de variables como el empleo, el salario, los precios, el consumo, así también a aspectos fundamentales como los servicios públicos y sociales que contribuyen a un mejor desarrollo de todos los individuos que constituyen el recurso humano de un país. En ese sentido, la política tributaria debe ser el elemento armónico y globalizador de política económica en general y especialmente en el campo de la racional obtención y utilización de recursos monetarios, que posteriormente permitan proceder a una distribución secundaria del ingreso en favor de la mayoría de la población, dentro de los rubros señalados anteriormente.

En la década de los ochenta se originó una crisis económica a nivel mundial, que su manifestación final fue la creación sistemática de Programas de Ajuste Estructural -PAE- para las economías de los países en desarrollo. Sin embargo, en el caso latinoamericano además de la implementación de los PAE hay que tener en cuenta el retorno a la democracia. Así como en la década de los setenta y principios de los ochenta el modelo político militarista tuvo gran auge en el subcontinente, gracias al apoyo armamentista y logístico extranjero, en el último quinquenio de los

---

<sup>7\*</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, pág. 1.

ochenta el paradigma que se establece es el de la democracia formal, como un elemento superestructural complementario a la adopción de un "nuevo" modelo de desarrollo, es decir, el de orientación y apertura externas.

\* En Guatemala, con la asunción al poder del Presidente Vinicio Cerezo, se realiza un planteamiento económico que reconoce la desatención y olvido de que ha sido objeto la nación en sus necesidades mínimas. Así, se acuña el término, muy en boga en su momento, de la deuda social. Con éste el Gobierno de la República, y la clase política en general, proponen al sector marginado del país la creación de un programa que en forma paulatina y consistente reduzca las profundas brechas de riqueza y pobreza que se agudizaran en el pasado inmediato. Sin embargo, como habría de comprobarlo más tarde la población, el discurso político de compromiso para la solución de los problemas más acuciantes de la mayoría de guatemaltecos únicamente sirvió de excusa para proceder a la adopción del PAE. Los beneficios reales que se esperaban nunca llegaron y, como se verá más adelante, el proceso de empobrecimiento generalizado continuó su decurso. El mayor costo económico y social, como siempre, hubo de ser encarado por los amplios sectores tradicionalmente marginados del país, a quienes la democracia política no ha significado un cambio en sus condiciones de vida.

En 1986 (como se ha mencionado anteriormente), ese proceso de vida democrática renace en el país. La última, y quizá la única, remembranza de algo semejante para el pueblo guatemalteco, data de la década revolucionaria de 1944-1954 que fuera abortada abruptamente por intereses extranjeros y nacionales que se resistieron a la modernización del país. Inclusive, en determinado momento, en el fragor de los slogans y consignas políticas, el Presidente V. Cerezo quiso dar la imagen, como en los sesenta lo hiciera el Lic. Mario Méndez Montenegro, de que su gobierno sería el tercero de la revolución. Sin embargo, ¿en qué se tradujo todo ese cúmulo de buenas intenciones públicamente expresadas para una sociedad deseosa de creer en un mejor futuro?, ¿de qué modo cambiaron las condiciones de vida del guatemalteco?, ¿cómo esa nueva condición de la realidad socio-política se tradujo en términos de la recuperación de la economía guatemalteca?

El tema que se ha venido desarrollando, tiene importancia en cuanto pueda ser vinculado con el conjunto de la realidad económica y social del país. Aún con la conclusión central a que hemos arribado, es decir, que el sistema tributario en Guatemala no es justo ni equitativo, y que quien más ha soportado la carga tributaria es el predominante grupo de economías más débiles de nuestro sistema, ello es suficiente para analizar lo ocurrido con el Estado en los últimos años y cómo ha afectado las condiciones de vida de la población. En este capítulo se harán tales

vinculaciones. para poder dimensionar mejor el fenómeno de la tributación y sus efectos para la población.

#### 1. El efecto o impacto en el nivel de salarios

Uno de los efectos más palpables e inmediatos de la crisis de la década de los ochenta en Guatemala, así como en otros países, fue la agravación de la situación de empleo. Frente a las dificultades que la economía en general presentara, de manera paralela, surge el fenómeno del sector informal, el que posibilita establecer condiciones de sobrevivencia para la fuerza de trabajo que no es absorbida por el sector tradicional de la economía.

En el cuadro 14, se puede observar la evolución de la Población de 10 años y más, junto al de la población económicamente activa (PEA), según los censos de 1973 y 1981, y las encuestas realizadas en 1986/87 y en 1989 por el Instituto Nacional de Estadística. En el cuadro se evidencia cómo la tasa de actividad económica para la población de 10 y más años ha aumentado, es decir, que mayor porcentaje de población comprendida en tales rangos de edad tiene que incorporarse a la actividad económica. De igual modo, la fuerza de trabajo femenina ha cobrado mayor significación durante el periodo que se presenta (de 12.3 a 27.3 por ciento).

## Cuadro 14

## GUATEMALA: TASAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA

POBLACION	C E N S O		E N C U E S T A	
	1973	1981	1986/7	1989
POBLACION 10 Y MAS AÑOS				
AMBOS SEXOS	3,512,109	4,095,153	5,472,104	5,830,230
HOMBRES	1,754,627	2,024,311	2,670,774	2,806,429
MUJERES	1,757,482	2,070,842	2,801,330	3,023,801
P E A				
AMBOS SEXOS	1,545,658	1,696,464	2,644,288	2,840,358
HOMBRES	1,328,730	1,449,058	2,011,397	2,123,764
MUJERES	216,928	247,406	632,891	716,594
TASA DE ACTIVIDAD				
AMBOS SEXOS	44.0	41.4	48.3	48.7
HOMBRES	75.7	71.6	75.3	75.7
MUJERES	12.3	11.9	22.6	23.7

Fuente: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SEGEPLAN-: Guatemala, indicadores sociodemográficos. Pág. 48.

Lo anterior manifiesta la necesidad de que, ante las condiciones precarias de la vida familiar, la mujer se vea forzada a aumentar su nivel de aportación en el ingreso del mismo grupo, lo cual trae consecuencias significativas a los restantes miembros del hogar, ya que ello incide en el grado de atención que las madres pueden dispensar a sus hijos, es decir, se convierte en un factor de desintegración de la familia, sustentado en razones de índole económica. Las consecuencias sociales que de esto deviene, son incalculables, puesto que no existen programas de atención a los

hijos de las madres trabajadoras, ni tampoco de atención integral para el niño que se encuentra inmerso en situación de abandono durante la mayor parte del día. Tradicionalmente, tales programas han correspondido a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, sin embargo su cobertura es mínima y se requeriría de una institución gubernamental, privada o, mejor aún, mixta, que velara por la efectiva protección de los hijos de las madres trabajadoras y de los infantes desamparados.

Teniendo en cuenta el reporte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social del cuadro 15, el salario promedio nominal ha aumentado en el transcurso de los últimos siete años. En el sector privado el incremento relativo entre 1992 y 1986 ha sido de 197.6% ( $558.43 + 187.62 = 2.98 - 1 \times 100 = 197.6\%$ ). para el sector público ha correspondido, en el mismo lapso, un 228.9% ( $562.21 + 170.93 = 3.29 - 1 \times 100 = 228.9\%$ ). No obstante, los efectos del proceso inflacionario reflejados por el Índice de Precios al Consumidor -IPC- (ver columna de IPC en el cuadro 15) han determinado que la evolución salarial nominal se vea reducida por el incremento reportado en los precios, por lo que el salario total real mensual, que en promedio para el periodo ha sido de Q.117.16,<sup>77</sup> no haya sufrido una incremento significativo, manteniéndose prácticamente en el mismo rango. La explicación a ello, además del proceso inflacionario, se encuentra también en el aumento de gravámenes al

---

<sup>77</sup> Cálculo propio en base a datos del cuadro 15, columna de salario total real mensual.

consumo que ha ocurrido durante el periodo, tanto en 1987 y 1992 cuando se dieran las dos Reformas Tributarias. De esta forma, los trabajadores, aún sin verse afectados por los rangos de renta imponible de la ley del ISR sufren el mayor deterioro de sus salarios, desde el punto de vista tributario, vía la gravación a los productos de consumo. Tal situación, en última instancia, se traduce en un sistema tributario injusto y regresivo que se sustenta en el deterioro del consumo para los trabajadores.

