

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN CONSULTORÍA TRIBUTARIA**

**EFFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO
DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL**

MARVIN CIFUENTES VELÁSQUEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN CONSULTORÍA TRIBUTARIA**

**EFFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS
COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL**

Informe final de Tesis para la obtención del grado de Maestría en Consultoría Tributaria,
con base en el normativo para la elaboración de tesis de grado de examen general de
graduación de la Escuela de Estudios del 04 de febrero de 1993.

Profesor Consejero

MSc. Olga Patricia Castillo Vásquez

Postulante

Lic. Marvin Cifuentes Velásquez

Guatemala, Noviembre de 2007

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

Lic.	José Rolando Secaida Morales	DECANO
Lic.	Carlos Roberto Cabrera Morales	SECRETARIO
Lic.	Cantón Lee Villela	VOCAL 1º.
Lic.	Mario Leonel Perdomo Salguero	VOCAL 2º.
Lic.	Juan Antonio Gómez Monterroso	VOCAL 3º.
S.B.	Roselyn Janette Salgado Ico	VOCAL 4º.
P.C.	Deiby Boanerges Ramírez Valenzuela	VOCAL 5º.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
SEGÚN ACTA CORRESPONDIENTE**

MSc.	Jorge Enrique Dávila Martínez	PRESIDENTE
MSc.	Jorge Alberto Tello Cano	SECRETARIO
MSc.	José Antonio Diéguez	VOCAL PRIMERO
MSc.	Filadelfo Reyes Cáceres	VOCAL SEGUNDO

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, SEIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

Con base en el Punto SEXTO, inciso 6.1, Subinciso 6.1.2 del Acta 33-2007 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 2 de noviembre de 2007, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 16-2007 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 15 de octubre de 2007 y el trabajo de Tesis de Maestría en Consultoría Tributaria denominado: "EFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL", que para su graduación profesional presentó el Licenciado Contador Público y Auditor MARVIN CIFUENTES VELÁSQUEZ, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"D Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



LIC. JOSE ROBERTO SECADA MORALES
DECANO



Smp.



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ACTA No. 016-2007

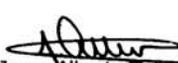
En el salón No. 1 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el día lunes quince de octubre dos mil siete, a las 19:00 horas, para practicar el EXAMEN GENERAL DE TESIS del Contador Público y Auditor **Marvin Cifuentes Velásquez Carné 100012932**, estudiante de la Maestría en Consultoría Tributaria, como requisito para optar al grado de Maestro en Ciencias de la Escuela de Estudios de Postgrado. El examen se realizó de acuerdo con el Normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el punto SÉPTIMO inciso 7.2 del Acta 5-2005 de la sesión celebrada el once de febrero de 2005.

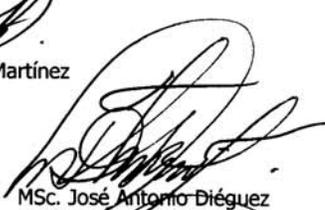
Se evaluaron de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico del informe final de la tesis elaborada por el postulante, denominado **"EFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL"** El examen fue Aprobado por unanimidad con enmiendas de votos 1 por el Jurado Examinador.

Previo a la aprobación final de la tesis, el postulante debe incorporar si las hubiere las recomendaciones emitidas en reunión del Jurado Examinador, las cuales se le entregan por escrito y se presentará nuevamente la tesis en el plazo máximo de 30 días a partir de la presente fecha.

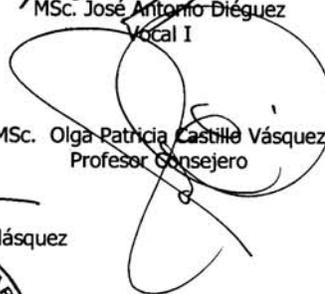
En fe de lo cual firmamos la presente acta en la ciudad de Guatemala, a los quince días del mes de octubre de dos mil siete.


MSc. Jorge Enrique Dávila Martínez
Presidente


MSc. Jorge Alberto Tello Cano
Secretario


MSc. José Antonio Diéguez
Vocal I


MSc. Filadelfo Reyes Cáceres
Vocal II


MSc. Olga Patricia Castillo Vásquez
Profesor Consejero


Lic. Marvin Cifuentes Velásquez
Postulante



DEDICATORIA

A DIOS: Por darme sabiduría y fortaleza para llegar a culminar mi carrera.

A MIS PADRES: Juan Alid Cifuentes Rivera (QEPD) y Martha Ninfa Velásquez Arriola. Como recompensa a sus sacrificios.

A MI ESPOSA E HIJOS: Con mucho cariño por su paciencia y comprensión.

A MIS HERMANOS Y CUÑADAS: Por su apoyo incondicional.

A MIS FAMILIARES: Con mucho cariño.

A MIS COMPAÑEROS

Y CATEDRÁTICOS: Por brindarme su apoyo y amistad.

A la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A todas las personas y entidades que contribuyeron a la elaboración de esta tesis.

CONTENIDO

RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	iii
CAPÍTULO I	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	1
1. ANTECEDENTES	1
2. JUSTIFICACIÓN	2
3. OBJETIVOS.....	3
3.1. GENERAL.....	3
3.2. ESPECÍFICOS.....	3
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO.....	4
1. COMPONENTES TEÓRICOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN MATERIA FISCAL..	4
2. EL PACTO FISCAL	6
2.1. PREÁMBULO DEL PACTO FISCAL EN GUATEMALA.....	6
2.2. NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL	14
2.3. SUSCRIPCIÓN DEL ACUERDO POLÍTICO.....	16
2.4. COMISIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ –CAAP-.	18
2.5. COMISIÓN TÉCNICA DEL PACTO FISCAL –CTPF-.....	19
2.6. COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL.....	20
2.7. FORTALECIMIENTO TRIBUTARIO - GOBIERNO DE OSCAR BERGER:.....	21
2.8. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL.....	22
2.9. CALENDARIZACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL	23
2.10. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL.....	26

3.	SISTEMA TRIBUTARIO	35
3.1.	DEFINICIÓN	35
3.2.	EL SISTEMA TRIBUTARIO EN GUATEMALA	36
3.3.	FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	38
4.	PRODUCTO INTERNO BRUTO –PIB-	40
4.1.	DEFINICIÓN DE PRODUCTO INTERNO BRUTO -PIB	40
4.2.	ASPECTOS GENERALES	40
4.3.	PIB NOMINAL Y PIB REAL	42
4.4.	FORMA DE CÁLCULO DEL PIB	42
4.5.	PRODUCTO INTERNO BRUTO DE GUATEMALA	43

CAPÍTULO III

	MARCO METODOLÓGICO	47
1	HIPÓTESIS	47
2	DISEÑO UTILIZADO	47
3	UNIDAD DE ANÁLISIS	48
4	UNIVERSO Y MUESTRA	48
5	INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN APLICADOS	49
6	RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS USADOS	49

CAPÍTULO IV

	ANÁLISIS DE RESULTADOS	51
	CONCLUSIONES	60
	RECOMENDACIONES	61
	BIBLIOGRAFÍA	62
	APÉNDICES	

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica No. 1	Necesidad del Pacto Fiscal.....	51
Gráfica No. 2	Cumplimiento de los Compromisos del Pacto Fiscal	52
Gráfica No. 3	Causas del Incumplimiento	53
Gráfica No. 4	Medidas para Fortalecer el Pacto Fiscal	54
Gráfica No. 5	Falta de Apoyo de los Contribuyentes	55
Gráfica No. 6	Efecto Tributario por el Incumplimiento	55
Gráfica No. 7	Efecto Esperado por el Incumplimiento	56
Gráfica No. 8	Retomar los Compromisos del Pacto Fiscal.....	57
Gráfica No. 9	Realización de un Nuevo Pacto Fiscal	58
Gráfica No. 10	Productos y Beneficios del Pacto Fiscal.....	59

RESUMEN

El Pacto Fiscal realizado en Guatemala en mayo del año 2000, dentro de otros aspectos enfocó apoyar la modernización de la Administración Tributaria, situación que se evidencia en los principios y compromisos de mediano y largo plazo del acuerdo. Tanto los principios como los compromisos mencionados se constituyeron en pilares fundamentales para proponer reformas a las leyes tributarias existentes con el objeto de incrementar la recaudación tributaria.

Si bien la suscripción del Pacto Fiscal en Guatemala originalmente fue incluida en agenda por presiones de organismos internacionales para coadyuvar al cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, puede afirmarse que finalmente ha sido beneficioso para el Estado.

Como antecedente importante se menciona el riesgo que ponía en aprietos al gobierno de turno por el incumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera firmados en el año 1996, y por otra parte, los organismos internacionales que en alguna forma presionaban para que las autoridades tomaran las medidas tendientes a generar más recursos que permitieran al Estado de Guatemala cumplir con los satisfactores sociales y el servicio de la deuda externa.

No se puede negar la influencia de organismos como la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, que venía sugiriendo a los países en vías de desarrollo la implementación del modelo de Pacto Fiscal. Estos acontecimientos, obligaron al gobierno a apoyar la creación de una Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, la cual tenía como misión específica, crear una propuesta que incluyera a todos los sectores de la sociedad guatemalteca. El producto final de este proceso fue la identificación de los principios y compromisos del Pacto Fiscal, firmados en el mes de mayo del año 2000 por todos los participantes.

A partir de estas primeras acciones, el gobierno de turno accionó con una serie de medidas que buscaban prioritariamente cumplir con el Pacto Fiscal e incluían la realización de reformas a las leyes tributarias; lo cual permitiría llegar al cumplimiento de los principios y compromisos sobre la transformación, modernización y fortalecimiento de la Administración Tributaria.

No obstante estas intenciones, durante el proceso de investigación, se evaluó en forma particular el cumplimiento de cada uno de los compromisos del Pacto Fiscal, específicamente aquellos orientados a fortalecer la Administración Tributaria, así como determinar los avances y su incidencia en la recaudación tributaria; pero sobre todo identificar aquellos compromisos no cumplidos o que aún se encuentran en un proceso de implementación.

La investigación permitió realizar entrevistas con personalidades que participaron de forma directa o indirecta en el proceso y la firma del Pacto Fiscal, así como analizar estudios documentados con esta temática que evidencian aportes y evaluaciones sobre el cumplimiento de los compromisos que en su momento fueron aceptados por el Gobierno de Guatemala.

Los resultados del trabajo de campo presentan gráficas y estadísticas que soportan apreciaciones y comentarios de especialistas entrevistadas respecto al cumplimiento o no de los compromisos del Pacto Fiscal para Fortalecer la Administración Tributaria.

Puede afirmarse con propiedad que la suscripción del Pacto Fiscal en Guatemala ha incidido en el fortalecimiento y modernización de la Administración Tributaria; pero debe reconocerse que los compromisos no se cumplieron en su totalidad, ni oportunamente.

Cabe destacar que el pacto fiscal se definió de forma integral, con objetivos relacionados con el desarrollo económico y social de Guatemala, los cuales no pueden alcanzarse si no se cumple con áreas colaterales tal como el Balance Fiscal, Ingresos y Egresos del Estado, Deuda Pública, Patrimonio Público, Evaluación Control, y Descentralización Fiscal.

Se concluye que el Pacto Fiscal ha incidido en el logro del fortalecimiento pleno de la Administración Tributaria y del Estado, no obstante se ha presentado un efecto tributario derivado del incumplimiento de algunos compromisos los cuales pueden cuantificarse y como consecuencia, restan la oportunidad de llegar a una gestión de gobierno autofinanciable pues se ha dejado de percibir ingresos tributarios que podrían estimarse entre el 1.5% a 2%, del Producto Interno Bruto, importe que no se duda impacta en el desarrollo y bienestar social de la población en general.

INTRODUCCIÓN

El tema de los ingresos tributarios cobra importancia ante el cambio periódico de gobiernos, debido a que la mayoría de políticos hacen ofrecimientos sin tomar en cuenta el origen de los recursos financieros del Estado. La opción ha sido considerar impuestos temporales como el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz –IETAAP-, lo que generó la necesidad de profundizar e investigar sobre el tema en el presente trabajo que se denomina “Efectos Tributarios por el Incumplimiento de los Compromisos del Pacto Fiscal”.

La idea de abordar esta problemática sobre el incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal en materia tributaria, surge derivado de los cambios que se dan en la legislación tributaria y que en su mayoría invocan el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz, puntualmente, el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA-, que no han sido contundentes para cambiar el comportamiento tributario, situación que se refleja en la falta de cumplimiento de las metas de un acuerdo social denominado Pacto Fiscal, específicamente en llegar a la carga tributaria del 12%. El incumplimiento de este Pacto Fiscal provoca que la Administración Tributaria deje de percibir ingresos entre 1.5% a 2% con relación al Producto Interno Bruto base 1958.

Por lo expuesto esta investigación pretende identificar cuáles fueron los compromisos efectivamente incumplidos; las causas y sobre todo la incidencia del efecto tributario.

El trabajo contiene cuatro capítulos y está dirigido a todas las personas que se interesan de la temática, debido a que el contenido de la misma se orienta a evaluar el Pacto Fiscal específicamente en materia tributaria.

En el Capítulo I, se presenta la problemática que dio origen a la investigación, la cual contiene aspectos relacionados con los antecedentes del problema a investigar, la justificación de la investigación, el objetivo general vinculado con el cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria y los objetivos específicos tendientes a identificar los compromisos efectivamente cumplidos, los compromisos no cumplidos, las causas del incumplimiento y estimar los efectos porcentuales en la recaudación tributaria.

El Capítulo II, presenta el Marco Teórico de la investigación llevada a cabo y los temas que hacen referencia a los componentes sociales que se derivan de los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA-. Asimismo, se detalla el proceso de suscripción del Pacto Fiscal, profundizando en los compromisos para el fortalecimiento de la Administración Tributaria que al 2006 no se han cumplido. También se muestran aspectos generales del Producto Interno Bruto y los cambios que recientemente efectuó el Banco de Guatemala para el cálculo del mismo. Como tema final se define el sistema tributario guatemalteco y se tratan aspectos relacionados con el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

El Capítulo III contiene el Marco Metodológico, en el cual se hace referencia a la Hipótesis que se planteó para la realización de la investigación, el diseño de investigación, la unidad de análisis, el universo y la muestra utilizada para la realización del trabajo de campo, los instrumentos de medición que se utilizaron para la recopilación de información, que para el presente caso lo constituyó la entrevista personal y digital, y un resumen de los procedimientos utilizados.

En el Capítulo IV, se muestran los resultados obtenidos en el trabajo de campo llevado a cabo, con el análisis de los comentarios e información recopilada de las personas entrevistadas. Estos resultados fueron debidamente tabulados y se presentan en gráficas que permiten ilustrar las respuestas de las entrevistas.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones, donde se sintetizan los resultados de la presente investigación y se confirma la hipótesis planteada durante el proceso de la investigación.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. ANTECEDENTES

Los acuerdos sustantivos firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, culminaron el 29 de diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera. En el cual se establece la creación de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz –CAAP-, como ente encargado de velar por el cumplimiento de los mismos. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA- contiene dentro de otros compromisos del Gobierno de Guatemala, atacar la evasión y defraudación fiscal y provocar el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

Como un seguimiento derivado del acuerdo alcanzado por el gobierno y de la misma Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz en 1998 se identificó la necesidad de concertar un Pacto Fiscal en Guatemala, con el objetivo fundamental de definir una clara política fiscal de mediano y largo plazo.

En marzo de 1999, se inició el proceso del acuerdo social con una concertación conformada por una Comisión identificándola como Preparatoria del Pacto Fiscal -CPPF-. A dicha Comisión se le encomendó la elaboración de una propuesta de discusión, como herramienta de consulta a diversos sectores de la sociedad.

Como resultado, la Comisión Preparatoria entrega a la Comisión de Acompañamiento el documento titulado “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala” que contenía una propuesta de principios y compromisos en las áreas de la política fiscal siguientes:

- a) Balance fiscal,
- b) Ingresos del Estado,
- c) Administración Tributaria,
- d) Gasto público,
- e) Deuda pública,
- f) Patrimonio público,
- g) Evaluación y control y
- h) descentralización fiscal.

El Pacto Fiscal como tal fue dado a conocer a la sociedad en general el 25 de mayo del año 2000 dentro de los principales compromisos se enfatiza por su importancia el de **fortalecer la Administración Tributaria**. Además, se consideró dentro de este documento plantear una reforma fiscal integral que apoyara el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, finalmente el Pacto Fiscal fue firmado el 20 de junio de 2000 por los sectores civiles (CACIF y Sociedad Civil) participantes del proceso del Pacto Fiscal.

A partir del año 2000, se han realizado varios cambios y reformas a las leyes tributarias como parte de los compromisos del Gobierno de Guatemala contenidos en el Pacto Fiscal. La última reforma llevada a cabo se realizó en el año 2006, a través del Decreto 20-2006, con incidencia significativa en los recursos monetarios del Estado, debido a que la misma está encaminada a reducir la evasión, la defraudación y el contrabando aduanero.

Sobre lo expuesto Organismos, analistas y consultores internacionales han efectuado varios estudios relacionados con el cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal para el fortalecimiento de la Administración Tributaria. No obstante, el presente trabajo focaliza la incidencia de aquellos compromisos incumplidos y su efecto en la disposición de recursos que se pagan para el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

2. JUSTIFICACIÓN

En la actualidad el tema tributario en general, reviste mucha importancia para el desarrollo de los países que se encuentran en vías de desarrollo, los cuales constantemente buscan mecanismos para contrarrestar los efectos del desarrollo tecnológico, la globalización, los tratados de libre comercio y una gama de conceptos modernos que obligan a realizar cambios en las economías.

En Guatemala, el aspecto tributario constituyó uno de los aspectos principales de los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria -ASESA- donde se presenta como uno de los ejes del Pacto Fiscal el tema de los tributos, los cuales comprenden la fuente principal de recursos para que el Estado cumpla con el papel que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala.

El incumplimiento parcial de los compromisos del Pacto Fiscal para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria en Guatemala, el cambio continuo de políticas de gobierno y la falta

de continuidad en la toma de medidas para fortalecer el régimen tributario, provocan la necesidad que se evalúe a profundidad las acciones que ha tomado el gobierno y evidenciar las causas del incumplimiento y específicamente estimar los efectos de los compromisos que no se han cumplido.

Los motivos antes expuestos, exigen que se recurra a la búsqueda de la verdad sobre los compromisos del Pacto Fiscal (para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria), a través de una investigación dirigida a entidades y personalidades expertas en el tema; y dar a conocer con propiedad y evidencias, la realidad en que se encuentran las medidas tomadas.

3. OBJETIVOS

3.1. General

Determinar la incidencia tributaria por el incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal.

3.2. Específicos

- a)** Identificar cuáles fueron los compromisos efectivamente cumplidos.
- b)** Identificar la existencia de compromisos no cumplidos.
- c)** Señalar las causas por las cuales no se han cumplido los compromisos para fortalecer la Administración Tributaria.
- d)** Estimar el efecto de los compromisos no cumplidos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

1. COMPONENTES TEÓRICOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN MATERIA FISCAL

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos Situación Agraria –ASESA-, considera que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, para lo cual es preciso superar las situaciones de pobreza y extrema pobreza que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país.¹ Asimismo, establece que al Estado le corresponde promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país en forma conjunta con la sociedad, para lograr la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social.

Para la búsqueda del crecimiento y maximizar los beneficios económicos de la mayoría de guatemaltecos, el gobierno se comprometió a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto –PIB- a una tasa no menor del 6% anual.

Se contempla la política fiscal (ingresos y egresos), como una herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y para que pueda lograrse el desarrollo sostenible de Guatemala.² Para el efecto, la política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual es necesario contar con una política de gasto público con prioridad al gasto social; financiamiento de la prestación de servicios públicos; inversión social en salud, educación y vivienda; desarrollo rural; promoción del empleo y cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

En ese contexto, la política tributaria debe forjarse de forma tal que permita la recaudación de los recursos necesarios para cumplir con los fines del Estado, que incluyan obtener los fondos para la consolidación de la paz, debiendo el gobierno asegurar la eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la

¹ COPREDE – Acuerdos de Paz, Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Guatemala. Pág. 49.

² *Ibíd.* Pág. 77

confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y apoyar en la eliminación de la evasión y defraudación fiscal. El sistema tributario debe enmarcarse en los principios básicos siguientes:³

- a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de capacidad de pago.
- b) Ser universal y obligatorio.
- c) Estimular el ahorro y la inversión.

Como meta de recaudación tributaria, el gobierno se comprometió a incrementar antes del año 2000, la carga tributaria con relación al Producto Interno Bruto –PIB- en por lo menos un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.

El compromiso fiscal adquirido en la suscripción del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria para atacar la evasión y defraudación fiscal, especialmente se enfocó a segregar los grandes contribuyentes y aplicar un sistema tributario globalmente progresivo que contemple los aspectos siguientes:⁴

- a) Promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y defraudación tributaria, tanto para contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal.
- b) Promover una reforma a la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal.
- c) Evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminar los abusos.

Para lograr el fortalecimiento de la Administración Tributaria se contemplan las medidas siguientes:⁵

- a) Fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación, tales como: Control cruzado, Número de Identificación Tributaria –NIT- y crédito fiscal por retención del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.
- b) Simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal.

³ Ibíd. Pág. 78

⁴ Ibíd. Pág. 79

⁵ Loc. Cit.

- c) Garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegren al fisco el IVA retenido.
- d) Crear un programa especial dirigido a grandes contribuyentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- e) Poner en funcionamiento estructuras administrativas para atender los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes.
- f) Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos.

Con la finalidad de reducir el incumplimiento de las obligaciones tributarias, el gobierno se comprometió en la suscripción del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, a aplicar sanciones ejemplares a quienes defrauden al fisco y a llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal, como a la priorización del gasto hacia la inversión social.

2. EL PACTO FISCAL

2.1. PREÁMBULO DEL PACTO FISCAL EN GUATEMALA

A lo largo de la historia de Guatemala todos los gobiernos se han visto obligados a proponer reformas tributarias ante la permanente debilidad de las finanzas públicas. No obstante, estas iniciativas han enfrentado a grupos de interés muy fuertes y bien organizados, reunidos en la confederación de cámaras empresariales, el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-, los cuales han tenido acceso directo al poder ejecutivo y con posibilidades de incidir fuertemente en la política tributaria.⁶

a) Antes de la Revolución de 1944 (1954-1957):

Los gobiernos inmediatos a la Revolución de 1944 (Gobiernos de Arévalo y Árbenz) intentaron incrementar sustancialmente la inversión pública, incrementando la base tributaria. Para ello, aprobaron 22 leyes creando nuevos impuestos, y 38 leyes adicionales que incrementaban los impuestos ya existentes.

⁶ Fuentes Knight, Juan Alberto y Cabrera, Mynor. 2006. Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de Una Negociación. Revista de la CEPAL 88. p. 72.

A partir de esa época, las políticas de desarrollo en Guatemala fueron amoldadas en áreas donde había un conflicto potencial de intereses entre los terratenientes e industriales.⁷

b) Gobierno de Castillo Armas (1954-1957):

Al tomar el poder, Castillo Armas criticó de inmoderado el incremento de impuestos cargados a los contribuyentes y emitió una serie de leyes que los abolieron o redujeron. El gobierno se sostuvo con montos masivos de ayuda de los Estados Unidos, los cuales ascendieron entre 1954 y 1957 a US\$100.0 millones. En los años siguientes, esta ayuda cesó, como consecuencia a partir de allí el problema principal del gobierno lo constituyen los bajos ingresos.⁸

c) Creación del Impuesto Sobre la Renta – Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963)⁹

Cuando Ydígoras tomó el poder en 1958, el gobierno se encontraba con una seria crisis financiera. Los precios internacionales del café habían caído y con ello los ingresos tributarios. El Banco Mundial recomendó que se creara un impuesto al ingreso y se redujera el gasto público. Hasta ese momento, Guatemala era el único país latinoamericano sin impuesto al ingreso.

En agosto de 1961, fue presentado al Congreso de la República el proyecto de Impuesto Sobre la Renta. Como dato histórico, este era el octavo intento de crear impuesto sobre la renta desde la caída de Ubico, encontrando fuerte oposición del sector privado (CACIF), argumentando que se trataba de incrementar los ingresos del gobierno en lugar de tratar de mejorar la recaudación fiscal. Este sector proponía que todas las inversiones en bienes de capital y los ingresos del sector agro exportador fueran deducibles de impuesto. La oposición del sector privado conjuntamente con la Democracia Cristiana y el partido Revolucionario condujeron al temporal abandono del proyecto.

En octubre de 1962, fue presentada al Congreso de la República una nueva propuesta de impuesto al ingreso con leves modificaciones. En este momento la administración del Gobierno de los Estados Unidos planteaba como prerrequisito

⁷ Johannes Martí, Werner. 1994. El Sector Privado, El Estado y El Desarrollo Económico: La Experiencia Guatemalteca. Guatemala. Taller del IIES. 189 p.

⁸ *Ibid.* p. 72.

⁹ *Loc. Cit.*

para la recepción de ayuda de la Alianza para el Progreso, la aprobación de una ley del impuesto al ingreso. Los oponentes al impuesto influyeron en el Golpe Militar infructuoso llevado a cabo el 25 de noviembre de 1962.

La ley del Impuesto Sobre la Renta fue finalmente creada a través del Decreto 1559, en noviembre de 1962 y su vigencia se prorrogó hasta el 1 de julio de 1963.

d) Intentos de Reforma Tributaria - Méndez Montenegro (1966-1970):¹⁰

En octubre de 1966, envió al Congreso de la República un proyecto de reforma tributaria que pretendía incrementar los ingresos a través de impuestos directos del 7% al 7.8% del PIB. Esta propuesta era considerada el Comité Interamericano de la alianza para el Progreso como una “sonora, necesaria y mínima medida”. La reforma tributaria encontró una inmediata oposición del CACIF, quien demandaba que el sector privado no había sido consultado.

El CACIF se reunió con el Congreso de la República proponiendo aprobar una ley temporal por uno o dos años para proporcionar algunos ingresos adicionales al gobierno mientras se constituyera una comisión para estudiar una reforma amplia.

En una cumbre entre representantes del Ejecutivo, Congreso de la República y sector privado, como un antecedente de acuerdo en materia tributaria se firmó un convenio modificando completamente el proyecto, lo que viabilizó que dicha ley fuera finalmente aprobada a través del Decreto No. 1627 del Congreso de la República, el 30 de noviembre de 1966.

En noviembre de 1967, el gobierno hizo un nuevo intento de incrementar los ingresos públicos, dado que la comisión que estudiaba una reforma amplia, no había presentado resultados concretos. Esta propuesta fue incluida en el Presupuesto de 1968 y establecía un impuesto a las ventas de bienes suntuarios del 20% y a los bienes básicos del 5%, dejando exentas de impuestos las exportaciones y se reducía el Impuesto del Timbre Fiscal del 1.5% al 1%. A pesar de la oposición, el impuesto fue aprobado en diciembre de ese año con vigencia a partir del 1 de enero de 1968. Sin embargo, la resistencia del empresariado a la ley llevó al país a una crisis, al provocar incrementos arbitrarios e injustificados de los precios y recaudación abusiva de impuestos por bienes de subsistencia que

¹⁰ Ibíd. p. 74.

golpearon duramente a la población en general. Como resultado, el gobierno fue forzado a derogar la ley pocos días después de haber entrado en vigor.

En noviembre de 1968, fue introducido otro paquete de reformas tributarias, pero nuevamente el CACIF impidió su aprobación.

e) Impuesto a las Exportaciones de 1974:¹¹

En mayo de 1974, el Gobierno de Kjel Eugenio Laugerud García, presentó un proyecto al Congreso de la República para incrementar los impuestos a las exportaciones agrícolas tradicionales (excluyendo el banano), pescado y camarones. Dicho proyecto, generó la oposición de comunidad empresarial guatemalteca, especialmente de los productores de café, quienes decidieron hacer un llamado a huelga de empleadores en las fincas de café en caso se aprobara el impuesto.

La oposición del sector privado llevó a la revisión del proyecto, llegando al extremo en la versión final del Decreto No. 50-74, la cual fue escrita por ellos mismos. En consecuencia, los impuestos aprobados lejos de incrementar, bajaron los que ya habían sido aprobados en legislaciones anteriores, dejando incremento solamente para el azúcar, camarones y pescado.

En los años siguientes los precios del café experimentaron un auge debido a las fuertes heladas sufridas en Brasil, incrementándose el precio promedio de US\$.66.00 en 1974 y 1975 hasta alcanzar casi US\$.300.00 en el año 1977, un punto en el cual los productores tenían que pagar 50% del precio en impuestos, de acuerdo a la escala impositiva que ellos mismos diseñaron.

Desde principios de los años 60's a finales de los años 90's, ha habido pocos cambios en la magnitud de la carga tributaria, la cual se ha situado entre 7% a 8%, con excepción del período de 1976 a 1980, donde alcanzó el 9.3%, debido al alza extraordinaria de los precios internacionales del café. Sin embargo, en la primera parte de la década de los 80's, la carga tributaria cayó nuevamente a un 6.4%, muy por debajo de la recaudación de los años 60's, debido al efecto de una profunda crisis económica en la cual Guatemala se sumergió por varios años. Durante la

¹¹ Ibid. p. 76

segunda parte de esta década hasta finales de los años 90's, los ingresos del gobierno se recuperaron levemente alcanzando un 7.6% con relación al PIB.

f) Creación del Impuesto al Valor Agregado –IVA- Ríos Montt:¹²

Una nueva confrontación tributaria se generó durante el Gobierno de Ríos Montt, cuando el creciente déficit presupuestario reclamaba austeridad en el gasto e incremento de los ingresos.

Como parte de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en abril de 1983 se anunció un paquete de reformas tributarias, teniendo como principal elemento la introducción del Impuesto al Valor Agregado –IVA-. El CACIF se opuso como de costumbre llamando a la reforma precipitada y mal asesorada; sin embargo, este fue uno de los momentos históricos en los cuales el sector privado falló en mantener su unidad, debido a que la propuesta favorecía a los agro exportadores e industriales, quedando afectados los comerciantes.

La ley fue aprobada el 11 de julio de 1983, y se excluyen 2 elementos del paquete tributario, uno que era rechazado por el sector industria y trataba de prevenir sobre la facturación de las importaciones y la subfacturación de las exportaciones. El otro, que era rechazado por el sector comercio y buscaba recaudar un impuesto especial sobre importaciones de artículos suntuarios. Menos de un mes después de esta reforma tributaria, Ríos Montt fue derrocado.

g) “Lunes Negro” – Mejía Víctores:¹³

Durante el Gobierno de Mejía Víctores, la oposición del sector privado continuó, logrando una reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado –IVA- del 10% al 7%. No obstante, el 8 de abril de 1985, el gobierno anunciaba sorpresivamente un nuevo paquete de reforma tributaria en la cual se introducían nuevos impuestos y se incrementaban los ya existentes, bajo el argumento del creciente déficit fiscal y la presión del Fondo Monetario Internacional.

Esta medida, derivó en una de las confrontaciones más fuertes entre el gobierno y el sector privado, el cual la denominó “Lunes Negro”. Estas reformas iban a afectar

¹² Ibid. p. 77

¹³ Ibid. p. 78

a todo el sector privado debido a que buscaban recaudar mayores impuestos sobre la importación de bienes suntuarios, por lo que éste inició una masiva campaña de propaganda contra el gobierno. La mayor oposición vino de la Asamblea Constituyente. Se demandaba no solo la derogatoria de la reforma, sino también la dimisión de los creadores de la misma.