Cuadro 15

**GUATEMALA: SALARIO NOMINAL Y REAL MENSUAL DE TRABAJADORES AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL 1986-1992**

AÑO	SALARIO PROMEDIO NOMINAL		TOTAL	IPC	SALARIO TOTAL REAL MENSUAL
	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO			
1986	187.62	170.93	184.36	176.8	104.28
1987	219.01	228.82	220.96	198.2	111.48
1988	252.39	281.99	257.67	220.1	117.07
1989	295.83	334.39	302.15	245.1	123.28
1990	349.14	347.52	348.87	346.1	100.80
1991	450.14	397.17	441.05	461.0	95.67
1992	558.43	562.21	559.08	507.5	110.16

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social reportados en Boletín de Estadísticas del Trabajo Año 1992, pág. 24.

En el cuadro 16, resulta alarmante observar el amplio margen de PEA ocupada que no se encuentra cubierta por el seguro social, lo cual puede considerarse una manifestación de la creciente importancia de actividades económicas que operan en el llamado

sector informal que anteriormente mencionáramos. De esta cuenta, el porcentaje de cobertura del seguro social se ha reducido a un 27.9% de la PEA ocupada en 1992, que es inferior al 28.6% de 1985 e incluso respecto a los porcentajes de los otros años de la serie.

Cuadro 16

**GUATEMALA: COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL, EN RELACION A LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA -PEA- OCUPADA, PERIODO 1985-1992**

AÑOS	PEA OCUPADA 1/	PEA AFILIADA AL IGSS	
		No DE AFILIADOS	% DE LA PEA OCUPADA AFILIADA
1985	2,209,641	631,654	28.6
1986	2,216,640	660,444	30.0
1987	2,345,280	678,995	29.0
1988	2,483,348	779,560	31.4
1989	2,627,180	788,367	30.0
1990	2,695,627	785,753	29.1
1991	2,770,197	786,903	28.4
1992	2,854,759	795,708	27.9

1/ Estimación de la Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN-.

Fuente: Departamento de Estadísticas del Trabajo, en base a a información de SEGEPLAN y el IGSS, citado por el Ministerio de Trabajo, op. cit., pág. 39.

El conjunto de trabajadores que se encuentra operando en el sector formal de la economía, debe considerarse que tienen mayores probabilidades de poder obtener los beneficios de la regulación laboral vigente en el país, en lo que a salarios, horas de trabajo y beneficios adicionales se refiere. Es por ello que resulta preocupante que la mayor parte de la PEA ocupada no se encuentre recibiendo los beneficios del Seguro Social, pues ello nos indica

que también puede existir un incumplimiento significativo de otras prestaciones laborales mínimas, las cuales resultan fundamentales para la calidad de vida del trabajador y de su grupo familiar. En especial la remuneración a los trabajadores, debe ser objeto de una rigurosa observancia, a efecto de garantizar la sobrevivencia y el bienestar de la población, debido a que, como ha ocurrido en los últimos años, el costo de la canasta básica de alimentos ha manifestado incrementos que la hacen inalcanzable para los trabajadores del sector público y privado, dejando insatisfechas otras necesidades vitales mínimas, con lo cual existe un ambiente propicio para la agudización de problemas socioeconómicos colaterales, tales como la delincuencia, la desintegración familiar, el analfabetismo, entre otros.

En el cuadro 17, se registra el comportamiento del costo de la canasta básica de alimentos desde 1986 hasta 1992. Contrastando dicho costo, con los promedios salariales presentados en el cuadro 15, se evidencia la brecha existente entre salario y costo de los alimentos. Si a ello agregamos otro tipo de bienes y servicios básicos, tales como vestido, calzado, vivienda, transporte, salud, educación, recreación, entre otros, podemos inferir que el trabajador guatemalteco ha venido teniendo un deterioro ostensible en su bienestar y calidad de vida durante los últimos años.

Cuadro 17

GUATEMALA: COSTO DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS POR AREA Y SALARIO PROMEDIO, PERIODO 1986-1992

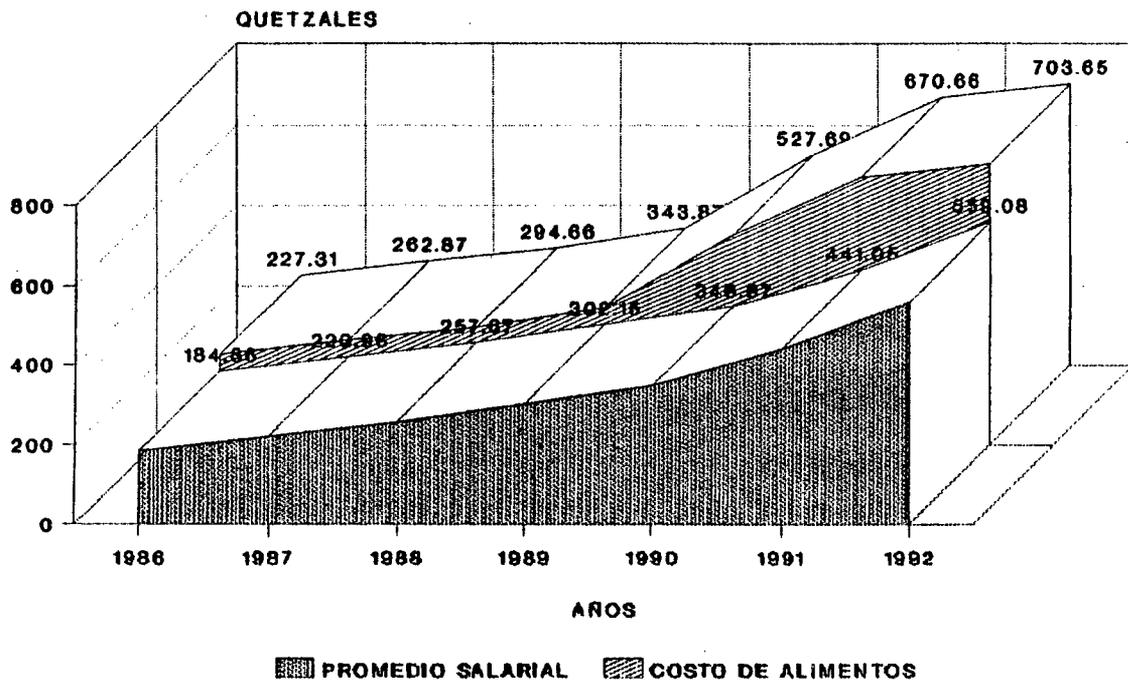
Año y mes	URBANO CENTRAL	RESTO URBANO	RURAL	COSTO MEDIO	SALARIO PROMEDIO	DIFERENCIA
1986						
MARZO	242.52	205.11	175.44	207.69	184.36	-23.33
JUNIO	268.00	228.01	197.05	231.02	184.36	-46.66
SEPTIEMBRE	275.74	229.62	198.66	234.67	184.36	-50.31
DICIEMBRE	278.96	232.52	196.08	235.85	184.36	-51.49
				227.31	184.36	-42.95
1987						
MARZO	296.70	249.62	213.17	253.16	220.96	-32.20
JUNIO	307.02	256.39	218.66	260.69	220.96	-39.73
SEPTIEMBRE	310.25	260.58	221.88	264.24	220.96	-43.28
DICIEMBRE	324.44	268.64	227.04	273.37	220.96	-52.41
				262.87	220.96	-41.91
1988						
MARZO	332.82	278.00	234.46	281.76	257.67	-24.09
JUNIO	334.43	279.29	237.36	283.69	257.67	-26.02
SEPTIEMBRE	360.88	303.15	258.32	307.45	257.67	-49.78
DICIEMBRE	363.14	300.89	253.16	305.73	257.67	-48.06
				294.66	257.67	-36.99
1989						
MARZO	378.29	317.66	268.00	321.32	302.15	-19.17
JUNIO	396.68	331.53	281.22	336.48	302.15	-34.33
SEPTIEMBRE	402.16	333.79	284.77	340.24	302.15	-38.09
DICIEMBRE	446.34	370.23	315.73	377.43	302.15	-75.28
				343.87	302.15	-41.72
1990						
MARZO	492.14	416.03	358.94	422.37	348.87	-73.50
JUNIO	575.34	483.75	418.61	492.57	348.87	-143.70
SEPTIEMBRE	637.26	538.25	462.14	545.88	348.87	-197.01
DICIEMBRE	766.91	639.20	543.74	649.95	348.87	-301.08
				527.69	348.87	-178.82
1991						
MARZO	775.29	650.48	548.57	658.11	441.05	-217.06
JUNIO	815.28	678.54	572.12	688.65	441.05	-247.60
DICIEMBRE	790.77	655.97	548.90	665.21	441.05	-224.16
				670.66	441.05	-229.61
1992						
MARZO	814.96	678.41	569.86	687.74	559.08	-128.66
JUNIO	832.37	693.05	583.40	702.94	559.08	-143.86
SEPTIEMBRE	857.53	710.15	593.08	720.25	559.08	-161.17
				703.65	559.08	-144.57

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Asistencia Social, op. cit., págs. 36-37.