El gobierno no pudo resistir a las presiones del sector privado y una semana después daba marcha atrás, despidiendo a los Ministros de Finanzas, Economía y Energía y Minas y al Presidente del Banco de Guatemala, tal y como lo exigía el CACIF.

h) La Reforma de Vinicio Cerezo:¹⁴

En mayo de 1987 el Presidente Cerezo anunciaba un paquete de reforma tributaria que incluía originalmente 9 proyectos de reformas a los impuestos existentes. El gobierno argumentaba un crecimiento dramático del déficit presupuestario y la urgente necesidad de inversión social en salud y educación.

Las reformas iban a afectar principalmente a las empresas y guatemaltecos más ricos, a través del Impuesto Sobre la Renta. Además, se limitaba el tamaño de las deducciones tributarias y se penaba a los profesionales que apoyaran la evasión. Este paquete tributario era apoyado por las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica.

La principal oposición a las medidas tributarias vino del sector privado y partidos políticos conservadores. A pesar de ello, el 16 de septiembre de 1987 fue aprobada la reforma por el Congreso de la República, siendo ésta la primera vez que un gobierno a pesar de la oposición del sector privado era capaz de pasar en el Congreso de la República un proyecto mayor de reforma tributaria.

De inmediato el sector privado inició huelgas empresariales en la capital y en diferentes regiones del país tratando de forzar a Cerezo a no firmar las reformas tributarias, situación que no logró. El sector privado hizo un llamado a huelga empresarial indefinida y de alcance nacional, iniciando el 7 de octubre de 1987. La huelga duró 3 días y terminó debido a la mediación del Arzobispo guatemalteco

¹⁴ Ibíd. p. 78

cediendo el sector empresarial y consecuentemente se afectó a empresas industriales y a las pequeñas y medianas empresas comerciales.

Al ceder, el CACIF se comprometía a no continuar con medidas de hecho y por su parte el gobierno a abstenerse de la reforma agraria, nacionalización de la banca e intervención del comercio exterior durante su período presidencial. Estas tres reformas ya habían sido llevadas a cabo por los demócratacristianos en el Salvador lo que originaba en los empresarios guatemaltecos temor de que se llevaran a cabo en el país.

i) Reforma de Serrano Elías:¹⁵

En noviembre de 1991, Serrano Elías introdujo su paquete de reformas tributarias al Congreso de la República, el cual contenía reformas al Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado. El gobierno pretendía duplicar la inversión pública en 1992, por lo cual necesitaba ingresos adicionales.

Esta vez, la oposición estuvo ausente y las reformas se aprobaron en abril y mayo de 1992 sin mayores obstáculos. La razón de tal situación se debía a que las reformas al Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado fueron regresivas, debido a que buscaban incrementar los ingresos del gobierno a costa de la clase media y baja y reduciendo las tasas impositivas de las empresas.

Con relación al Impuesto al Valor Agregado, la reforma generalizaba impuesto a los productos de consumo básico y medicinas que en gobiernos anteriores estuvieron exentas.

j) Reforma Tributaria de Álvaro Arzú:

Luego de más de treinta años de conflicto armado interno en Guatemala y de un largo proceso de negociaciones iniciado en el año 1987, cuando los presidentes centroamericanos suscribieron el Acuerdo de Esquipulas II,¹⁶ se inició el proceso para encontrar una salida negociada al enfrentamiento armado interno, el cual

¹⁵ *Ibíd.* p. 80

¹⁶ Presidencia de la República. 1996. *Crónica de la Paz: El Desenlace de las Negociaciones con el Fin del Enfrentamiento Armado*. Guatemala. 159 p.

culminó en 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala.

En dichos acuerdos, destaca el Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria –ASESA- uno de los más importantes por su contenido, ya que plantea la necesidad de incrementar antes del año 2000, la carga tributaria en relación al Producto Interno Bruto en por lo menos el 50% (aproximadamente el 12% con relación al PIB) con respecto a la carga tributaria de 1995, la cual era de 8.7% con relación al Producto Interno Bruto.¹⁷

El gobierno promovió modificaciones al calendario para alcanzar las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, por lo que se postergó hasta el año 2002, fecha máxima para alcanzar la meta tributaria. Asimismo, se comprometió a impulsar la aprobación de diversas leyes tributarias que incluían la creación de un Impuesto Sobre Ventas y Activos, acreditable al Impuesto Sobre la Renta, conocido como Impuesto Sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias –IEMA-, el cual se podía acreditar al Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo, lo que resultó más importante de los compromisos del gobierno, fue el compromiso adicional para emprender un proceso encaminado a la suscripción de un Pacto Fiscal, para promover una reforma tributaria concertada, creando una cultura tributaria y fortalecer la capacidad de gestión de la política fiscal.

El bajo nivel de recaudación ha impedido cumplir con los compromisos adquiridos por el gobierno en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, específicamente los compromisos fiscales contenidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA-, en los apartados de: Política Fiscal, Presupuestaria, Tributaria, Metas de Recaudación Tributaria, Compromiso Fiscal, Legislación y Fortalecimiento de la Administración Tributaria. Los factores que influyen en la baja recaudación tributaria en Guatemala son los siguientes:¹⁸

- La existencia de una cultura anti fiscal, que se traduce en altos niveles de evasión y elusión tributaria.

¹⁷ Fuentes Knight, Juan Alberto y Cabrera, Mynor. 2006. Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de Una Negociación. Revista de la CEPAL No. 88. p. 187.

¹⁸ *Ibíd.* Op. Cit.

- La debilidad de los instrumentos legales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- La existencia de un sistema de privilegios, exoneraciones y exenciones que minan la base tributaria.
- Inoperancia del sistema de justicia relacionado con los tributos.
- Aspectos constitucionales que limitan el poder impositivo del Estado.
- La alta desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.
- La existencia de una franja importante de economía informal o subterránea.
- El mal uso que se le da a los ingresos tributarios.

La reforma tributaria que se llevó a cabo durante el Gobierno de Álvaro Arzú, se basaba en la reducción de la tasa del ISR, simplificación del Impuesto al Valor Agregado, eliminación de exoneraciones y la creación de impuestos temporales sobre ventas y activos (1996 y 1998). Dichas reformas fueron aprobadas sin mayores contratiempos por el Congreso de la República.

k) Reforma Tributaria de Alfonso Portillo:

Durante el Gobierno de Alfonso Portillo se discutió y suscribió el Pacto Fiscal, el cual se originó de la recalendarización de los compromisos de los Acuerdos de Paz. Las reformas de mayor relevancia que se llevaron a cabo se enmarcaron principalmente en el incremento de la tarifa impositiva del Impuesto al Valor Agregado al 12%, modificaciones al Código Tributario y la emisión del Decreto No. 44-2000 “Ley de Supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales”

2.2. NEGOCIACIÓN DEL PACTO FISCAL

La idea original del Pacto Fiscal surgió de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, quien lo promovió como mecanismo de solución a la problemática de recaudación, gasto y administración fiscal en los países del área latinoamericana.¹⁹ El documento fue orientado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas –MINUGUA-, como una de las opciones que el sistema de Naciones

¹⁹ Nuila Hernández, Ramón. 2004. Pacto Fiscal: La Impostura de la Falsa Democracia (I). Associació d'Amistat amb el Poble de Guatemala. p. 28.

Unidas “sugería” para abordar el desarrollo de la región. Por otro lado, el Pacto Fiscal se originó como una respuesta a una larga historia de reformas tributarias fracasadas.²⁰

El inicio de la “Concertación del Pacto Fiscal” surgió por iniciativa de los integrantes de la comisión encargada de velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, conocida como la “Comisión de Acompañamiento” de los Acuerdos de Paz –CAAP-, la cual incluía a representantes del gobierno, de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, ciudadanos notables de la sociedad civil y de las Naciones Unidas en calidad de observadores.

La primera actividad llevada a cabo por la Comisión de Acompañamiento, fue la formación de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal –CPPF-, como encargada de elaborar en consulta con distintos sectores de la sociedad guatemalteca y con base en estudios técnicos, una propuesta para la concertación del Pacto Fiscal.

El proceso preparatorio del Pacto Fiscal se llevó a cabo durante un año electoral, realizándose una serie intensiva de consultas a distintos sectores de todo el país, con una amplia cobertura de los medios de comunicación y un apoyo técnico sólido de la Cooperación Internacional. El proceso culminó con la propuesta de Pacto Fiscal, presentada públicamente el 29 de diciembre de 1999.²¹

Las principales características de la propuesta comprendían: Primero, un enfoque integral que no solo se refería a una reforma tributaria, sino al conjunto de las finanzas públicas. Segundo, la propuesta estaba orientada hacia principios y compromisos, con visión de mediano y largo plazo.

En febrero del año 2000, la Comisión de Acompañamiento lanzó la convocatoria a la consulta sobre la propuesta de Pacto Fiscal, haciéndola llegar a cerca de 150 organizaciones e instituciones que incluían: Sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cámaras empresariales, cooperativas, iglesias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones campesinas, universidades y centros de investigación. En respuesta, se recibieron 48 propuestas en representación de 131 organizaciones.

²⁰ Fuentes Knight, Juan Alberto y Cabrera, Mynor. 2006. Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una Negociación. p. 157.

²¹ Ibid. p. 158

De las propuestas presentadas, se identificaron los principales consensos y disensos, realizando un cabildeo para acercar posiciones entre el sector empresarial y las organizaciones sociales.²² Para el efecto, se llevó a cabo el Foro Nacional del Pacto Fiscal, mediante el cual se llegaron a acuerdos finales y a la firma del Pacto Fiscal el 25 de mayo de 2000, con la participación de más de 100 organizaciones y los presidentes de los tres poderes del Estado.

2.3. SUSCRIPCIÓN DEL ACUERDO POLÍTICO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA PAZ, EL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

Durante la discusión del Pacto Fiscal, existía preocupación por parte de la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, la Comisión de Acompañamiento y todos los sectores que participaron en las distintas etapas del proceso de concertación del Pacto Fiscal, sobre los mecanismos que adoptaría el gobierno para asegurar la debida coherencia entre el Pacto Fiscal (que solo incluía principios y compromisos), y el conjunto de medidas tributarias que debía implementarse en el corto plazo para cumplir con los Acuerdos de Paz y con el propio Pacto Fiscal. Asimismo, expresaron su deseo de conocer y opinar sobre las medidas tributarias.²³

Ante esta situación el CACIF y el Colectivo de Organizaciones Sociales –COS– solicitaron la creación de un Petit Comité²⁴ para conocer los proyectos de ley tributarios que debía presentar el gobierno. Para el efecto se invitó al Ministro de Finanzas a tres reuniones de trabajo para trasladarle las inquietudes presentadas por los sectores mencionados.

Luego de un profundo análisis y amplias consultas, la Comisión de Acompañamiento tomó la decisión de moderar, acompañando el proceso del Pacto Fiscal en la fase de implementación de medidas tributarias. Asimismo, en establecer un mecanismo de consulta sobre las medidas a adoptar con sectores representativos del Pacto Fiscal y proponer al organismo ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas someter a

²² Op. Cit. p. 158

²³ Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. 2000. Informe de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz Sobre el Proceso de Pacto Fiscal y Estrategia Futura. p. 3.

²⁴ Petit Comité – Grupo pequeño de personas. Diccionario de la lengua española. www.wordreference.com

consideración de la Comisión los proyectos de ley sobre reforma tributaria.²⁵ Esta propuesta fue aceptada por el Ministro de Finanzas, comprometiéndose a presentar a la Comisión de Acompañamiento los proyectos de ley correspondientes.

La Comisión de Acompañamiento, con la participación del Ministro de Finanzas, decidió constituir un Grupo Ad-Hoc²⁶, para trasladarle en calidad de información y consulta el paquete de medidas tributarias elaboradas por el Ministerio de Finanzas y las recomendaciones tributarias formuladas por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. Este grupo se instaló el 6 de junio del año 2000, conformado por 2 representantes del CACIF, 2 representantes del Colectivo de Organizaciones Sociales –COS- y 2 representantes de los Centros de Investigación (ASIES y CIEN), conviniendo en trabajar en base a tres criterios:

- Tener como marco de referencia los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal;
- El grupo estaría sometido a normas de reserva y discreción;
- El grupo no debería obstaculizar que el Congreso de la República pudiera aprobar las medidas tributarias antes del 30 de junio de 2000, en particular las referentes al impuesto sobre la renta.

Cabe destacar que los poderes Ejecutivo y Legislativo no participaron directamente en las negociaciones del Grupo Ad-Hoc, debido a que los representantes del gobierno en la Comisión de Acompañamiento mantuvieron la posición de que dicho grupo era una instancia de consulta en la cual el gobierno no debería participar directamente para resguardar la potestad constitucional de implementar la reforma tributaria que considerara apropiada. Además, los sectores que conformaban el Grupo Ad-Hoc, tenían una actitud de recelo hacia la participación del estado.²⁷

La participación del gobierno se manifestó a través del Viceministro de Finanzas como integrante del equipo técnico de la Comisión de Acompañamiento, permitiéndole al Grupo Ad-Hoc conocer en detalle los fundamentos y alcances de la propuesta del Ministerio de Finanzas. El Congreso de la República no participó argumentando la preservación de la soberanía del congreso y la necesidad de establecer una

²⁵ *Ibíd.* p. 5.

²⁶ DRAE. Que es apropiado o grupo dispuesto especialmente para un fin.

²⁷ *Op. Cit.*

interdependencia entre los distintos órganos del estado y no una dependencia de uno con relación a otro.

El resultado del proceso de negociación por parte del sector empresarial y las organizaciones representantes de la sociedad civil, con la ausencia del gobierno, fue la suscripción del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia de Guatemala el 20 de junio del año 2000.

2.4. COMISIÓN DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS ACUERDOS DE PAZ –CAAP-

La Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz fue concebida como una instancia político-técnica para actuar como referente de la Secretaría Técnica de la Paz. La misma, estaba integrada por: 1 representación paritaria de las partes en la negociación de la paz integrada por 2 delegados de gobierno y delegados de la URNG, 4 ciudadanos de diversos sectores, 1 representante del Congreso de la República y el Jefe de MINUGUA (con voz pero sin voto).²⁸

Esta comisión fue sustituida en el año 2004, por la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz –CNAP-, la cual fue creada mediante el Acuerdo Gubernativo Número 86-2004, de fecha 25 de febrero de 2004, con las funciones específicas siguientes: Impulsar y coordinar el fortalecimiento de la institucionalidad de la paz, coadyuvar a la aprobación y entrada en vigencia de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, dar seguimiento a la implementación de los Acuerdos estableciendo prioridades en este desarrollo.²⁹

Con fecha 1 de septiembre de 2005, mediante el Decreto No. 52-2005 del Congreso de la República se aprobó la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, la cual rige los procesos de elaboración, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones del Estado para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Además, se crea el Consejo nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz –CNAP- como instancia autónoma e independencia funcional, integrada por los 3 organismos del Estado, partidos políticos y sociedad civil, sustituyendo a la Comisión Nacional de Los Acuerdos de Paz –CNAP-. (Ver Apéndice 3)

²⁸ Cruz, Abel. 2006. Política Fiscal en Guatemala.

²⁹ Segovia, Alexander. 2005. Evaluación de Progreso del Pacto Fiscal en 2004.

2.5. COMISIÓN TÉCNICA DEL PACTO FISCAL –CTPF-

La Comisión Técnica del Pacto Fiscal –CTPF-, fue conformada por la Comisión de Acompañamiento del Pacto Fiscal –CAPF- y estaba integrada por 4 profesionales guatemaltecos (Alma Quiñonez, Arturo Montenegro, Richard Aitkenhead y Lizardo Sosa), y su misión principal fue la elaboración de una propuesta para la concertación del Pacto Fiscal. Esta propuesta fue presentada el 29 de diciembre de 1999 y se denominó “Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”.

A partir de la publicación del Pacto Fiscal en el Diario de Centro América el 25 de mayo de 2000, la verificación de la continuidad y seguimiento de los compromisos contenidos en el mismo, quedó a cargo de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal –CSPF-, la cual fue creada como una instancia de apoyo y asesoría en materia fiscal, con atribuciones para evaluar el cumplimiento de los acuerdos e informar a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y a la población en general y además, para crear equipos específicos de trabajo para dar seguimiento especializado a las temáticas del Pacto Fiscal.

Esta Comisión fue sustituida en febrero de 2004 por la Comisión Técnica del Pacto Fiscal -CTPF-, la cual se constituyó a raíz de la invitación del Presidente de la República y tenía como funciones principales:

- a) Apoyar a al gobierno en una propuesta de medidas tributarias urgentes.
- b) Emitir opinión sobre el proceso de elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2005 y dictaminar sobre dicho proyecto antes de enviarlo al Congreso de la República en septiembre 2004.
- c) Realizar planteamientos de una política fiscal integral, dentro del marco del Pacto Fiscal en el corto y mediano plazo.

A principios del mes de mayo de 2004, la Comisión Técnica del Pacto Fiscal –CTPF-, presentó a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz –CNAP- la Propuesta de Medidas Fiscales Urgentes enmarcada en el Acuerdo Político para el Financiamiento de

la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala suscrito en junio del 2000. La propuesta incluyó recomendaciones en tres áreas:³⁰

- a) Fortalecimiento de la Administración Tributaria.
- b) Ingresos del Estado y revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones.
- c) Gasto público, austeridad y transparencia.

2.6. COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL

El Pacto Fiscal, constituye un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones de conformidad con la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz. Implica además, asegurar los recursos suficientes para el Estado y contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante el equilibrio de ingresos y gastos del Estado, permitiendo definir una política fiscal de largo plazo.³¹

La política fiscal es una herramienta clave para que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales, un mecanismo redistributivo del ingreso y permite un escenario macroeconómico estable, promotor de empleo y activador de la inversión, a la vez que se constituye en satisfactora de las necesidades básicas.

La captación de los recursos económicos a partir de esta medida fue permitir en alguna medida que el Estado cumpla con sus fines y pueda lograr la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas sin desestimular la inversión.

Los principios y compromisos constituyen el pilar fundamental del Pacto Fiscal pues en ellos se detallan las medidas que el Estado se comprometió a llevar a cabo con la firma de los Acuerdos de Paz por su importancia. En las páginas se presentan un análisis de los principios y compromisos cumplidos parcial o totalmente y aquellos que no se han cumplido por no estar al alcance inmediato de la Administración Tributaria, tal es el caso de la cuenta corriente tributaria, o aquellos que no corresponden de forma exclusiva a dicha institución, como las acciones de otras instituciones para combatir el

³⁰ Evaluación de Progreso del Pacto Fiscal en 2004. Alexander Segovia. Mayo de 2005.

³¹ Comisión Técnica del Pacto Fiscal. Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo. Guatemala, mayo de 2000.

contrabando y la defraudación aduanera y las evaluaciones de la función de la Administración Tributaria que debería realizar el Congreso de la República.

Los compromisos relacionados con la Administración Tributaria tienen como objetivo mejorar los sistemas y procesos de la Superintendencia de Administración Tributaria para la recaudación de tributos, control del cumplimiento de las obligaciones tributarias y promover la aplicación de sanciones.³² Estos compromisos son los más numerosos del Pacto Fiscal, los que más se han cumplido y para su desarrollo fueron calendarizados.

2.7. FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DURANTE EL GOBIERNO DE OSCAR BERGER:

En junio de 2004, se efectuaron reformas al Impuesto Sobre la Renta especialmente en la creación de un régimen de pago directo de impuesto del 5% y la fijación del período impositivo del 1 de enero a 31 de diciembre de cada año. Asimismo, debido a que la Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias –IEMA- fue declarada inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad, mediante el Decreto No. 19-2004 de emitió la Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz –IETAAP- con similares características. Dicho impuesto finaliza su vigencia el 31 de diciembre de 2007.

Por medio del Decreto No. 20-2006 “Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria”, se efectuaron modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, Código Tributario y Ley Contra la Defraudación y Contrabando Aduaneros; las cuales buscan principalmente, combatir la evasión fiscal y la defraudación aduanera y por consiguiente, incrementar la recaudación tributaria a través de retenciones del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, para que el Estado pueda cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política de la República. No obstante, existen riesgos en cuanto a la integridad del traslado de esos recursos a la Administración Tributaria.

³² Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. El Pacto Fiscal Tres Años Después. Guatemala, junio de 2003.

2.8. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL

Varios factores se presentan como causantes del incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal especialmente los relacionados con el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

Es preciso resaltar que la situación económica previa a la firma de los Acuerdos de Paz del año 1996 hasta el año 2000, cuando se firmó el Pacto Fiscal, presentaba las características siguientes:

Cuadro No. 1

AÑO	PIB NOMINAL	INGRESOS TRIBUTARIOS	CARGA TRIBUTARIA % PIB	% CRECIMIENTO ECONÓMICO	DÉFICIT	TIPO DE CAMBIO POR US\$	INFLACIÓN PROMEDIO ANUAL
1995	85,156.69	6,791.67	7.98%	4.90%	0.70%	5.81	8.40%
1996	95,478.56	8,384.02	8.78%	3.90%	0.10%	6.09	11.10%
1997	107,873.38	9,646.83	8.94%	4.40%	1.50%	6.06	9.20%
1998	124,022.53	10,912.36	8.80%	5.10%	2.30%	6.39	7.50%
1999	135,286.97	12,744.77	9.42%	3.70%	2.80%	7.39	4.90%
2000	149,743.02	14,311.86	9.56%	3.60%	1.80%	7.76	5.10%

Fuente: Banco de Guatemala
CEPAL, Guatemala. Pablo Schneider
Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-
(Los ingresos tributarios no incluyen contribuciones por seguridad social)

- La recaudación tributaria reportaba en el año 1990 2,376.6 millones y alcanzó en el año 2000 14,311.85 millones.
- Un crecimiento económico promedio anual de 4%.
- Un déficit presupuestario que oscilaba en un promedio del 2% anual.
- El tipo de cambio alcanzó en el año 2000 un nivel de Q. 7.76 por US\$1.00.
- La inflación que presentaba su más alto índice en el año 1990 el cual alcanzó el 40.47% y que fue decreciendo en los años siguientes hasta alcanzar en el año 2000 un 5.1%.
- Una baja carga tributaria que venía recuperándose desde el año 1984, cuando alcanzó su nivel más bajo llegando a un 5.3% y con altibajos llegaba al año 1990 a 6.9% con relación al PIB hasta alcanzar en el año 2000, un 9.56%.

Los principales factores que han incidido en el cumplimiento oportuno de algunos compromisos para fortalecer la Administración Tributaria y que han tenido impacto en la baja recaudación tributaria son los siguientes:

- Una cultura anti fiscal, donde se busca evadir o eludir el pago de impuestos;

- Debilidad de la legislación y de los entes encargados de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias;
- Existencia de un sistema de privilegios, exoneraciones y exenciones;
- Desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza y
- Existencia de una franja importante de la economía informal cuya incorporación al sistema de contribuyentes se torna difícil debido al alto costo de fiscalización de los mismos.³³

Es conveniente aclarar que los datos y cifras que se presentan y que fueron evaluadas, corresponden al Producto Interno Bruto –PIB- calculado sobre la base del año 1958, debido a que la información documental relacionada con el Pacto Fiscal y el seguimiento al cumplimiento de los compromisos del mismo está elaborada sobre dicha base.

La nueva medición del PIB sobre la base del año 2001 fue divulgada por el Banco de Guatemala a partir del 13 de octubre de 2006, por lo que al actualizar los datos también deben modificarse las cifras de la carga tributaria de 1995 que era de 8.7% con relación al PIB (Base 1958). Esto, traería consigo la modificación de la meta del 12% de la carga tributaria (50% con relación a la de 1995).

2.9. CALENDARIZACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL

La calendarización de los compromisos del Pacto Fiscal, constituye parte del documento del Pacto Fiscal y desarrolla las medidas específicas de los compromisos y principios relacionados con la Administración Tributaria. Los mismos estaban contemplados para ser implementados en los períodos que se describen a continuación y de los cuales se hace una evaluación general respecto a su cumplimiento hasta la fecha.

Cabe destacar que no se están tomando en cuenta los compromisos del Acuerdo Político, debido a que en dicho acuerdo no hubo participación directa del gobierno y la presente investigación está enfocada a la determinación de los efectos tributarios

³³ Hernández Figueroa, Raúl. 2002. Efectos Económicos del Sistema Tributario en Guatemala. Guatemala, Quetzaltenango. p. 8.

derivados del incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal. Además, el Acuerdo Político incluye aspectos no contemplados en el Pacto Fiscal, tal como el Censo Fiscal.

AÑO 2000³⁴

- a. La SAT deberá iniciar un sistema de presentación electrónica de declaraciones y realización de pagos, a través del débito en la cuenta bancaria del contribuyente.
- b. El Ministerio de Finanzas y la SAT promoverán las modificaciones legales necesarias para facilitar y simplificar la Administración Tributaria.
- c. El Ministerio Público fortalecerá las acciones de persecución de los delitos fiscales.
- d. Instar al Organismo Judicial a mejorar las capacidades de las instancias judiciales especializadas en el juzgamiento de los delitos y faltas fiscales.
- e. La SAT fortalecerá a partir del 2000 su unidad específica de contribuyentes especiales.
- f. Establecer una estrategia global que incluya mecanismos especiales para ampliar la base tributaria, incorporando a la economía informal.
- g. Establecer un sistema de cuenta corriente tributaria y de conciliación de cuentas.
- h. Crear nuevos mecanismos de pago que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- i. SAT se compromete a impulsar campañas de información masiva para dar a conocer las obligaciones tributarias más importantes.
- j. Impulsar un programa de atención y educación para el pequeño contribuyente.
- k. La SAT deberá analizar la posibilidad legal de generalizar el uso de la declaración jurada para la inscripción, declaración y pago de impuestos.
- l. Coordinar acciones de los tres poderes del Estado para crear por ley un ente integrado que ataque a la economía subterránea y combata la evasión fiscal, bajo la jurisdicción del Ministerio Público.
- m. No se otorgarán amnistías ni condonaciones.
- n. Reforzar la estrategia de fiscalización de la SAT.
- o. La SAT deberá presentar, a partir del año 2000, un informe anual sobre la evasión tributaria y recomendaciones para eliminarla. Igual informe deberán presentar las Municipalidades.

³⁴ Comisión Técnica del Pacto Fiscal. Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo. Guatemala, mayo de 2000.

AÑO 2001 A 2003³⁵

- a. Sugerir que la Comisión de Finanzas del Congreso de la República contrate bianualmente una evaluación independiente del proceso de pago de los impuestos, de la percepción del proceso por el contribuyente y de casos documentados de abuso o acciones arbitrarias.
- b. La SAT se compromete a poner en práctica las recomendaciones que simplifiquen el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- c. La SAT pondrá en vigencia y divulgará un código de ética de sus funcionarios.
- d. La SAT debe asegurar que en su reglamento interno de personal se impulse una práctica de evaluación de desempeño del personal y un programa multianual de capacitación.
- e. La SAT utilizará un conjunto de indicadores anuales de desempeño institucional, incluyendo la meta de recaudación, que deberá ser pública, para darle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Superintendente.
- f. La SAT incluirá en su informe anual: Un plan anual de operaciones que especifique sus objetivos y metas; y una cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación de cada impuesto. Divulgándose sus resultados.

³⁵ Comisión Técnica del Pacto Fiscal. Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo. Guatemala, mayo de 2000.

2.10. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>1. Cumplimiento de las obligaciones tributarias</p>		
<p>La Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT) mantendrá y reforzará la evaluación permanente de sus procedimientos de cobro fiscalización y control de manera que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias.</p> <p>Como parte de esta actividad, la SAT deberá iniciar, a partir del año 2000, la introducción gradual de un sistema de presentación electrónica de declaraciones y realización de pagos a través del débito en la cuenta bancaria del contribuyente.</p>	<p>Hasta 2003, avances en el desarrollo de un programa global de fiscalización.</p> <p>Se implementó un nuevo sistema informático para mejorar el funcionamiento del programa FISAT.</p> <p>En 2001 y 2002, como parte del plan de fiscalización se realizaron 1,773 operativos fiscales. Asimismo, se logró fiscalizar 38,346 contribuyentes.</p> <p>2004, se actualizaron y normaron los procedimientos operativos del IETAAP y aspectos formales del IVA (examen de compras y servicios recibidos y crédito fiscal, examen de ventas de bienes, servicios prestados y débito fiscal).</p> <p>Se notan varios avances: presentación electrónica de declaraciones, pago de impuestos a través de débitos en cuenta.</p> <p>2004, Implementación de un Programa Masivo de Detección y Cobro de Contribuyentes Omisos a través de un sistema automatizado. (se incrementó un 35% la recaudación de este rubro)</p> <p>2004, Mejoras en el control de importadores, aumentando el número de 7,249 a 8,500. Además, se identificaron importadores que no cumplen con sus obligaciones y 820 con domicilios inexistentes, los cuales fueron dados de baja del sistema.</p>	<p>Cumplido</p> <p>Hasta julio de 2007, puede considerarse que la SAT ha avanzado significativamente con el cumplimiento de este compromiso y como consecuencia coadyuva al proceso de la recaudación tributaria.</p>
<p>El Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT promoverán las modificaciones legales que sean necesarias para facilitar y simplificar la Administración Tributaria, asegurando así el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.</p>	<p>En mayo 2001 se aprobó la reforma del Código Tributaria, Código Penal, Código Procesal Penal y la Ley Contra el Contrabando y la Defraudación Aduanera; mejorando la definición de los delitos tributarios y endureciendo las sanciones y penas. Además, se agilizó el cierre temporal de negocios y el número de días de cierre.</p>	<p>No cumplido</p> <p>Hasta julio de 2007, no ha sido posible facilitar y simplificar la legislación tributaria, a pesar de haberse efectuado varias reformas.</p> <p>No se aprovechó hacer una reforma integral del régimen impositivo nacional, a pesar que se</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
	<p>2004, se incrementó el cierre temporal de empresas a 283 contribuyentes por la comisión de faltas contra la legislación tributaria.</p> <p>2004, Incorporación de nuevos formularios electrónicos (BANCASAT), logrando en 2004 que el 86% de la recaudación se percibiera por medio de sistema electrónico.</p>	<p>facultó hacer una reforma integral a todo el sistema tributario, la misma solo se dio en forma particularizada.</p>
<p>El Ministerio Público fortalecerá las acciones de persecución de los delitos fiscales y de aquellos que se desprendan de las falsedades contenidas en las declaraciones juradas y en los documentos contables relativos al pago de los tributos.</p>	<p>Se creó la Fiscalía Contra la Corrupción, como instancia jurisdiccional para impulsar la persecución de delitos tributarios.</p>	<p>En proceso Hasta julio de 2007, aún faltan avances por parte del Ministerio Público para la persecución de los delitos fiscales y tributarios.</p>
<p>Se insta al Organismo Judicial a mejorar las capacidades de las instancias judiciales especializadas en el juzgamiento de los delitos y faltas fiscales.</p>	<p>En 2004, conclusión de 80 casos de cobro judicial y 123 casos de cobro administrativo, permitiendo aumentó en la recaudación de Q.13.5 millones con relación al año 2003.</p>	<p>En proceso Hasta julio de 2007, aún falta mejorar la capacidad de las instancias judiciales que conocen y juzgan delitos y faltas fiscales y tributarias.</p>
<p>2. Eficiencia y eficacia en el cobro</p>		
<p>Como parte de una estrategia global e integral de fiscalización y control de los contribuyentes, la SAT fortalecerá, a partir del año 2000, su Unidad Específica de Contribuyentes Especiales (art. 6, párrafo 2 de la Ley Orgánica de la SAT).</p> <p>La estrategia global deberá incluir mecanismos especiales para ampliar la base tributaria, incorporando a la economía informal, la cual deberá realizarse de manera gradual, a través del diseño e implementación de un régimen que tome en consideración las</p>	<p>En 2004 se amplió de 1,500 a 3,000 el número de contribuyentes especiales, los cuales aportan el 74% de la totalidad de la recaudación. Asimismo, se fortaleció el personal y se mejoró la herramienta informática de la unidad a cargo.</p> <p>Hasta julio de 2007, la SAT ha fortalecido la Unidad de Grandes y Medianos Contribuyentes Especiales.</p>	<p>Cumplimiento parcial Con relación a la ampliación de la base tributaria a través de la incorporación a la economía informal de forma gradual, no se han tomado medidas al respecto, lo cual ha tenido implicaciones en alcanzar la meta de la carga tributaria del 12% con relación al PIB.</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
características económicas y sociales del sector, así como las propuestas de sus organizaciones representativas.		
<p>Para reducir los costos y hacer más transparente la recaudación, la SAT se compromete, en el transcurso del año 2000, a establecer:</p> <p>a) Un sistema de cuenta corriente tributaria adecuado y de reconciliación de cuentas que permita cruzar la información de recaudación proveniente de los bancos recaudadores con la proporcionada por el Banco de Guatemala;</p> <p>b) Nuevos mecanismos de pago que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>	<p>Hasta 2003, se habían impulsado algunas campañas para que los contribuyentes actualizaran sus datos.</p> <p>El Censo Fiscal como compromiso complementario no se ha podido implementar por la debilidad del Registro Tributario Unificado –RTU-. Únicamente se han impulsado campañas para que los contribuyentes voluntariamente actualicen sus datos. El censo a este nivel se concluyó en 2002.³⁶</p> <p>Durante 2004, este censo permitió actualizar los datos de 2,863 contribuyentes especiales y grandes contribuyentes.</p> <p>Hasta julio 2007, la Administración Tributaria ha implementando servicios en Bancasat y página Web con e-servicios (Reteniva y Exeniva).</p> <p>Con la implementación de las medidas del Decreto No. 20-2006, los contribuyentes efectúan retenciones del Impuesto al Valor Agregado a los proveedores. No obstante, existe riesgo que dicho impuesto no sea enterado íntegramente a la SAT.</p> <p>Implementación de la Declaración Única Aduanera –DUA-GT-</p> <p>Instalación de 10 Kioscos electrónicos de servicio en AGEXPRONT.</p> <p>A partir de febrero y mayo de 2007 implementó el Código de Proveedores para efectuar importaciones de mercancías. Dicho código, lo ha puesto a disposición de los usuarios para actualizar y generar reportes electrónicos a través del sistema SAQ'BE'.</p>	<p>No se cuenta con información actualizada que permita conocer la reducción de los costos administrativos de la SAT. Los datos disponibles indican que hasta el año 2000, estos costos se aproximaban a los Q.500.0 millones.</p> <p>Con relación al sistema de cuenta corriente, aún no se ha implementado. Según comentarios de funcionarios de la SAT, a finales de 2007, se estará implementando esta medida.</p> <p>Se está desarrollando el sistema de devoluciones y compensaciones, habilitación del asistente para autoliquidación de sanciones, implementación del servicio Web de consulta y entrega del NIT en los bancos del sistema,</p>