En la gráfica 2, podemos apreciar cuál ha sido el comportamiento del costo de los alimentos en relación al ingreso salarial, durante el período 1986-1992, según la cual el costo de los alimentos siempre ha sido superior al salario promedio para cada año, habiéndose deteriorado aún más desde 1990. Es por ello, precisamente, que la fuerza de trabajo femenina ha adquirido mayor importancia para el bienestar del hogar y también la razón de que haya aumentado la incorporación de trabajadores en todos los niveles de edad (desde los 10 años), para poder mejorar las precarias condiciones de vida del asalariado guatemalteco. La serie analizada, 1986-1992, nos demuestra que los niveles salariales han sufrido un deterioro significativo, al punto de que los ingresos no son suficientes para adquirir lo mínimo para la sobrevivencia del grupo familiar. Ello, indiscutiblemente, refleja la deficiencia de la política económica de los dos gobiernos democráticos que el período abarca, al permitir que se dé una liberalización de precios y desatender el establecimiento de políticas salariales congruentes con el costo de vida, lo que se ha traducido en el empobrecimiento creciente de la población del país, es decir, una reducción del mercado interno. Es por ello que el crecimiento del PIB, o crecimiento económico, después de siete años del nuevo régimen político y social, aún no ha generado beneficios para la mayoría de los guatemaltecos, debido a que la concentración del ingreso continúa la vía tradicional que siempre ha tenido, en tanto que para la mayoría de la población cada año es peor, en términos de bienestar y condiciones de vida.

## GRAFICA 2

### GUATEMALA: COSTO DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS Y SALARIO PROMEDIO MENSUAL



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DEL CUADRO 17.

## 2. Comportamiento de la Economía guatemalteca y condiciones de vida de la población

El nuevo clima democrático tuvo por resultado sentar las bases para una paulatina recuperación de la economía, tras la acentuada crisis de la década de los ochenta. Este resultado es apreciable en el cuadro 18, según el cual, conforme se ha consolidado la democracia en Guatemala, ha ocurrido, en forma paralela, un fortalecimiento de la economía, pero que aún no ha tenido por complemento el desarrollo de un proceso adecuado de distribución de la riqueza a nivel social, lo cual vendría a consolidar el desarrollo de un mercado interior y de la demanda nacional de forma que posibilitara la diversificación de la producción del país, el surgimiento de nuevas empresas y proyectos económicos que en las actuales circunstancias son irrealizables. En tal recuperación han influido tanto variables externas como internas, sin embargo, la situación política del país ha sido una condicionante significativa para que los productos guatemaltecos, en las transacciones internacionales, puedan penetrar a nuevos mercados y mantener los tradicionales.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Un claro ejemplo de cómo factores políticos y legales influyen en el comportamiento de las variables económicas, se evidencia en 1993, con el autogolpe de Estado del ex-presidente Jorge Serrano, o bien, cómo el irrespeto a los derechos laborales y sindicales en Guatemala ha hecho peligrar el tratamiento dispensado a productos de exportación nacional al mercado estadounidense.

**Cuadro 18**  
**GUATEMALA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO,**  
**PERIODO 1985-1993**

ANO	PIB EN MILES DE MILLONES DE Q.	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO RELATIVO %	INCREMENTO ACUMULADO
1985	11.1	- -	-----	----
1986	15.8	4.7	42.34	42.34
1987	17.6	1.8	11.39	53.73
1988	20.5	2.9	16.48	70.21
1989	23.6	3.1	15.12	85.33
1990	34.3	10.7	45.34	130.67
1991	47.0	12.7	37.03	167.70
1992	53.9	6.9	14.68	182.38
1993	62.8	8.9	16.51	198.89

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos del Banco de Guatemala.

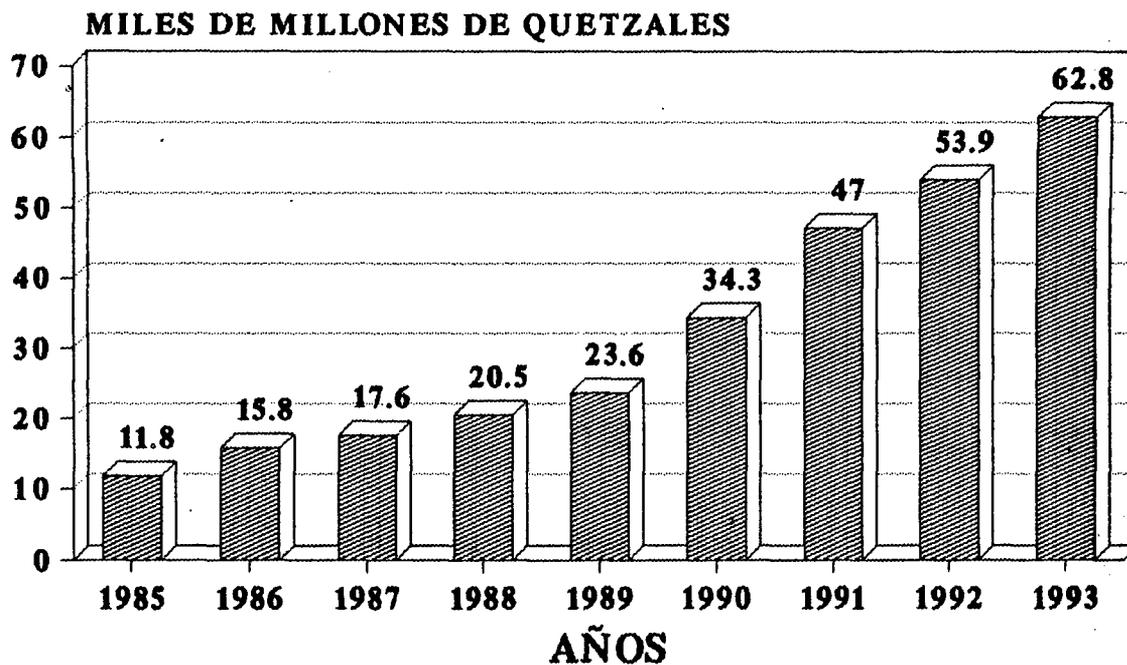
El promedio de crecimiento del PIB a precios corrientes, ha sido de Q.6.4 mil millones por año.<sup>79</sup> Es decir, un incremento anual en el PIB de 57.7% respecto al de 1985 ( $6.4 \div 11.1 = 0.577 * 100 = 57.7$ ). A finales de 1990, luego del primer quinquenio presidencial, el PIB se había triplicado respecto al de 1985 (ver gráfica 3). Las expectativas del Banco de Guatemala para 1993, son de que el PIB ascienda a Q.62.8 miles de millones, o sea, casi 6 veces el PIB del referido año ( $62.8 \div 11.1 = 5.658 * 100 = 565.8\%$ ). Esto demuestra que, bajo una condición de democracia formal en Guatemala, aunado a otras de índole económica, es factible mejorar el ritmo de crecimiento de la economía, por lo cual, ésta, debe ser preservada como un elemento de estabilidad y crecimiento, pero, y esto es lo más importante, debe alcanzar la fase y dinamismo para tornarse en condicionante también de desarrollo.

<sup>79</sup> Cálculos propios, en base a datos del cuadro 18 (promedio de la columna de incremento absoluto).