³⁶ El Censo Fiscal no es compromiso del Pacto Fiscal, fue adicionado en el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia.

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>3. Sistema de administración justa y no arbitraria</p>		
<p>Se sugiere que a partir del año 2001, la Comisión de Finanzas del Congreso de la República contrate, bianualmente, una evaluación independiente del proceso de pago de los impuestos, de la percepción de ese proceso por parte del contribuyente y de casos documentados de abuso o acciones arbitrarias.</p> <p>Igualmente, se sugiere divulgar ampliamente los resultados de la evaluación.</p> <p>La SAT se compromete a poner en práctica aquellas recomendaciones que simplifiquen el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>	<p>SAT ha implementado durante los meses del año 2007, varias medidas que ayudarán a la simplificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias en el ramo de aduanas, no así en el resto.</p>	<p><u>No cumplido</u></p> <p>Este compromiso está fuera del alcance de la SAT y depende de la voluntad política del Congreso de la República.</p> <p>Aún falta implementar medidas que ayuden a simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>
<p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a impulsar:</p> <p>a) campañas de información masivas dirigidas a dar a conocer las obligaciones tributarias más importantes de los contribuyentes y</p> <p>b) un programa de atención y educación para el pequeño contribuyente con el fin de facilitar su incorporación a la economía formal y legal.</p>	<p>A través del programa OrientaSAT, durante 2001 y 2002 se visitaron 89,833 establecimientos en la región metropolitana y 22,233 en los departamentos.</p> <p>2004, se creó un equipo especializado que se encarga de mantener constante presencia de la SAT en todo el país. Se visitaron 27,747 contribuyentes, detectando 1,079 con incumplimiento de facturación.</p> <p>2004, se implementó el Programa de Presencias Fiscales en Toma Física de Inventarios.</p> <p>La Administración Tributaria ha impulsado campañas de información masiva dirigidas a dar a conocer las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Pueden mencionarse las medidas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa permanente de educación y cultura tributaria. 	<p><u>En proceso</u></p> <p>Hasta julio de 2007, puede considerarse que la SAT ha avanzado satisfactoriamente con el cumplimiento de este compromiso.</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Centro de Estudios Tributarios. • Portal Web de cultura tributaria. • Programa de educación tributaria para contribuyentes, niños y jóvenes. • Programa de concientización a comunidades mayas. • Lotería tributaria en todo el país. • Campañas masivas de comunicación social. 	
<p>4. Confianza en el contribuyente</p>		
<p>La SAT se compromete, a partir del año 2000, a tomar medidas para facilitar sus relaciones con el contribuyente, incluyendo el proceso de inscripción y declaración, así como el pago de sus tributos.</p> <p>Para mantener un registro tributario unificado actualizado, la SAT deberá incentivar al contribuyente a que mantenga actualizada su información individual, enviándole por correo y de manera sistemática, información sobre sus estados de cuenta, formularios e instructivos.</p> <p>A partir del año 2000 se generalizará el uso de la declaración jurada para la inscripción, declaración y pago de impuestos.</p>	<p>Se desconcentraron las actividades de la SAT mediante la apertura de oficinas tributarias en los 22 departamentos del país y 14 agencias tributarias ubicadas estratégicamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se promovió la actualización de datos de los contribuyentes. • Se implementó el formulario de depuración única del FDU. • Se implementó el Programa de Censo de Contribuyentes Especiales. • Actualización de información disponible en Bancasat. • Implementación de la consulta e-servicios. • Incorporación del módulo de consultas para verificación de facturas y declaraciones. • Fortalecimiento del portal SAT. 	<p>Hasta julio de 2007, puede considerarse que la SAT ha avanzado con el cumplimiento de este compromiso.</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>5. Persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario</p>		
<p>La inscripción y declaración de los contribuyentes deberá basarse en declaraciones juradas.</p> <p>Para asegurar la persecución de delitos de perjurio, falsedad y evasión que se deriven de falsedades contenidas en declaraciones juradas y en las contabilidades de los contribuyentes, se promoverán modificaciones legales para agilizar la aplicación de las sanciones correspondientes.</p>	<p>La inscripción y declaraciones de contribuyentes se llevan a cabo a través de declaraciones juradas.</p> <p>A partir del año 2000, se han efectuado modificaciones a la legislación tributaria tendientes a endurecer las sanciones por la comisión de delitos tributarios.</p>	<p>A pesar las modificaciones a la legislación tributaria, aún falta implementar medidas que permitan mayor cobertura de contribuyentes, especialmente dirigidos a una fuerte fiscalización de los grandes contribuyentes. En la Ley Antievasión la se incorpora la obligatoriedad de la Declaración Jurada al IVA mensual.</p>
<p>Se insta a los organismos del Estado a crear, por ley y durante el transcurso del año 2000, un ente integrado que ataque a la economía subterránea y combata la evasión fiscal, bajo la jurisdicción del Ministerio Público, que incluya a la Policía Nacional Civil, a la SAT y al Organismo Judicial.</p>	<p>Del 2001 al 2003, Se creó la Comisión Nacional para el Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera – CONCECYD, sin embargo no está funcionando.</p> <p>2004, SAT creó la Unidad Técnica de Combate al Contrabando y Defraudación Aduanera, como complemento a la – CONCECYD-</p>	<p>Hasta julio de 2007, la CONCECYD se encuentra inoperante.</p>
<p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a reforzar su estrategia de fiscalización con base en: la aplicación de criterios para diferentes segmentos de contribuyentes, el cruce de información, la utilización de la relación ventas/compras declaradas en el IVA, el incentivo a la rectificación voluntaria de las declaraciones antes de un ajuste por la SAT, la utilización de un sistema ágil y eficaz de control de emisión y control de facturas, la aplicación de la sanción de</p>	<p>En 2004, se adoptó el Programa de Fortalecimiento del Control Cruzado como práctica de la auditoría tributaria.</p> <p>Se trabajó en mejorar el control interno para detectar contribuyentes que no han pagado impuestos de importación o no han presentado declaraciones de impuestos internos.</p> <p>SAT mantiene una estrategia permanente de fiscalización a través de las medidas siguientes:³⁷</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masificación de la presencia fiscal. • Estrategia de fiscalización por tipo de contribuyente, fundamentada en el análisis de riesgo. 	<p>Cabe mencionar que SAT ha adoptado varias medidas para mitigar la evasión y fortalecer la recaudación tributaria, no obstante en el segmento de la economía informal y subterránea, aún falta mucho por hacer.</p>

³⁷ Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-. 2007. Cumpliendo los Compromisos del Pacto Fiscal en Materia Tributaria. Documento Digital en PowerPoint.

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>clausura temporal a los establecimientos de contribuyentes que no cumplan las normas de facturación, y la implementación de un sistema eficaz de gestión para evaluar el resultado de las fiscalizaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cierre temporal de negocios por incumplimiento de obligaciones tributarias. • Rediseño del proceso y control de la atención de solicitudes de devolución de crédito fiscal. 	
<p>Se recomienda a los organismos del Estado no otorgar amnistías ni condonaciones fiscales.</p>		<p>Hasta julio 2007, el Estado continúa otorgando amnistías y condonando el pago de tributos.</p>
<p>6. Institucionalidad y profesionalización</p>		
<p>Durante el año 2001 la SAT pondrá en vigencia y divulgará ampliamente un Código de Ética aplicable a sus funcionarios.</p> <p>La SAT se compromete a asegurar, durante el mismo año, a que en el marco de su reglamento interno que regula el régimen de personal, se impulse una práctica de evaluación de desempeño del personal y un programa multianual de capacitación.</p>	<p>Se ha implementado el Código de Ética Profesional del Servidor de la SAT.</p> <p>Se ha implementado el Sistema electrónico de presentación de Declaraciones Patrimoniales de los funcionarios y empleados. Asimismo, el Sistema de Evaluación del Desempeño y se lleva a cabo un programa de capacitación y de estudios superiores y específicos con base al Diagnóstico de Necesidades de Capacitación.</p>	<p>Hasta julio de 2007, la SAT ha avanzado con el cumplimiento de este compromiso.</p>
<p>La SAT se compromete a partir del año 2001 a elaborar y a utilizar un conjunto de indicadores anuales de desempeño institucional, incluyendo la meta de recaudación.</p> <p>La meta de recaudación deberá ser pública para darle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Superintendente de la SAT.</p>	<p>En 2004, la SAT aprobó el Plan Estratégico Institucional para el período 2004-2007. En el mismo se incluye un sistema de indicadores para evaluar las decisiones y objetivos estratégicos.</p> <p>Un indicador de aparente mejoría es el nivel de productividad de los diferentes impuestos.</p> <p>Implementación de indicadores publicados en la página Web.</p> <p>Se ha implementado el Sistema Informático Prosis con funcionamiento a nivel interno.</p> <p>La meta de recaudación está contenida en el Presupuesto anual de la entidad.</p>	<p>Hasta julio de 2007, la SAT ha avanzado con el cumplimiento de este compromiso, aunque falta divulgación de los indicadores e instrumentos aplicados al interior de SAT. No obstante, el cumplimiento de este aspecto no tiene incidencia directa en la recaudación.</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>7. Estrategia sistémica y transparente y un seguimiento continuo</p>		
<p>En cumplimiento al artículo 46 del Decreto 1-98, la SAT incluirá como parte de su informe anual que presenta al Congreso de la República al final de cada año fiscal:</p> <p>a) Un plan anual de operaciones, que especifique sus objetivos y metas de cada año, incluyendo las de inspección, gestión, recaudación y presencia física así como las necesidades de modificaciones legislativas para apoyar la ejecución del plan;</p> <p>b) Cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación de cada impuesto, además de incluir otros indicadores de la eficiencia de la administración tributaria, incluyendo propuestas para mejorarla, respetando la confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República.</p> <p>A partir del año 2001, la decisión del Congreso de la República de aprobarlo o improbarlo, y el informe, se divulgarán ampliamente, aprovechando todos los medios de comunicación.</p>	<p>La Superintendencia de Administración Tributaria hace entrega anual del Informe que establece el artículo 46 del Decreto No. 1-98, al Congreso de la República de la República.</p> <p>Asimismo, se elabora el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Anual.</p> <p>Se elabora la memoria de Labores de la institución, con un capítulo específico de rendición de cuentas.</p> <p>Se elaboran estudios del gasto y evasión tributaria.</p>	<p>Hasta julio de 2007, no se cuenta con estudios específicos que permitan conocer la cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación del cada impuesto.</p> <p>Con relación a la divulgación de los informes presentados al Congreso de la República, aún no se han tomado medidas.</p>
<p>Para facilitar el seguimiento de sus metas, la SAT se compromete, durante el transcurso del año 2000, a constituir una base única de datos de contribuyentes, con información completa y actualizada, sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias,</p>	<p>A partir del año 2000, la SAT ha realizado la actualización del RTU, manteniendo una única base de datos de contribuyentes.</p>	<p>Hasta julio de 2007, SAT ha avanzado en el cumplimiento de este compromiso y el resultado de ello ha significado una suma representativa en la recaudación tributaria.</p>

PRINCIPIOS Y COMPROMISOS	Medidas Tomadas	Comentario sobre cumplimiento
<p>incluyendo liquidaciones de fiscalización, evolución de la cartera de morosidad y estado de las cobranzas.</p> <p>A partir del año 2002, se elaborarán informes, monografías y series estadísticas acerca del comportamiento de los contribuyentes, clasificados por grado de cumplimiento, dimensión económica, sector de actividad e incidencia de los impuestos pagados, respetando las condiciones de confidencialidad establecidas por la Constitución Política de la República.</p>	<p>Hasta 2003, SAT había cumplido parcialmente con elaborar informes sobre evasión y defraudación tributaria, no incluyendo costos de recaudación de cada impuesto, indicadores de eficiencia y propuestas para mejorarla. (Se estimaba una evasión superior al 4.7% del PIB).</p>	<p>El portal SAT no cuenta con la suficiente información al público que revele el comportamiento de los distintos segmentos de contribuyentes.</p>

3. SISTEMA TRIBUTARIO

3.1. DEFINICIÓN

Para la administración de las finanzas se acude al Derecho Financiero, el cual incluye en una de sus ramas al Derecho Tributario que institucionaliza a las Administraciones Tributarias, cuya misión esencial es controlar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; para ello, permanentemente desarrollan nuevas formas de mejorar el desempeño institucional, incrementando la eficacia del control tributario y brindando servicios a los contribuyentes, que les permitan un mejor cumplimiento de sus obligaciones tributarias.³⁸

La Administración Tributaria realiza sus actividades y operaciones en el contexto de un marco jurídico tributario, empleando un conjunto de funciones, procesos y procedimientos, dentro de un esquema organizacional con atribuciones gerenciales, jerárquicas y de supervisión, utilizando recursos humanos, físicos, financieros, tecnológicos e información, aplicando normas de tipo administrativo, presupuestal, contable, de contratación y de administración de personal.³⁹ Por ejemplo la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, coincide sustancialmente pues afirma en su Artículo 3: “Es objeto de la SAT, ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación de la materia y ejercer las funciones específicas”

La visión básica de una Administración Tributaria moderna es la de inducir al cumplimiento voluntario masivo de los contribuyentes dentro de un ambiente de respeto a los derechos y garantías de estos, de manera que cada uno pague lo que le corresponde de acuerdo con la Constitución y las leyes,⁴⁰ lo cual tiende a propiciar un trato cualitativo que fortalece los recursos económicos y la ejecución en inversión y administración.