# GRAFICA 3

## GUATEMALA: PRODUCTO INTERNO BRUTO

(en quetzales de cada año)



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A  
DATOS DEL BANCO DE GUATEMALA.

Por lo antes expuesto, es evidente que la nueva fase por la que atraviesa el país ha traído consigo una mayor generación de riqueza. Dicha riqueza, producto de un esfuerzo social armónico que posibilita su generación, para proseguir con el análisis y secuencia del proceso económico, debe ser distribuida y, finalmente, manifestarse en el consumo que realizan los diversos sectores de la población. Este, en esencia, es el problema económico a resolver por cualquier sociedad. Según los datos aportados oficialmente, el proceso ha sido exitoso en cuanto a producción. Sin embargo, es necesario dimensionar el proceso económico en toda su amplitud, por lo cual, institucionalmente, corresponde al Estado, como elemento cohesionante de la sociedad, velar por que los efectos del crecimiento manifestados en producción (bienes y servicios) tenga consecuencias de beneficio para el grueso de la población, lo que finalmente debiera incidir en un mejoramiento en las condiciones de vida del conjunto de personas que habitan el país. ¡Pero esto no es así!

### 3. Evolución de la pobreza

En el cuadro 19 se puede apreciar la evolución de la pobreza en Guatemala durante la década de los 80. En el lapso de seis años, el aumento de las familias pobres fue de 31.6% respecto a 1980 (63.4%), con lo cual el total de hogares en tal condición fue de 83.4%. En 1989 el total de familias pobres fue de 89.0%. Estas cifras, alarmantes de por sí para todos los sectores de la sociedad

guatemalteca, reflejan una situación económica de injusticia ya que, como se evidenció en el comportamiento del PIB, la economía en su conjunto ha venido creciendo desde 1985 a un ritmo moderado pero constante, sin embargo, los beneficios sociales del aumento de la riqueza aún no se han generado y, por el contrario, la condición de empobrecimiento para la mayoría de la población persiste. Ello nos demuestra que, a pesar del establecimiento de una democracia política en Guatemala -con todas las objeciones que se le puedan señalar-, el problema de fondo, el de la democracia económica y social, aún continúa postergándose.

**Cuadro 19**  
**GUATEMALA: SITUACION DE POBREZA EN LOS AÑOS 1980, 1986-1987 Y 1989**

CATEGORIA	1980 <u>a</u> / FAMILIAS	%	1986-87 <u>b</u> / FAMILIAS	%	1989 <u>c</u> / %
TOTAL FAM.	1,334,890	100.0	1,521,000	100.0	100.0
POBRES	846,890	63.4	1,258,500	83.4	89.0
EXTREMA	421,991	31.6	981,000	64.5	67.0
NO EXTREMA	424,711	31.8	287,500	18.9	22.0
NO POBRES	488,188	36.6	252,500	16.6	11.0

Fuente: Mapeo de la Pobreza, pág. 39.

a/ DGE. 1983, Perfil de la Pobreza, Tabulaciones especiales de encuesta en hogares sobre ingresos y gastos.

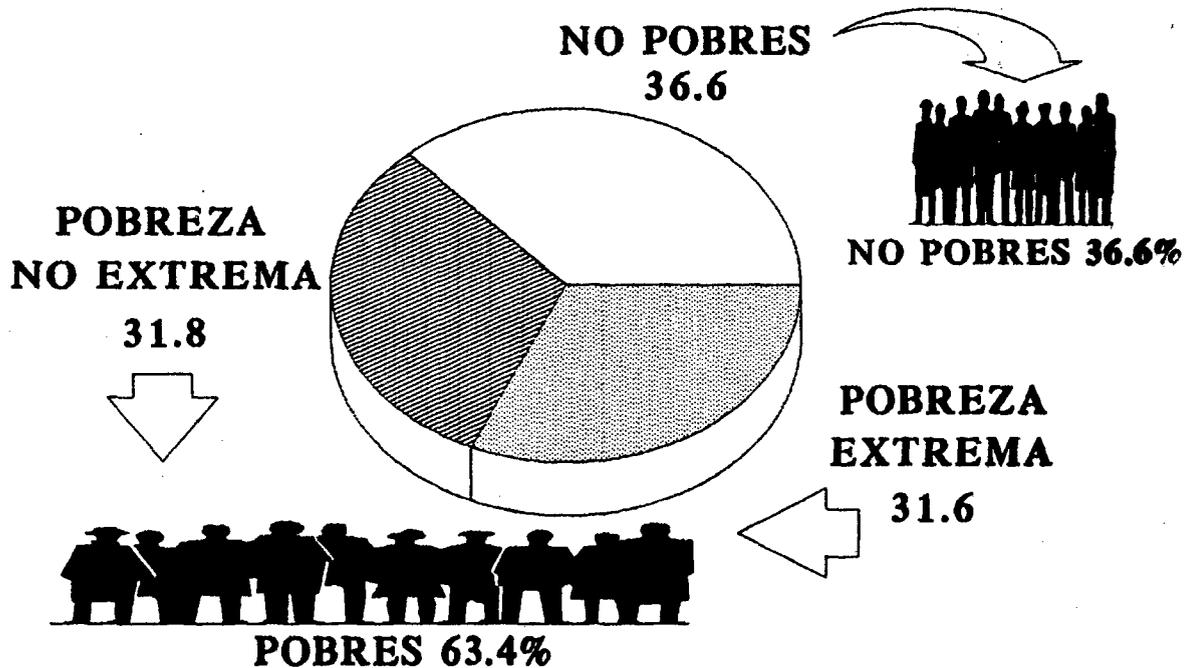
b/ SEGEPLAN en base a datos de la encuesta sociodemográfica del INE 1986-1987.

c/ Se tomó como lo presenta SEGEPLAN.

En las gráficas 4, 5 y 6 se puede apreciar el aumento de la pobreza en Guatemala, según ha sido oficialmente reconocido por los organismos gubernamentales en base a los estudios realizados por el

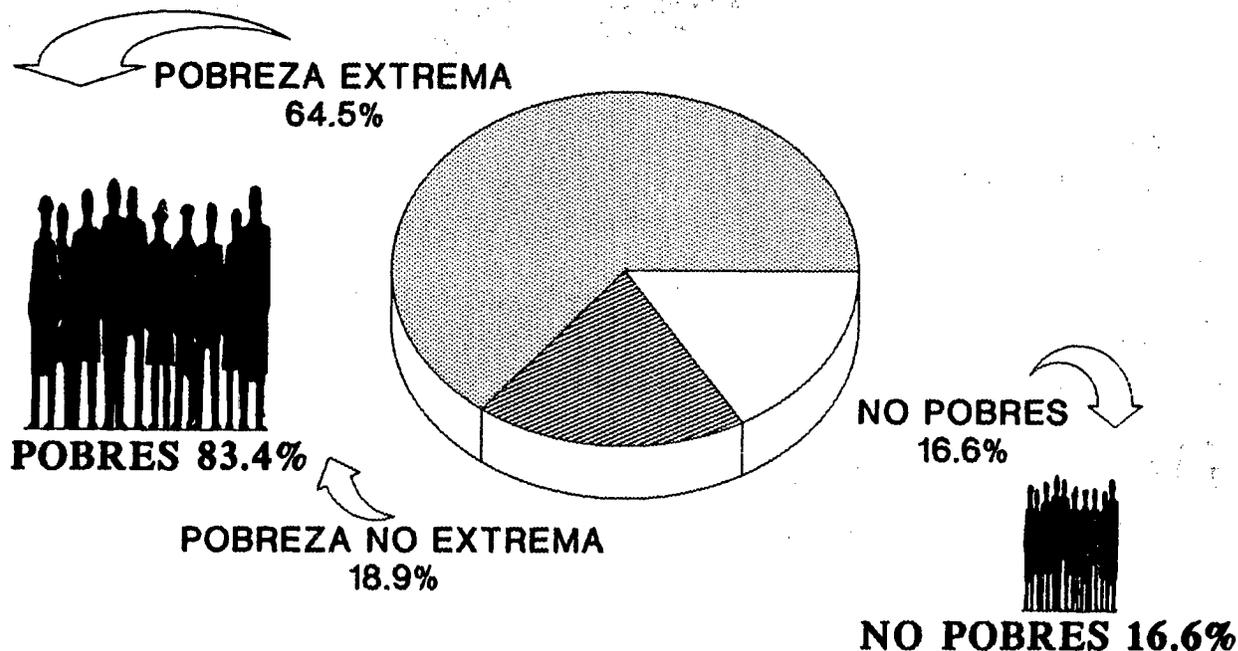
Instituto Nacional de Estadística. La reducción generalizada en el bienestar de los guatemaltecos se comprende más fácilmente en función del porcentaje de población que no se encontraba en la categoría de pobreza: en 1980 la población no pobre era de 36.6%, en 1986-87 16.6% y en 1989 apenas un 11.0%. Esto significa que, en el lapso de 9 años, el bienestar, que originalmente abarcaba a poco más de la tercera parte de la población (36.6%), se redujo a sólo una décima parte de la misma (11.0%). El empobrecimiento de los guatemaltecos, de esta forma, ha tenido un efecto tan severo que repercutió en sectores de ingresos medios, radicalizando aún más las diferencias entre los sectores económicos y las clases sociales.

**GRAFICA 4**  
**GUATEMALA: SITUACION DE POBREZA EN 1980**



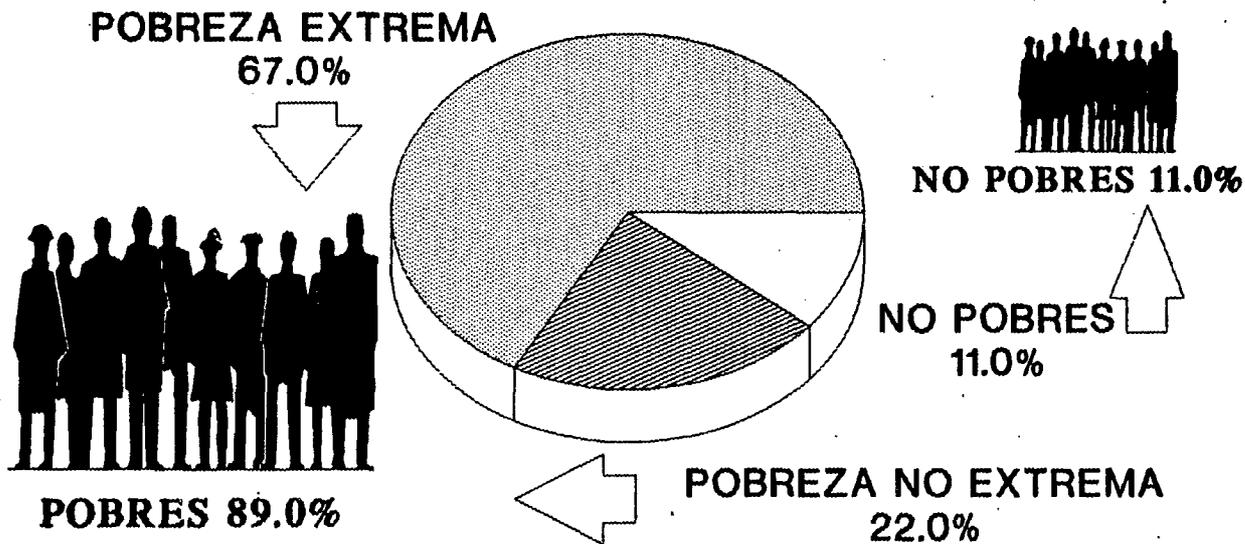
FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A CUADRO 19.

# GRAFICA 5 GUATEMALA: SITUACION DE POBREZA EN 1986-87



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A CUADRO 19.

# GRAFICA 6 GUATEMALA: SITUACION DE POBREZA EN 1989



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A CUADRO 19.

La condición de empobrecimiento de la población guatemalteca es tan evidente que ha merecido ya el estudio del fenómeno por parte del sector privado. Así, por ejemplo, en uno de tales estudios publicados se mencionan como "características relevantes de los grupos humanos que conforman el contingente pobre en el mundo", los siguientes:

1. Un inexistente o muy bajo nivel de escolaridad, con alta proporción de analfabetismo.
2. Una actividad económica predominantemente agrícola orientada a la producción de bienes de consumo interno de baja productividad por hectárea.
3. Un deformado sector servicios con fuerte proliferación de pequeños establecimientos de baja productividad.
4. Existencia de deplorables condiciones de salubridad, con la proliferación de enfermedades endémicas. (Carencia de servicios básicos tales como: agua potable, alcantarillado y electricidad).
5. Deficientes niveles de alimentación, especialmente en la población infantil.
6. Un abultado déficit habitacional.
7. Altos niveles de mortalidad, especialmente de la población infantil.
8. Restringido acceso al crédito, excepto el ofrecido por fuentes no bancarias.
9. Inexistente o muy limitado acceso a la tecnología.
10. Total carencia de medios adecuados de producción.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Fundación para la Investigación Económica -FIE-, auspiciado por el Banco Granai & Townson, Horizontes -Pronóstico Económico-, "El combate de la pobreza y la baja productividad en la economía guatemalteca", # 21, agosto 1985, Pág. 3.

El planteamiento del sector privado en Guatemala, como en la mayoría de países capitalistas, para la solución de la pobreza continúa siendo el de la productividad. En la referida publicación se expresa que:

Los pueblos más prósperos en la antigüedad fueron precisamente los que lograron producir más y vender más y sacar el máximo provecho del trabajo. Es decir, aquellas sociedades que mejoraron su **PRODUCTIVIDAD**, que pudieron producir más y mejor por cada unidad de factor de producción ocupado en el proceso.

En el mundo de hoy y a la luz de los dictados de la economía moderna, las cosas no parecen haber cambiado sustantivamente pues los grupos humanos que han avanzado más rápidamente en la investigación científica y en la aplicación de la tecnología a la producción para alcanzar los máximos rendimientos y una mayor productividad son los que han reducido, en mayor grado, los niveles de pobreza y han alcanzado la más alta meseta de prosperidad y bienestar en tanto que los países que han progresado menos en la educación, la investigación científica y tecnológica son precisamente los que han quedado a la zaga del progreso y son precisamente los que muestran los mayores índices de pobreza y marginación social.<sup>21</sup>

En efecto, la mayor productividad de un país es una condición necesaria para poder superar el problema de la pobreza. Sin embargo, no es condición suficiente el que exista una mayor productividad para que, en forma mecánica, automáticamente se solucionen las profundas diferencias entre la población. Especialmente el capitalismo ha demostrado, no obstante su pujanza científica y tecnológica que asegura la potencial satisfacción de los medios materiales para la alimentación y bienestar de toda la población mundial en la actualidad, que el problema no es técnico o bien de encontrar una adecuada función de producción, además se

---

<sup>21</sup> FIE, op. cit., pág. 4.

requiere de una correspondencia con la estructura económica, política y social de una sociedad en particular para que efectivamente ocurra una distribución más equitativa de la riqueza producto del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad.

#### 4. Reflexiones finales

Históricamente, el desenvolvimiento del capitalismo ha demostrado que el mercado no es el mejor asignador de recursos, especialmente por la concentración de riqueza y acentuación de las desigualdades que trae consigo hacia adentro de las naciones y entre países. De igual modo, tras la experiencia socialista en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, se ha demostrado que una absoluta centralización del poder administrativo y la toma de decisiones no es factible en este momento del desarrollo histórico social. Sin embargo, estigmatizar la figura del Estado como una instancia válida en lo económico es retomar los prejuicios postmercantilistas que, tras servirse de él, propugnaron por que se le regulara y limitara en sus funciones.

En los países en desarrollo ha ocurrido el fenómeno de que las burguesías nacionales, en manifestación de dependencia ideológica e intelectual, se enclaustran en rigideces doctrinarias conservadoras como el neoliberalismo, sin prever que, en última instancia, los perjuicios al país (tales como inestabilidad política y social, reducción del mercado interno, o la posibilidad

de un estallido social) les afectará de una manera más directa, con lo cual se evidencia la carencia de un nacionalismo racional que les permita preservar los intereses propios frente a los extranjeros. Es el caso, por ejemplo, del esfuerzo de los países industrializados en las actuales circunstancias en que para reactivar la economía a nivel mundial han debido negociar ferozmente la desprotección en determinados sectores de su economía, pero siempre teniendo en mente las consecuencias inmediatas y mediatas que ello pueda traer para cada una de sus sociedades. Sin embargo, en América Latina se ha visto la prestancia con que el sector privado se ha alineado en la privatización de las empresas estatales y la reducción del Estado, olvidando las experiencias de comienzos de siglo cuando las transnacionales, gracias a su modus operandi y gran poder político en nuestros países, no permitían el desarrollo de un capitalismo más moderno.