Desde el punto de vista tributario, la Administración Tributaria es el órgano competente del Organismo Ejecutivo para ejercer, entre otras, las funciones de:

³⁸ MIG-AT-CIA. 2004. Conceptos sobre el Modelo Integral de Gestión para las Administraciones Tributarias, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. 6 p.

³⁹ *Ibid.* p. 3

⁴⁰ Thompson Chacón, Eric y Garita López, Ronald. 2005. El Desempeño de las Agencias de Administración Tributaria y de las Aduanas en Centroamérica: Los Conceptos Básicos de una Administración Tributaria. Costa Rica. Disponible en: www.asies.org.gt/ca

- a) Recaudar los tributos, intereses y sanciones;
- b) Ejecutar procedimientos de verificación y de fiscalización para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos del tributo;
- c) Liquidar los tributos, intereses y sanciones;
- d) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias solicitando a los órganos judiciales, medidas cautelares, coactivas o de acción ejecutiva;
- e) Inscribir en los registros a los sujetos que determinen las normas tributarias y actualizar dichos registros de oficio o a requerimiento del interesado.⁴¹

3.2. EL SISTEMA TRIBUTARIO EN GUATEMALA

En Guatemala, la Administración Tributaria está a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- apoyada por otras instituciones de gobierno como: El Ministerio de Finanzas Públicas, el Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT-, el Ministerio Público, el Organismo Legislativo y Organismo Judicial y las Municipalidades.

Al Organismo Legislativo guatemalteco le corresponde entre otras funciones: Decretar, reformar y derogar las leyes; decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación,⁴² conforme lo establece el artículo 171 constitucional.

El Organismo Judicial a través de los Tribunales de Justicia tiene a su cargo el control jurisdiccional de la investigación de los delitos que se incurren por incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Durante el proceso de cobro y pago de los tributos, al incurrir los contribuyentes en omisión en el pago de tributos, participan otras instituciones, tales como:

El Ministerio Público, que actúa en el momento en que se incurre en delitos tributarios y es necesaria la realización de la persecución penal.

⁴¹ Diccionario Jurídico Tributario. www.leyes.com.py

⁴² Pineda Morales, Claudia Eugenia. 1995. Causas que provocan la ineficacia de los impuestos en el sistema tributario guatemalteco. Tesis Lic. CPA. Guatemala, UFM. Fac. de Ciencias Económicas. 107 p.

La Corte de Constitucionalidad tiene la función de conocer en única instancia las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente por parte de los contribuyentes.⁴³

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el sistema tributario debe ser justo y equitativo, por lo cual las leyes tributarias deben estructurarse conforme los principios de capacidad de pago, justicia y equidad tributaria.

No hay duda que una vez se ratifican los Acuerdos de Paz suscritos por el gobierno de la República en diciembre de 1996, la Administración Tributaria en Guatemala empezó a sentir algunos cambios estructurales importantes, tal como la sustitución de la Dirección General de Rentas Internas –DGRI- y la Dirección General de Aduanas, por un ente nuevo creado a través del Decreto Número 1-98 del Congreso de la República, de fecha 11 de febrero de 1998, denominándose Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-.

Dicho ente fiscalizador fue creado para actuar y fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias identificando un combate frontal a la evasión, la defraudación y el contrabando. Aunque también se le definió acciones de simplificación de procedimientos, con el propósito de dar mayor efectividad de los sistemas de recaudación y un mejor servicio. Lo anterior, para elevar la moral tributaria de los mismos contribuyentes. Aparte, para lograr esto el Estado delegó a la Superintendencia de Administración Tributaria las facultades de administrar, recaudar, controlar y fiscalizar los tributos.⁴⁴

La Superintendencia de Administración Tributaria es un ente descentralizado que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de los objetivos y funciones que su propia ley establece. Goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo 02-98 de fecha 17 de septiembre de 1998, y el Acuerdo de Directorio No. 007-2007 de fecha 22 de marzo de 2007, la

⁴³ Constitución Política de la República. Art. 171, incisos a) y c) y Art. 272, inciso a).

⁴⁴ Superintendencia de Administración Tributaria. 1998. Acuerdo Número 2-98 “Reglamento Interno de la Superintendencia de Administración Tributaria”. Guatemala. 51 p.

Superintendencia de Administración Tributaria cuenta con una estructura organizacional, la cual está conformada por varias figuras organizativas cuyas funciones principales son de dirección y asesoría. Estas, se constituyen en los órganos siguientes: El Directorio, el Despacho del Superintendente, la Asesoría Técnica del Directorio y la Asesoría del Superintendente.

Asimismo, conforman la SAT figuras organizativas con funciones principales de normativa sustantiva, coordinación, apoyo técnico, auditoría interna, de gestión, de recursos y de ejecución; tales como: Intendencias (Aduanas, Fiscalización, Recaudación y Gestión, y Asuntos Jurídicos), Gerencias, Secretaría General, Auditoría Interna, Cultura Tributaria y Comunicación Social Externa.

La Administración Tributaria en Guatemala cuenta con un presupuesto propio y fondos privativos. Para ello, cuenta con los recursos siguientes: ⁴⁵

- El monto equivalente al 2% del total de los tributos internos y al comercio exterior y sus accesorios, que recaude.
- Los ingresos no tributarios, generados por servicios de certificación y otros que preste, cuyas características serán establecidas por el Directorio.
- Las donaciones y otras fuentes de financiamiento, provenientes de cooperación internacional, previamente aceptadas y destinadas a la Administración Tributaria, conforme a la ley.
- Los aportes, transferencias, productos, legados y donaciones que se hagan a su favor, tanto de origen público como privado.
- Otras transferencias de fondos públicos que en forma justificada se le asignen del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

3.3. FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Dentro de los compromisos del Pacto Fiscal se identificó fortalecer la Administración Tributaria, lo cual implica tomar medidas para combatir la evasión fiscal, la defraudación y el contrabando aduanero, simplificar procedimientos y mejorar la atención a los contribuyentes.

⁴⁵ *Ibíd.* p. 42.

En el contexto del Pacto Fiscal se consensuó realizar reformas a las leyes tributarias, lo cual de manera integral considera medidas que van desde la eliminación de franquicias a funcionarios del Estado, reducción de exenciones, derogación de normas que otorgaban privilegios fiscales, creación de nuevos tributos e incremento de las tasas impositivas de los tributos vigentes. La meta visualiza alcanzar una recaudación del 12% del Producto Interno Bruto –PIB-, tal y como se estableció en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera.

El fortalecimiento de la Administración Tributaria implicó la existencia de una política tributaria que permitiera un incremento en la recaudación, para proveer al Estado de recursos suficientes para cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política de la República como lo son: Garantizar a los habitantes la vida, la seguridad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.⁴⁶

La política tributaria debe permitir la recaudación de los recursos necesarios para cumplir las tareas del Estado, incluyendo los fondos para la consolidación de la paz, todo dentro de un sistema tributario que se enmarque en los postulados y principios básicos siguientes:

- Justo, equitativo y globalmente progresivo conforme al principio de capacidad de pago;
- Universal y obligatorio;
- Que estimule el ahorro y la inversión.

Por su parte el Estado debe asegurar la eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y administración fiscal, fomentando la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminación de la evasión y defraudación fiscal.

⁴⁶ Constitución Política de la República, Art. 2º. – Deberes del Estado.

4. PRODUCTO INTERNO BRUTO –PIB-

4.1. DEFINICIÓN DE PRODUCTO INTERNO BRUTO -PIB

El Producto Interno Bruto puede definirse como el valor monetario (por lo regular en US dólares) de todos los bienes finales y servicios producidos por un país en un período determinado, el cual normalmente es de un año. El PIB es una magnitud de flujo, pues contabiliza sólo los bienes y servicios producidos durante la etapa de estudio.⁴⁷

Cabe resaltar que los bienes y servicios finales son aquellos que no se utilizan como insumos en la producción de otros bienes y servicios, sino que los compra el usuario final (incluyen los bienes de consumo y los servicios, como también los bienes de consumo duradero nuevos). Ejemplo: Latas de refresco, automóviles, seguro y cortes de cabello.⁴⁸ Cuando se mide el Producto Interno Bruto, no se incluye el valor de los bienes y servicios intermedios, debido a que se estaría duplicando los valores.

Para llevar a cabo la medición del Producto Interno Bruto deben sumarse todos los bienes finales y servicios producidos. Para ello, calculamos primero el valor en US Dólares de la producción de cada bien o servicio final, lo cual implica multiplicar la cantidad producida de cada bien final o servicio por su precio. Después, se suma el valor en dólares de las producciones de los diferentes bienes para llegar a su valor total, lo cual constituye el PIB.

4.2. ASPECTOS GENERALES

El PIB es usado frecuentemente como una medida del bienestar material de una sociedad, motivando que políticamente se usen las cifras de crecimiento económico como un indicador de que las políticas económicas aplicadas son positivas. No obstante, varios autores como el propio Simon Kuznets creador del sistema norteamericano unificado de contabilidad nacional que dio lugar al uso del PIB como indicador económico, han criticado el uso del PIB como sinónimo de bienestar social.

Este indicador trata de medir la riqueza, bienes y servicios de un país, producidos durante un año por nacionales y extranjeros, en términos reales o a precios de

⁴⁷ <http://www.econlink.com.ar/dic/pib.shtml>, Producto Interno Bruto, Documento HTML

⁴⁸ Parkin, Michael. 1995. Macroeconomía. Wilmington, Delaware, E.U.A. p. 642.

mercado. Al crecer el PIB, crece la riqueza de un país, no obstante, la riqueza que se mide es aquella que es objeto de transacciones comerciales en el mercado. Cuando el dinero cambia de manos, el PIB lo contabiliza.⁴⁹

Así, todo lo que tiene precio hace parte de la riqueza y por lo tanto del bienestar de la nación. Lo que no tiene precio, como el aire, los trabajos del hogar y de crianza, el autoconsumo de los campesinos, trabajo voluntario, acciones comunales, etc., no se incluye.

El PIB asume por definición que todo lo que se produce son bienes, no hace distinción entre costos y beneficios, entre actividades destructivas y productivas o entre actividades sostenibles y no sostenibles. El PIB, viene a ser el indicador más importante de la riqueza de un país, es como una máquina que sólo suma, pero no resta.⁵⁰ Todo lo que pasa en el mercado es un ingreso y todo lo que pasa por fuera del mercado simplemente no existe.

Por ello, se han propuesto medidas relacionadas con el PIB, que contabilicen las externalidades negativas y el efecto de la actividad económica sobre el medio ambiente, para tener una medida más inclusiva y directamente relacionada con el bienestar social. Derivado de esto, hay algunos aspectos que deben tomarse en cuenta al observar las cifras del PIB:

- No toma en cuenta la depreciación del capital (maquinaria, fábricas, recursos naturales, y capital humano), por lo que un país podría incrementar su PIB explotando intensivamente sus recursos, disminuyendo su capital de país, dejando para generaciones futuras menos capital disponible.
- No toma en cuenta las externalidades negativas que algunas actividades productivas generan (La contaminación ambiental).
- No toma en cuenta la distribución del ingreso. Los pobladores de un país con igual PIB per cápita que otro, pero que tienen una distribución más equitativa de la riqueza disfrutarán de un mayor bienestar que el segundo.
- La medida del PIB no toma en cuenta actividades productivas que no generan transacciones (trabajos de voluntarios o de amas de casa).

⁴⁹ Maya Muñoz, Guillermo. 1997. "If the Economy is Up, Why is America Down?". Colombia. p. 2. Disponible en: www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/113/11312107.pdf

⁵⁰ *Ibíd.* Op. Cit.

- El PIB Ignora el endeudamiento externo. Un país puede incrementar su PIB si el gobierno o las empresas dentro del mismo toman préstamos en el exterior, lo cual disminuirá el PIB en períodos futuros.

4.3. PIB NOMINAL Y PIB REAL⁵¹

a) PIB NOMINAL

El PIB nominal mide el valor de la producción de bienes finales y servicios usando precios corrientes. A veces se le denomina PIB a dólares o a precios corrientes.

Debe tenerse en cuenta que la producción se mide en términos monetarios, por lo que la inflación puede hacer que la medida nominal del PIB sea mayor de un año a otro y que sin embargo el PIB real no haya variado.

b) PIB REAL

El PIB real mide el valor de la producción de bienes finales y servicios usando los precios que prevalecían en algún período base. Se utiliza como nombre alternativo PIB a dólares o a precios constantes.

La comparación de un PIB real de un año a otro permite determinar si la economía de un país ha producido más o menos bienes y servicios. Un aumento del PIB real significa que se ha expandido la producción de bienes finales y servicios.

c) PIB PER CÁPITA

El PIB per cápita o ingreso per cápita es una magnitud que trata de medir la riqueza material disponible o mejor dicho, es el promedio de Producto Interno Bruto por cada persona. Se calcula dividiendo el PIB Total entre el número de habitantes de un país.

$$PIB \text{ per cápita} = \frac{PIB}{\text{Número de habitantes}}$$

4.4. FORMA DE CÁLCULO DEL PIB

Existen 3 métodos teóricos equivalentes para realizar el cálculo del Producto Interno Bruto:⁵²

⁵¹ Ibíd. p. 643.

a) Método del Gasto

El Producto Interno Bruto comprende la suma de todas las erogaciones realizadas en la adquisición y compra de bienes o servicios finales producidos, excluyendo las compras de bienes o servicios intermedios e importados.

b) Método del Valor Agregado

El Producto Interno Bruto se calcula sumando todos los valores agregados en las diversas etapas de producción y en todos los sectores de la economía. El valor que una empresa agrega en el proceso de producción es igual al valor de su producción menos el valor de los bienes intermedios.

c) Método del Ingreso

El Producto Interno Bruto es la suma de los ingresos de los asalariados, las ganancias de las empresas y los impuestos, menos las subvenciones. La diferencia entre el valor de la producción de una empresa y el de los bienes intermedios tiene uno de los 3 destinos siguientes:

- Los trabajadores en forma de renta del trabajo.
- Las empresas en forma de beneficios.
- El Estado en forma de impuestos indirectos, como el IVA.

4.5. PRODUCTO INTERNO BRUTO DE GUATEMALA

a) Antecedentes⁵³

Los primeros intentos para instaurar un sistema de Cuentas Nacionales se realizaron a mediados de 1949, cuando se elaboraron algunas estimaciones del Producto Nacional Bruto –PNB-. En 1951, técnicos del Banco de Guatemala prepararon estimaciones y definieron una metodología para estimar las cifras anuales del gasto nacional.

En el año 1952 se adoptaron nuevas bases para el cálculo del Producto Nacional Bruto y del Gasto Nacional.

⁵² www.econlink.com.ar, Producto Interno Bruto, Documento HTML

⁵³ Banco de Guatemala. 2007. Sistema de Cuentas Nacionales –SNC93-. Guatemala. p. 1.

A finales de 1961, se iniciaron investigaciones para la implementación de un sistema de contabilidad nacional que permitiera conocer la estructura de la economía nacional y la evolución de la actividad económica, culminando éstos esfuerzos en 1964 con la adopción del Sistema de Cuentas Nacionales 1953 – SCN53-, para una serie del Producto Interno Bruto de los años 1950-1963, a precios del año 1958.

En la década de los años 70's se inició el Programa de Mejoramiento de las Cuentas Nacionales, llevándose a cabo un ejercicio para cambiar el año base considerando la propuesta metodológica del Manual de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 1968 –SCN68-, eligiéndose el año 1978 como año base. Como resultado se obtuvo una serie del Producto Interno Bruto –PIB- de 1978 a 1989, no obstante, esta serie no fue divulgada por razones de carácter no institucional.⁵⁴ A continuación se presenta el Producto Interno Bruto de los últimos 20 años, calculado sobre la base 1958.

Año	PIB Nominal		Año	PIB Nominal
1985	11,180.00		1996	95,478.60
1986	15,838.10		1997	107,873.40
1987	17,711.10		1998	124,022.50
1988	20,544.90		1999	135,287.00
1989	23,684.70		2000	149,743.00
1990	34,316.90		2001	164,870.10
1991	47,302.30		2002	182,274.70
1992	53,985.40		2003	197,596.90
1993	64,243.20		2004	216,749.40
1994	74,669.20		2005	241,596.00
1995	85,156.70		2006	268,297.80

b) Cambio del Año Base de 1958 a 2001⁵⁵

Con la finalidad de reflejar la realidad económica nacional ante variaciones de los precios en el tiempo, se llevó a cabo la actualización del año de referencia (año base 1958) de las cuentas nacionales, a un año que dispusiera de mayor cantidad de datos e investigaciones y que pudiera considerarse normal en cuanto a ausencia de catástrofes económicas y de precios como de crecimiento económico.

⁵⁴ Banco de Guatemala. 2007. Sistema de Cuentas Nacionales –SNC93-. Guatemala. p. 1.

⁵⁵ Loc. Cit.

Como resultado, se seleccionó el año 2001 como Año Base para las Cuentas Nacionales, fundamentándose en los aspectos siguientes:

- Durante el período de 1995 a 1998 se mostraron cambios sustanciales en las relaciones económicas y políticas como consecuencia de la finalización del conflicto armado interno.
- En el año 2001 se aprobó la Ley de Libre Negociación de Divisas.
- Toda la información contenida en el XI Censo Nacional de Población y VI de habitación, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares –ENIGFAM realizada de 1998 a 1999, el Índice de Precios al Consumidor –IPC- que utiliza la base 2001, la Encuesta Nacional sobre Condiciones de vida –ENCOVI- y el IV Censo Nacional Agropecuario 2002-2003, se considera cercana al año 2001.

c) Implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 - Cambio del Año Base de 1958 a 2001⁵⁶

El Sistema de Cuentas Nacionales 1993 -SCN93-, es un sistema global, consistente e integrado, armonizado y flexible, lo que permite que se sea considerado como un sistema de propósitos múltiples dirigido al seguimiento del comportamiento de la economía, el análisis económico, la formulación de la política económica, toma de decisiones y comparabilidad internacional.

Hasta el año 2006, los cálculos de las principales variables de las cuentas nacionales se sustentaban en la metodología contenida en el Manual de Cuentas Nacionales 1953, las cuales tienen como base la estructura productiva de 1958.

Con el fin de reflejar la estructura productiva actual del país, desde el año 1997 el Banco de Guatemala buscaba que las cuentas nacionales se compilaran de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 -SCN93-, el cual fue recomendado internacionalmente. Asimismo, se sugería que se contara con un año base actualizado (2001) para medir la actividad económica. El proyecto se llevó a cabo en 2 fases:

- **Primera Fase:** Comprendió la elaboración del marco contable y la compilación de cuentas nacionales, utilizando la metodología propuesta por la División de

⁵⁶ Op. Cit. p. 1.

Estadística de Naciones Unidas -DENU- y adaptándola a la economía guatemalteca. Se realizó un ejercicio piloto y se elaboraron las cuentas de las actividades económicas y los sectores institucionales, utilizando la información existente y tomando 1995 como año de referencia, compilando las cuentas nacionales integradas, conciliadas y computarizadas para el año de referencia (1995).

- **Segunda Fase:** Se definió el año 2001 como nuevo año base de las cuentas nacionales, se mejoraron las estadísticas básicas, se implementaron las clasificaciones reconocidas internacionalmente y las metodologías y recomendaciones del SCN93 en un formato comprensible y detallado y finalmente se obtuvieron los resultados para la serie 2001-2004.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Para el desarrollo y conclusión de la presente investigación se utilizó el método científico en sus elementos esenciales y en sus distintas fases, lo cual permitió conocer el efecto tributario estimado generado por el incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal relacionado con la recaudación tributaria.

1 HIPÓTESIS

La hipótesis formulada para la realización de la presente investigación fue la siguiente:

“El incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal ha incidido indirectamente en el fortalecimiento de la Administración Tributaria y directamente en la recaudación, pues se ha dejado de percibir anualmente entre 1.5% a 2% con relación al Producto Interno Bruto.”

2 DISEÑO UTILIZADO

La presente investigación es de tipo descriptivo, debido a que incluye la recopilación de información de textos especializados sobre el tema del Pacto Fiscal, consulta virtual de información a través de Internet y centros de documentación, como trabajo de campo consistente en entrevistas personales y a través de correo electrónico que permitieron la confirmación de la hipótesis planteada.

Se aplicó el método inductivo – deductivo a través del estudio de distintos libros y documentos especializados que contienen información relacionada con los Compromisos del Pacto Fiscal orientados al fortalecimiento de la Administración Tributaria, para identificar los compromisos no cumplidos.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas personales y a través de correo electrónico (entrevistas digitales), a personalidades que participaron en el proceso del Pacto Fiscal, funcionarios de la Administración Tributaria y detractores del mismo, con la finalidad de determinar las causas por las cuales dichos compromisos no se cumplieron oportunamente y los efectos tributarios generados.

Finalmente, se aplicó el método de análisis al realizar la evaluación de todos los compromisos del Pacto Fiscal relacionados con el fortalecimiento de la Administración Tributaria y el método de síntesis que permitió determinar los efectos tributarios derivados del incumplimiento de algunos compromisos del referido pacto.

Cada uno de los métodos aplicados a la investigación se aplicó en sus fases indagadora (recopilación de información), demostrativa (trabajo de campo para comprobar la hipótesis planteada) y expositiva (en la presentación del informe de investigación).

3 UNIDAD DE ANÁLISIS

Para el desarrollo de la investigación se seleccionaron profesionales y especialistas que participaron directa o indirectamente en el proceso del Pacto Fiscal, a funcionarios de la Administración Tributaria y personas profesionales conocedoras del tema cuya visión es contraria al surgimiento del Pacto Fiscal.

4 UNIVERSO Y MUESTRA

El universo está conformado por profesionales y especialistas en el tema del Pacto Fiscal y tributario, funcionarios de la Administración Tributaria y personas detractoras del mismo.

Debido a que el tema del Pacto Fiscal es poco popular entre la población común y la mayoría de profesionales, la selección se enfocó únicamente a personas conocedoras y además dominen el tema tributario.

La elección de los elementos de la muestra se realizó de una lista de candidatos que participaron activamente en el proceso del Pacto Fiscal y que manifestaron interés en compartir sus experiencias y vivencias en el proceso descrito.

Finalmente, se entrevistaron 26 personas las cuales se integran de los 3 segmentos considerados en el planteamiento del problema e incluyen a profesionales y especialistas expertos en el tema, como a funcionarios de la Administración Tributaria y personas que conocen del tema que no comparten el proceso ni la viabilidad del Pacto Fiscal como medio para el desarrollo de Guatemala e incrementar los recursos tributarios.

5 INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN APLICADOS

Para la realización de la investigación se utilizó una Guía de Entrevista Personal y una Digital, de acuerdo a la disponibilidad de los entrevistados para hacerlo personalmente y a la factibilidad de obtener la información.

La Guía de entrevista Personal se presenta en el Apéndice 2, contiene 10 preguntas directas que permiten conocer cuáles son las causas que originaron el incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal y los efectos tributarios generados por dicho incumplimiento. Asimismo, permiten conocer los comentarios de los entrevistados para concluir y confirmar la hipótesis planteada.

La Guía de Entrevista Digital, fue elaborada en Microsoft Word, permitiendo a los profesionales, funcionarios y especialistas entrevistados contestar un formulario con preguntas directas y anotar comentarios generales para ampliar las experiencias del proceso del Pacto Fiscal. (Ver Apéndice 3)

Para la medición del porcentaje de recaudación dejada de percibir por la Administración Tributaria, se utilizaron cifras estadísticas de la Superintendencia de Administración Tributaria y se compararon con la meta del 12% de carga tributaria establecida en el Pacto Fiscal.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA CON RELACIÓN AL PIB			
AÑO	BASE 1958		BASE 2001
	%	Falta para 12%	
1995	8.00%		8.80%
1996	8.80%		9.70%
1997	8.90%		9.90%
1998	8.80%		9.80%
1999	9.40%		10.50%
2000	9.60%	2.40%	10.70%
2001	9.80%	2.20%	11.00%
2002	10.70%	1.30%	12.00%
2003	10.40%	1.60%	11.80%
2004	10.30%	1.70%	11.70%
2005	9.80%	2.20%	11.30%
2006	10.30%	1.70%	12.00%
	Promedio	1.87%	

6 RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS USADOS

La investigación se sustentó en información documental de estudios, consultorías y entrevistas realizadas con protagonistas y concedores del tema del Pacto Fiscal.

La utilización de entrevistas personales permitió obtener información e interioridades vividas por los protagonistas del proceso del Pacto Fiscal y principalmente los puntos más

importantes relacionados con el tema objeto de investigación. Asimismo, la alternativa de usar la entrevista digital a través del correo electrónico, facilitó obtener la información por parte de profesionales, funcionarios y especialistas en temas del Pacto Fiscal y Tributario, que en determinado momento les era imposible apoyar la investigación debido a la disponibilidad de tiempo o bien por encontrarse laborando en otros países.

Ambas entrevistas, contienen la misma cantidad y tipo de preguntas directas, como las opciones de respuesta y comentarios. Esto, se planificó de esa manera con la finalidad de confirmar o negar la hipótesis planteada y obtener información adicional que permitiera concluir de manera satisfactoria el trabajo de campo.

Durante la realización del trabajo de campo se aplicaron las técnicas que se describen a continuación:

- La observación directa se aplicó al efectuar entrevistas personales a personalidades del Pacto Fiscal, funcionarios de la Administración Tributaria y personas detractoras de dicho pacto. Asimismo, se aplicó la observación indirecta al escuchar los testimonios de los entrevistados.
- Para la medición de los porcentajes de ingresos tributarios que anualmente dejó de percibir la Administración Tributaria a través de la recaudación, se procedió a determinar la carga tributaria del período comprendido de 1996 a 2006. Para el efecto, se utilizó la información anual reportada por la Administración Tributaria y se dividió entre el Producto Interno Bruto estimado por el Banco de Guatemala para cada año, obteniendo como resultado un porcentaje. Este resultado, se restó a la meta estimada del 12% establecida en los Acuerdos de Paz.

CAPÍTULO IV

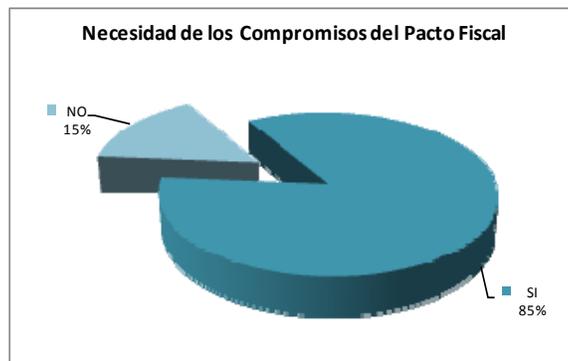
ANÁLISIS DE RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados del análisis de la Guía de Entrevista elaborada y aplicada a las personalidades que participaron en el Pacto Fiscal, a funcionarios de la Administración Tributaria y detractores del mismo, para recabar información relacionada con el tema “Efectos Tributarios por el Incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal”.

PREGUNTA 1:

¿Cree usted que los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria eran necesarios?

Gráfica No. 1



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

Los resultados obtenidos permiten llegar a conocer la opinión de los entrevistados, los cuales en un 85% manifiestan que la realización del proceso del Pacto Fiscal sí era necesaria para fortalecer la Administración Tributaria, debido principalmente al estado de la economía nacional. Además, el Estado ha sido el más interesado en fortalecer la recaudación de tributos.

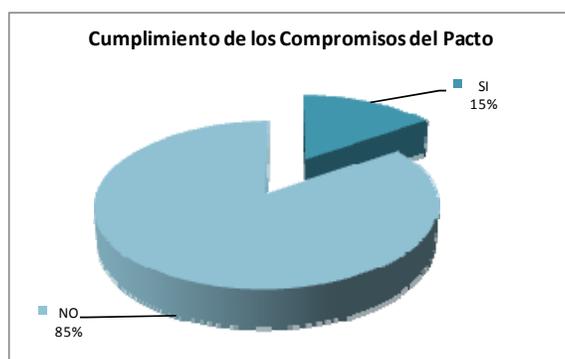
El 15% que no está de acuerdo en la necesidad de suscribir el Pacto Fiscal, opina que el Pacto Fiscal parte de una idea modernista que busca el bien común, es un nuevo contrato social y el caso de Guatemala es distinto. Históricamente, las élites que dominan al Estado no han pagado sus tributos y nunca lo van a hacer. El Pacto Fiscal debió negociarse con el representante legal del Estado y ser sometido a consideración del Congreso de la República, tal y como lo establece el artículo 152 de la Constitución Política de la República. El Estado tiene el poder soberano para dictar la legislación. Lo que existió fue un proceso de inducción dirigido a los grandes

contribuyentes para que aprendan a pagar sus impuestos. Asimismo, manifiestan que faltó difusión del Pacto Fiscal, solamente se enteraron algunos contribuyentes capitalinos, académicos y las organizaciones vinculadas al tema, el resto de la población no se enteró.

PREGUNTA 2:

¿A su criterio el gobierno cumplió con los compromisos del Pacto Fiscal en materia tributaria?

Gráfica No. 2



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

En cuanto al papel que ha jugado el Gobierno de Guatemala para dar cumplimiento a los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria, los resultados obtenidos muestran que la mayoría de los entrevistados (85%) y la mayoría de documentos que tratan el tema, coinciden en que el gobierno no ha cumplido con los mismos, tal como lo presenta la Gráfica No. 2. Asimismo, indican que a pesar de no haberse cumplido con la totalidad de los compromisos del Pacto Fiscal, ya se tiene buena base jurídica para alcanzar ciertos objetivos. Sin embargo la Administración Tributaria no ha incorporado los métodos y procedimientos adecuados para lograr la metas del 12% y reducir el déficit fiscal. Además, por el incumplimiento del resto de compromisos del Pacto Fiscal, el fortalecimiento tributario se refleja en la falta de recaudación de 1.5% a 2% anual con relación al PIB, a partir de la firma del Pacto.

El 15% restante concluye en que sí se han cumplido los compromisos del Pacto Fiscal en Materia Tributaria y hacen hincapié en que esta área es en la que más se ha avanzado de la totalidad de compromisos del Pacto Fiscal y en la que más se ha cumplido de los Acuerdos de Paz.

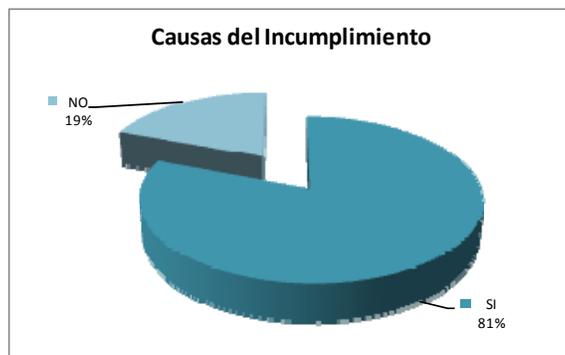
Adicionalmente, manifiestan los entrevistados que este incumplimiento es debido principalmente a aspectos de índole político, tal y como lo revelan los resultados obtenidos de parte de los

profesionales, expertos y funcionarios entrevistados con relación a la pregunta No. 3 de la Guía de Entrevista.