Las expectativas que se ciernen para nuestros países ante la incertidumbre de la conformación de un Nuevo Orden Económico Internacional aún no son claras. En los últimos años la tendencia ha sido la de crecimiento sin empleo en lo económico y una mayor acentuación de los problemas sociales como la pobreza. Las condiciones para la inserción de una economía como la guatemalteca, no obstante la idealización que ocurre de los procesos integracionistas, propende al fracaso de continuarse descuidando la inversión social que garantice el desarrollo del capital humano,

como afanosamente Estados Unidos se encuentra en la actualidad tratando de modernizar: salud, educación y empleo, por ejemplo.

Guatemala, por su parte, ante los acontecimientos vividos en 1993 y las expectativas de 1994, debe afrontar una coyuntura sumamente difícil que ha llegado a expresarse en lo político. Aún persisten factores y grupos que tienden a volver sobre los pasos del radicalismo y la confrontación de los años ochenta, cuando la violencia, la intolerancia y el autoritarismo se encontraban a la orden del día para evitar la solución de los problemas de fondo del país. El avance del PAE, a pesar de la rotunda negativa en las declaraciones públicas de que se procederá a una privatización sistemática de las empresas estatales y la liquidación de activos, hacen temer que la confrontación social aumentará aún más por las consecuencias que tales medidas traerían al país.

Las medidas fiscales de fondo que debieran adoptarse, dando prioridad a la gravación directa, son aún temidas por las consecuencias de inestabilidad política y un posible golpe de Estado que habría de generarse como resultado de la falta de voluntad de los sectores económicos más poderosos del país a contribuir con la porción del costo que les corresponde en las actuales circunstancias. Aunado a ello, los problemas de desempleo, liberalización de precios, inflación -aún así ésta sea moderada-, más la gravación indirecta con sus incidencias en el consumo popular, son factores que se conjugan para llevar a la

desesperación a la población guatemalteca que, desde ya, comienza a utilizar las vías legales para la búsqueda de mejores niveles de remuneración salarial. Sin embargo, es evidente que no existe la voluntad para interpretar estos síntomas de desesperanza cuando aún es tiempo de buscar acuerdos y conciliación. Las convocatorias oficiales para el diálogo han demostrado ser procedimientos para enfrascarse en diálogos interminables que no conducen a nada.

Una política salarial acorde a las actuales circunstancias, que considere la pérdida del poder adquisitivo del Quetzal y el proceso inflacionario en marcha, así como un adecuado control de precios, son medidas mínimas para proveer de certeza a la clase trabajadora, a la cual le han correspondido hasta el momento únicamente los costos del ajuste, mas los beneficios siguen concentrándose en un grupo cada vez más reducido de guatemaltecos, quienes en ostentación y boato insolente frente al resto de millones de compatriotas en proceso de depauperación, no cede un ápice para buscar solución a la crisis de una sociedad que se socaba en sus cimientos, debido a la intolerancia.

Las reformas constitucionales, según se han planteado en lo económico, contemplan en la práctica la institucionalización del pensamiento neoliberal para limitar los préstamos del Banco de Guatemala al Gobierno Central, con lo cual, evidentemente, se estaría condenando a un papel menos beligerante a la Banca Central en el proceso económico nacional y privando al Gobierno de un

recurso que, en sus mejores momentos, ha permitido la superación de las crisis monetarias y económicas por las que ha atravesado el país. Con ello, el ensueño neoliberal de equilibrar el presupuesto de la nación alcanzaría la característica de precepto constitucional, y solo de forma extraordinaria, v. gr. para subsidiar algún producto de exportación como el café, podría el Banguat apoyar al Estado.

## CONCLUSIONES

La crisis por la que atravesara la economía mundial en la década de los ochenta, incidió en forma negativa para la economía guatemalteca y las del resto de países en vías de desarrollo. En el mismo lapso hizo crisis la deuda externa del país, fuente constante de desacumulación, que aunado a las nuevas necesidades del capital mundial y el resurgimiento del neoliberalismo, permitieron la creación de las condiciones necesarias para la reducción del Estado por medio de los Programas de Ajuste Estructural, a través de la imposición de dicha política por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Nuevamente, en un planteamiento ahistórico, se idealiza al mercado como el mejor asignador de recursos y al Estado como el responsable de la crisis del momento, por lo cual éste debe ser reducido.

El Programa de Ajuste Estructural, para su implementación, propone la liquidación de activos del Estado y la privatización de las empresas públicas que sirvieran en su momento para justificar la creación de la deuda externa. De igual modo, se plantea la necesidad de reducir la inflación y controlar los desequilibrios monetarios, de los que se responsabiliza directamente al déficit del gobierno como la causa principal. Para su solución se requiere de un esquema general de reformas tributarias, que están unidas a la desgravación arancelaria, y permiten estimular el libre comercio y el establecimiento de impuestos indirectos, para favorecer al capital. El conjunto de medidas trae por consecuencia el deterioro

de los salarios reales de los trabajadores y el de los servicios públicos, que se traduce en empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

Las reformas tributarias implementadas en Guatemala en 1987 y 1992, respectivamente, han acentuado la injusticia en la estructura fiscal vigente, teniendo por incidencia final afectar a las economías más débiles del sistema debido a que se grava el consumo y se favorece al capital, al que se le han reducido los gravámenes que le toca pagar.

El principio de equidad en la tributación ha sido olvidado completamente en el planteamiento, implementación y funcionamiento de las dos reformas tributarias en Guatemala. La presión tributaria, de esta cuenta, ha mejorado pero a costa del empobrecimiento de los menos favorecidos por el sistema.

La reducción del Estado, en cuanto a los servicios que presta a la población y la calidad de los mismos, ha deteriorado la distribución secundaria de la riqueza que éste debe realizar, provocando una mayor concentración del ingreso y llevando a la sociedad guatemalteca a una más radical segmentación entre la clase poseedora de medios de producción y la trabajadora.

El crecimiento de la economía en los últimos años, luego del retorno formal a la democracia, no se ha traducido en democracia

económica para la población, debido a que ésta no obtiene en promedio la remuneración necesaria para la adquisición de la canasta básica de alimentos, mucho menos para otros bienes y servicios igualmente necesarios para su subsistencia.

El empobrecimiento de la población que se registra en Guatemala, según cifras oficiales del 89.0% en 1989, hace temer que pueda existir una crisis social de impredecibles consecuencias, de no existir voluntad política y económica para atender a ese contingente humano desesperanzado y llevado al abatimiento por un sistema injusto que sólo le permite sobrevivir en condiciones infrahumanas.

Las dos Reformas Tributarias implementadas en Guatemala, han tenido continuidad en el criterio con el que fueron elaboradas. En 1987 inicia un proceso de reducción de impuestos directos y un aumento para los ingresos del Estado por el incremento de los impuestos indirectos. En 1991, a menos de cinco años de la anterior reforma, se procede a una mayor radicalización en la política tributaria iniciada en el gobierno anterior. El resultado ha sido en detrimento de los sectores asalariados del país, a quienes las medidas perjudican de forma directa.

La universalización del IVA contrasta con las reducciones operadas en las escalas de gravación del Impuesto Sobre la Renta, el cual, particularmente en las escalas de mayores ingresos, tuvo

una reducción significativa. Ello ha determinado que la estructura tributaria sea aún más injusta.

La presión tributaria en Guatemala, a pesar de las modificaciones en las leyes, continúa siendo de las más bajas a nivel mundial debido a que no ha habido un planteamiento jurídico que con base en un criterio técnico grave, como ocurre en los países capitalistas desarrollados, las rentas de los ciudadanos y las empresas en proporción a las rentas percibidas, es decir, según los principios de equidad y justicia tributaria.

Las medidas de política económica impulsadas de acuerdo al Programa de Ajuste Estructural, tienden a acentuar las condiciones de deterioro del bienestar social, impidiendo la búsqueda de una solución que es urgente para la población que ha sufrido los costos sociales y económicos de las medidas adoptadas en el período 1985-1992.

La desatención e indolencia de los entes políticos y económicos poderosos del país a las necesidades de una población depauperada, pueden provocar, en el corto plazo, acciones de confrontación abierta y ciega de grupos de habitantes desempleados o bien que a pesar de estar trabajando no obtienen los recursos monetarios indispensables para la satisfacción de sus necesidades alimenticias, debido a que el salario promedio en el país, según datos del Ministerio de Trabajo, no es suficiente para cubrir los

costos de la canasta básica de alimentos, menos aún de otros bienes y servicios indispensables.

## BIBLIOGRAFIA

ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA URSS-INSTITUTO DE ECONOMIA. Manual de Economía Política. 3a ed. Editorial Grijalbo. México, 1989. 706 pp.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de la República de Guatemala. s/r. Guatemala, diciembre de 1989. 61 pp.

BANCO DE GUATEMALA. Estudio Económico y Memoria de Labores 1985. Imprenta y fotograbado Llerena, S. A. 210 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1986. Litografías Modernas. 228 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1987. Litografías Modernas, S. A. 214 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1988. Litografías Modernas, S. A. 211 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1989. Litografías Modernas, S. A. 203 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1990. Litografías Modernas, S. A. 213 pp.

Estudio Económico y Memoria de Labores 1991. Litografías Modernas, S. A. 201 pp.

BARNES, HARRY ELMER. Historia de la Economía del mundo occidental. s/r. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana -UTEHA-. México, septiembre de 1980. 910 pp.

BARRIOS PEREZ, LUIS EMILIO. Leyes de la modernización tributaria -recopilación-. Ediciones legales comercio e industria. Guatemala, 1993. 363 pp.

BENAVENTE, MANUEL MATUS. Finanzas Públicas. 3a ed. Editorial Jurídica de Chile. Chile, 1964. 308 pp.

BEST, J. W. Cómo investigar en Educación. 9a ed. Ediciones Morata, S. A. España, 1982. 510 pp.

CIBOTTY, RICARDO Y ENRIQUE SIERRA. El sector Público en la planificación del desarrollo. 15a edición. Siglo XXI Editores. México, abril de 1989. 271 pp.

COLEGIO DE PROFESIONALES DE LAS CIENCIAS ECONOMICAS. ENFOQUES ECONOMICOS. Revista. Año 2, número 4. Guatemala, Julio-agosto 1993, nueva época. 40 pp.

DIARIO DE CENTROAMERICA. Ediciones del año 1985: 8 de abril; 1 y 30 de julio; 1 y 13 de agosto; 6 y 20 de set.; 2 de octubre. Año 1986: 5 de junio, 22 de diciembre. Año 1987: 26 de marzo, 14 de diciembre. Año 1988: 14 de marzo, 26 de agosto. Año 1989: 17 de octubre, 15 de diciembre. Año 1990: 6 de marzo, 21 de agosto, 15 de noviembre. Año 1991: 3 de abril; 12 y 29 de julio.

ENGELS, FEDERICO. Origen de la familia la propiedad privada y el Estado. 8a ed. Editores Unidos. México, 1980. 986 pp.

GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO Y JORGE LUJAN MUNOZ. Guía de técnicas de investigación. 4a ed. Serviprensa Centroamericana. Guatemala, septiembre de 1977. 140 pp.

GROVES, HAROLD M. Finanzas públicas. Editorial F. Trillas, S. A. México, marzo de 1965. 894 pp.

LOPEZ AGUILAR, SANTIAGO. Introducción al estudio del Derecho. 2a ed. USAC, Fac. de CC. EE. Depto. de Publicaciones. Guatemala, 1984. 200 pp.

MELENDERAS SOTO, TRISTAN Y NORMA OLIMPIA CABRERA MERIDA. El mapeo de la pobreza en Guatemala. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala, marzo de 1991. 94 pp.

MELENDERAS SOTO, TRISTAN. Elementos para la comprensión del ciclo económico. 4a ed. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Agosto de 1993. 85 pp.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA. Boletín de estadísticas del trabajo año 1992, No 4. Tipografía Nacional. Guatemala, agosto de 1993. 117 pp.

MUNOZ BRONCY, LUIS EDUARDO. Análisis del Ajuste Estructural a través de la Deuda Externa -caso Guatemala-. Facultad de CC. EE. de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1992. 121 pp.

PERONA VILLARREAL, DIEGO. La distribución de la carga tributaria en España. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Impreso en la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. España, 1972.

PROGRAMA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD-. Desarrollo humano: informe 1992. Tercer Mundo Editores. Colombia, abril de 1992. 288 pp.

ROJAS SORIANO, RAUL. Guía para realizar investigaciones sociales. 7a ed. Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, diciembre de 1982. 274 pp.

SAMUELSON, PAUL. Economía. 13a ed. Editorial McGraw-Hill. México, julio de 1992. 1193 pp.

SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA -SEGEPLAN-. Guatemala: indicadores sociodemográficos. S/r. Guatemala, diciembre de 1991. 59 pp.

SMITH, ADAM. Riqueza de las naciones. 5a. edición. Publicaciones Cruz O., S. A. México, abril 1981. 2 tomos. 1004 pp.

**ANEXOS**

ANEXO 1

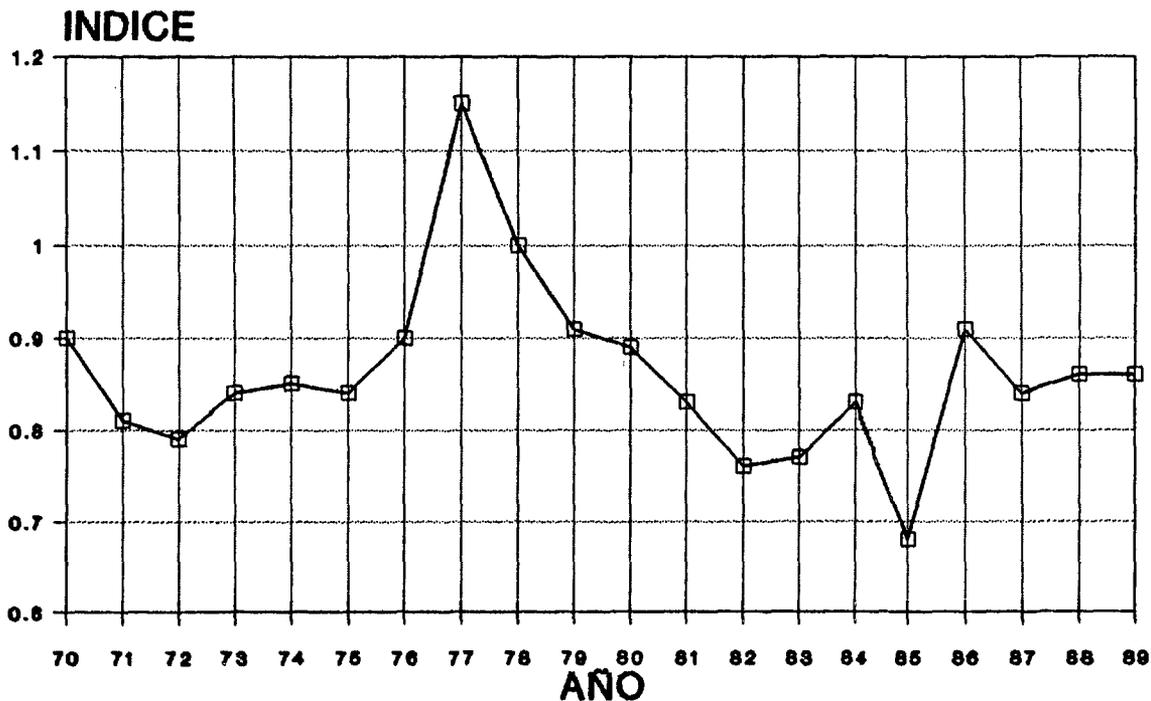
GUATEMALA: RELACION DE TERMINOS DE INTERCAMBIO, PERIODO 1970-1989

ANO	INDICE DE EXPORTACIONES	INDICE DE IMPORTACIONES	RELACION DE TERMINOS DE INTERCAMBIO*
1970	0.424	0.473	0.90
1971	0.400	0.495	0.81
1972	0.414	0.526	0.79
1973	0.498	0.590	0.84
1974	0.607	0.718	0.85
1975	0.670	0.794	0.84
1976	0.749	0.828	0.90
1977	1.032	0.897	1.15
1978	1.000	1.000	1.00
1979	1.034	1.134	0.91
1980	1.184	1.332	0.89
1981	1.162	1.402	0.83
1982	1.092	1.142	0.76
1983	1.107	1.443	0.77
1984	1.231	1.485	0.83
1985	1.906	2.809	0.68
1986	2.901	3.171	0.91
1987	2.935	3.478	0.84
1988	3.225	3.731	0.86
1989	3.628	4.199	0.86

FUENTE: Guatemala, Cuentas Nacionales: Estadísticas Globales y Sectoriales (1970-1989), Banco de Guatemala, pp. 195 y 196.

\* Elaboración propia.

**GRAFICA 1**  
**GUATEMALA: RELACION DE TERMINOS DE**  
**INTERCAMBIO, PERIODO 1970-1989**



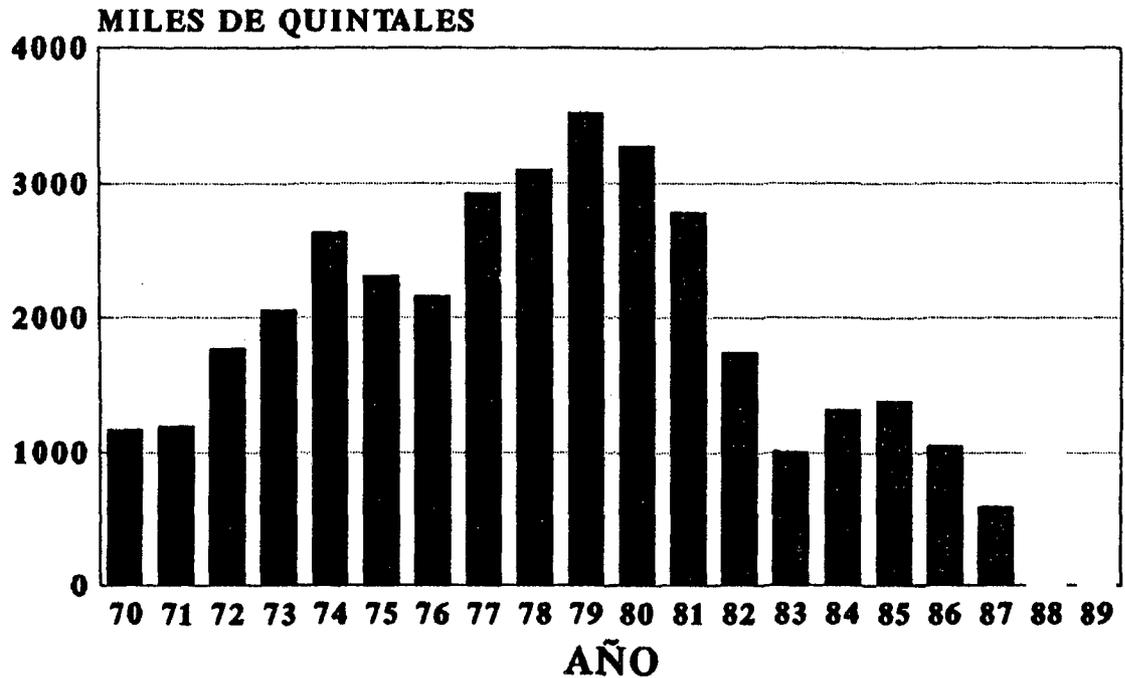
**FUENTE: ELABORACION PROPIA.**

ANEXO 2  
GUATEMALA: CULTIVO DEL ALGODON  
PRODUCCION BRUTA EXPORTABLE  
Años: 1970-1989

ANO	MILES DE QUINTALES
1970	1169.8
1971	1189.2
1972	1765.5
1973	2051.5
1974	2640.8
1975	2317.7
1976	2170.9
1977	2931.9
1978	3112.6
1979	3534.2
1980	3271.2
1981	2776.8
1982	1734.2
1983	1010.9
1984	1323.4
1985	1377.9
1986	1054.9
1987	607.7
1988	1049.3
1989	915.5

FUENTE: Guatemala, Cuentas Nacionales: Estadísticas Globales y Sectoriales (1970-1989), Banco de Guatemala, pp. 121 y 123.

**GRAFICA 2**  
**GUATEMALA: CULTIVO DEL ALGODON**  
**PRODUCCION BRUTA EXPORTABLE, 1970-1989**



**FUENTE: ELABORACION PROPIA, EN BASE A  
DATOS DEL BANCO DE GUATEMALA**

ANEXO 3

GUATEMALA: SITUACION DE POBREZA EN LOS AÑOS 1980, 1986-1987 Y 1989

CATEGORIA	1980 <u>a</u> / FAMILIAS	%	1986-87 <sup>b</sup> / FAMILIAS	%	1989 <sup>c</sup> / %
TOTAL FAM.	1,334,890	100.0	1,521,000	100.0	100.0
POBRES	846,890	63.4	1,258,500	83.4	89.0
EXTREMA	421,991	31.6	981,000	64.5	67.0
NO EXTREMA	424,711	31.8	287,500	18.9	22.0
NO POBRES	488,188	36.6	252,500	16.6	11.0

FUENTE: Mapeo de la Pobreza, pág. 39.

a/ DGE. 1983, Perfil de la Pobreza, Tabulaciones especiales de encuesta en hogares sobre ingresos y gastos.

b/ SEGEPLAN en base a datos de la encuesta sociodemográfica del INE 1986-1987.

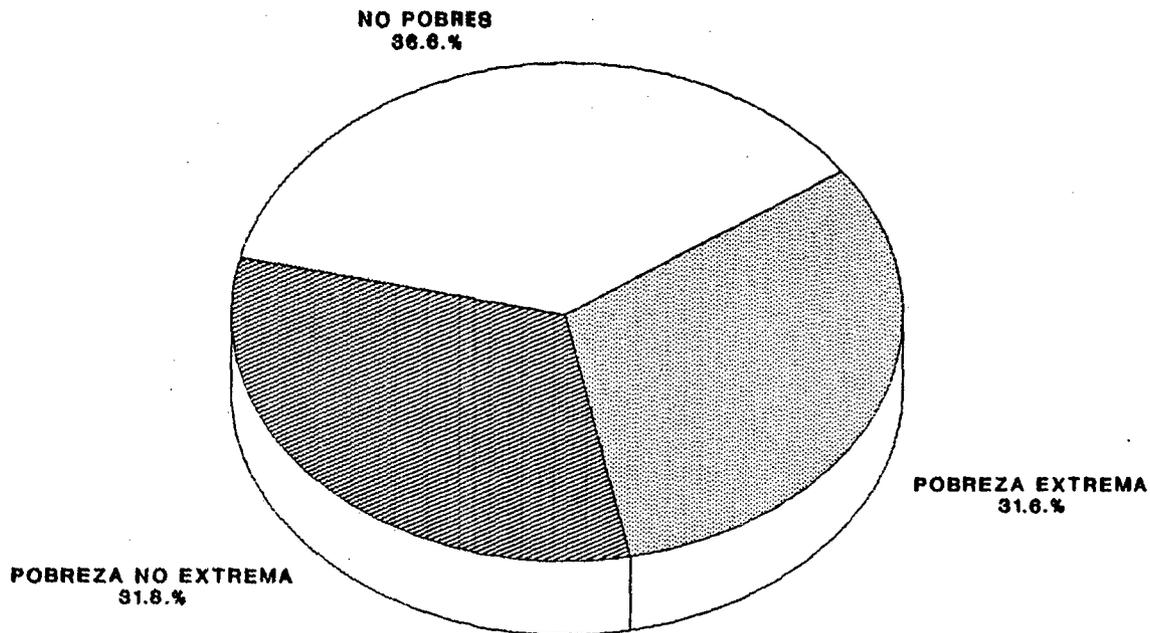
c/ Se tomó como lo presenta SEGEPLAN.

# GRAFICA 3

## GUATEMALA SITUACION DE POBREZA

### 1980

---



FUENTE: ELABORACION PROPIA, EN BASE A CUADRO 4.