PREGUNTA 3:

¿Atribuye usted el incumplimiento de los compromisos para el fortalecimiento de la Administración Tributaria a causas políticas?

Gráfica No. 3



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

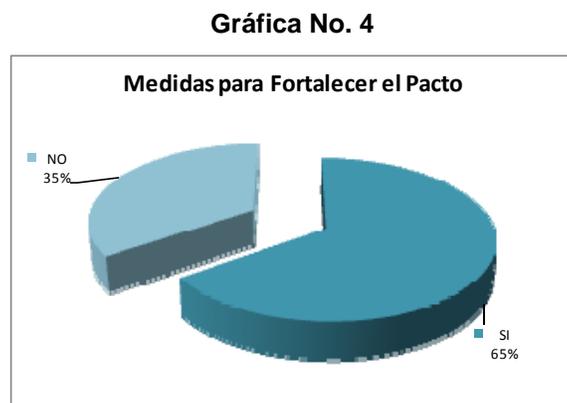
Como puede observarse en la Gráfica No. 3, el 81% de los entrevistados coincide que el incumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal relacionados con el fortalecimiento de la Administración Tributaria tiene relación con la falta de voluntad política por parte de los tres organismos del Estado y de otras entidades autónomas como la Corte de Constitucionalidad, las cuales han tomado medidas contrarias que han favorecido a determinados grupos de poder económico.

EFFECTO TRIBUTARIO DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS PENDIENTES

Los efectos derivados del incumplimiento de los compromisos adquiridos con la suscripción del Pacto Fiscal y que repercuten en el cumplimiento global de los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA-, fueron evaluados a través de las entrevistas realizadas y la documentación consultada, tal y como se presenta en las preguntas y gráficas siguientes:

PREGUNTA 4:

¿Cree usted que las medidas que se han tomado para fortalecer la Administración Tributaria han sido acertadas?



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

Como se observó, la mayoría de entrevistados considera que las medidas tomadas para fortalecer la Administración Tributaria fueron correctas. Sin embargo, el 35% comenta que tales medidas no son una solución integral y de fondo para el tema tributario, especialmente porque los ingresos tributarios han mejorado a raíz del incremento en la tarifa del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, lo cual provoca efectos negativos en la economía de los sectores más pobres, ya que por la naturaleza del impuesto, el mismo es pagado por el consumidos final. Asimismo, manifiestan los entrevistados que no se han tomado medidas para que los que más tienen paguen más y tampoco se ha cumplido con fortalecer el sistema tributario encaminándolo a la progresividad en el pago de impuestos.

PREGUNTA 5:

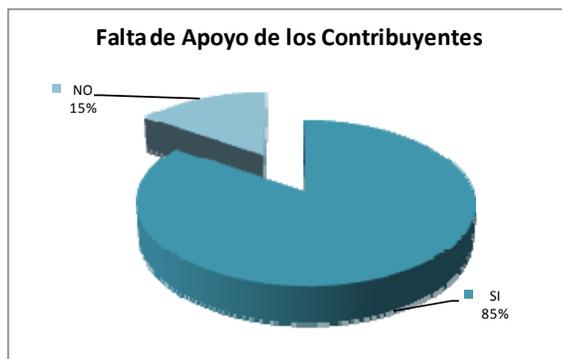
¿Considera que existe falta apoyo de los contribuyentes para cumplir con los compromisos del Pacto Fiscal?

Los resultados obtenidos indican que el 85% de los entrevistados manifiesta que los contribuyentes no han apoyado el cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria.

El 15% restante considera que debe diferenciarse a los contribuyentes normales de los grandes contribuyentes y que la falta de apoyo de los contribuyentes deriva en la falta de confianza de la población hacia el uso que se le da a los impuestos (gasto público), por ello, la cultura tributaria se

ha deteriorado. Además, manifiestan que la Administración Tributaria va en contra de la clase media y sectores populares, profesionales, medianos y pequeños empresarios, cuando el éxito debería estar en el cobro efectivo de impuestos de los grandes contribuyentes. Esto, hace que la Administración Tributaria se debilite y no cumpla con su función.

Gráfica No. 5

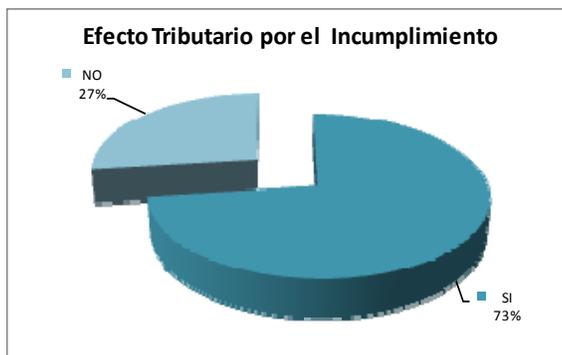


Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

PREGUNTA 6:

¿Considera usted que debido al incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal se ha dejado de percibir entre 1.5% a 2% de ingresos tributarios con relación al PIB?

Gráfica No. 6



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

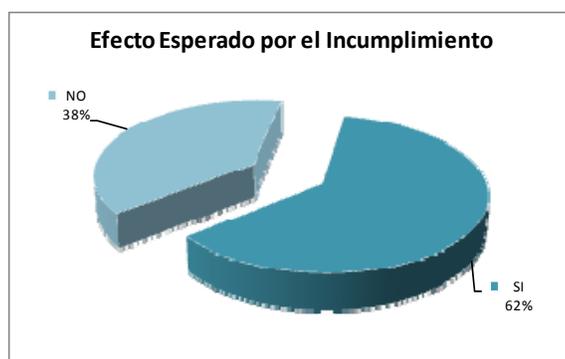
El 73% de los entrevistados consideran que debido a que el Pacto Fiscal es integral, el incumplimiento en las áreas de balance fiscal, ingresos del Estado, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal; además, del incumplimiento de algunos compromisos en materia tributaria, provoca efectos negativos en la recaudación,

dejándose de percibir entre 1.5% a 2% de recursos tributarios con relación al PIB. El resto que representa el 27% considera que no puede estimarse lo que no ha ingresado.

PREGUNTA 7:

¿Si los compromisos del Pacto Fiscal para el fortalecimiento de la Administración Tributaria se hubieran cumplido en su totalidad, considera usted que el efecto en la recaudación tributaria hubiera sido el esperado?

Gráfica No. 7



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

El 62% de los entrevistados consideran que de haberse cumplido en los plazos previstos todos los compromisos del Pacto Fiscal en materia tributaria y en general los de las demás áreas (balance fiscal, ingresos del estado, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control y descentralización fiscal) sí se hubiera logrado el efecto esperado, debido a que el Pacto Fiscal es integral y los resultados del mismo solo pueden producirse si se cumplen los compromisos en todas las áreas que lo comprenden.

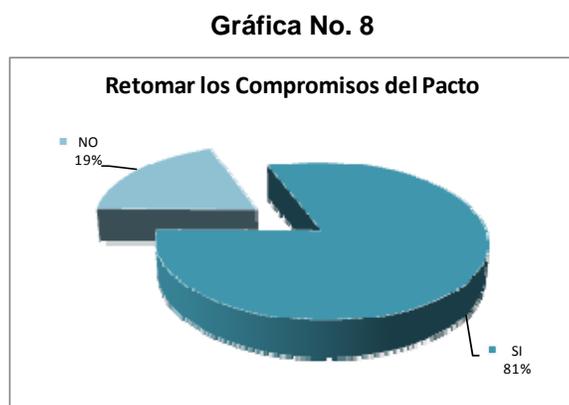
Asimismo, resaltan que el contenido del Pacto Fiscal en conjunto pretendía lograr metas encaminadas a situar el déficit fiscal en un 1% anual del PIB, asegurar un superávit en la cuenta corriente de las finanzas públicas en no menos de un 3%, asegurar que la carga tributaria se incremente en el año 2002, en por lo menos el 50% respecto a la carga tributaria de 1995, equivalente a un 12% del PIB, realizando para el efecto una única reforma tributaria en el año 2000.

El 38% restante de entrevistados consideran que no se hubieran alcanzado las metas principales del Pacto Fiscal debido a que el Pacto Fiscal fue una negociación de élites (gobierno y sector

privado), por lo tanto no incluye cambios estructurales en el sistema tributario guatemalteco, el cual continúa dependiendo de impuestos regresivos como el Impuesto al Valor Agregado.

PREGUNTA 8:

¿Cree usted que aún estamos a tiempo para retomar los compromisos contenidos en el Pacto Fiscal?



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

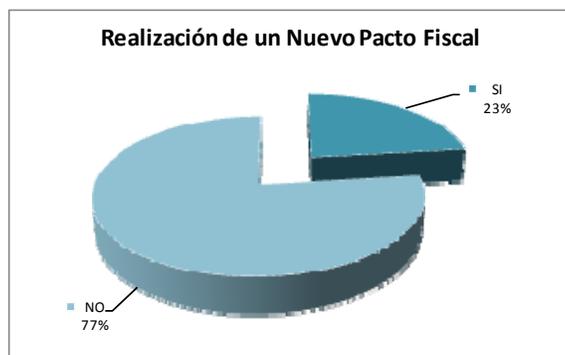
El 80% de entrevistados indican que aún puede retomarse el contenido del Pacto Fiscal y dar un seguimiento a los compromisos y principios del mismo, debido a que éstos buscaban logros y metas de corto y largo plazo, por lo que es necesario recoger un balance de lo logrado y no dejarse atrás y comenzar de nuevo. Deben tomarse muy en cuenta los logros obtenidos, principalmente en materia tributaria, por lo cual debe continuarse con los objetivos del mismo.

El 19% de entrevistados no está de acuerdo y manifiesta que el Pacto Fiscal no debió existir. Cuando se suscribió respondía a la moda en Latinoamérica, lo cual puede observarse documentalmente en las experiencias de otros países que lo pusieron en marcha a raíz de las sugerencias de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Insisten además, que en Guatemala el Pacto Fiscal se utilizó como argumento de negociación para legitimar una reforma tributaria que contribuyera a un incremento de ingresos tributario y no como instrumento de desarrollo.

PREGUNTA 9:

¿Cree que es más práctico realizar un nuevo Pacto Fiscal?

Gráfica No. 9



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

Con relación a esta pregunta, el 77% de los entrevistados considera que a pesar de haber desperdiciado la oportunidad de subir las tarifas del Impuesto Sobre la Renta y mejorar las bases de recaudación, no es conveniente la realización de un nuevo Pacto Fiscal debido a que no pueden desecharse los logros obtenidos y que no es conveniente para la economía del país. Lo que debe hacerse es dar seguimiento a todos los compromisos para cumplirlos y mejorar lo que ya se ha avanzado.

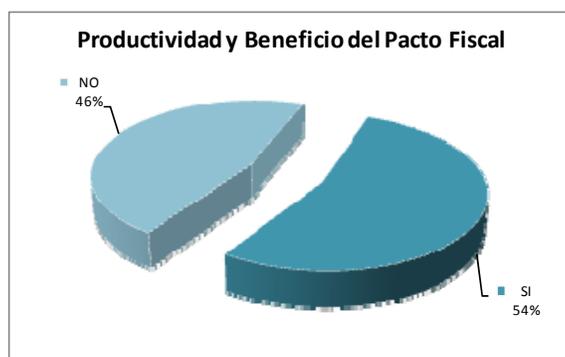
El 23% de los entrevistados cree que es más conveniente volver a empezar sobre la base de una reforma constitucional, los Acuerdos de Paz y cambiar a los autores y la metodología de negociación, la cual suplantó la representación de los sectores, especialmente el sector civil e impidió que los partidos políticos y el Congreso de la República se vincularan al proceso. Manifiestan que mientras existan estas barreras y la influencia de las lógicas de la comunidad internacional y pensamiento hegemónico neoliberal, los grandes contribuyentes que controlan la situación hasta la actualidad, seguirán presentando excusas para no pagar impuestos y mantener el dominio sobre el Estado, el cual se encuentra capturado por las élites, no tiene preeminencia y no puede imponer las leyes.

PREGUNTA 10:

¿En general, el Pacto Fiscal ha sido productivo y de beneficio para Guatemala en materia tributaria?

Con relación a esta pregunta, los resultados obtenidos muestran poca diferencia entre los que afirman que el Pacto Fiscal ha sido de beneficio para Guatemala en materia tributaria y los que consideran lo contrario.

Gráfica No. 10



Fuente: Datos obtenidos de las entrevistas realizadas en los meses de junio y julio del año 2007 a profesionales, expertos, funcionarios y personas detractoras del Pacto Fiscal

El 54% que se presenta en la Gráfica 10, considera que el Pacto Fiscal ha sido de mucho beneficio para Guatemala, aunque no está de acuerdo en el incremento de la carga tributaria pero sí en el hecho de buscar la progresividad del sistema tributario. Asimismo, indican que debe reconocerse que ha habido mejoras y que al menos se cuenta con una guía de política fiscal, dado que el Pacto Fiscal abarca el tema fiscal en su totalidad, lo que incluye no solo ingresos, sino además, el gasto fiscal, la deuda, las finanzas municipales y el control gubernamental.

El 46% restante de entrevistados manifiesta que los ingresos generados tras la suscripción del Pacto Fiscal y las distintas reformas tributarias no muestran cambios estructurales, además, se evidencia de que no existe una política tributaria definida. El Pacto Fiscal estableció la implementación de una sola reforma tributaria para lograr las metas y compromisos del mismo, situación que no logró cumplir, ya que se han implementado varias reformas tributarias parciales, las cuales en vez de impulsar el desarrollo general de los guatemaltecos han provocado su estancamiento económico, debido a que las reformas se han enfocado al incremento de los impuestos indirectos, lo que conduce a fortalecer un sistema tributario regresivo.

CONCLUSIONES

1. El incumplimiento de los principios y compromisos del Pacto Fiscal ha incidido en el alcance de las metas en materia de ingresos de una carga tributaria del 12% con relación al Producto Interno Bruto (base 1958), lo cual influyó en que el Estado de Guatemala dejara de percibir ingresos tributarios cuyo importe puede cuantificarse entre un 1.5% a 2% de la carga tributaria.
2. Existen compromisos para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria contemplados en el Pacto Fiscal que no se han cumplido, tales como: La implementación de la cuenta corriente tributaria, la simplificación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, la contratación bianual de una evaluación independiente del proceso de pagos de impuestos y la no condonación y amnistías fiscales.
3. La realización de una sola reforma tributaria integral que contemplara medidas tendientes a obtener ingresos tributarios necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado, no fue cumplida. No obstante, se han realizado más de 30 reformas a las leyes fiscales que si bien han permitido incrementar la recaudación tributaria, aún no son suficientes para lograr la consolidación de los compromisos adquiridos.
4. La principal causa por la cual no se ha cumplido con la totalidad de los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria, ha sido la falta de apoyo del Congreso de la República y del Organismo Ejecutivo.
5. El tema del pacto Fiscal no tuvo la difusión necesaria que permitiera socializar a los agentes económicos, profesionales y entidades competentes, lo que influyó en gran parte al incumplimiento de los compromisos del mismo.
6. La Administración Tributaria cambió el reporte del año base para el cálculo del Producto Interno Bruto del año 1958 al año 2001, con lo cual muestra una mejora en las metas económicas contenidas en los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal. Sin embargo, aún no se alcanza el 12% de la carga tributaria.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a la Administración Tributaria apoyar a entidades responsables del cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal que no tienen relación con el fortalecimiento de la Administración Tributaria, para que puedan alcanzarse las metas de recaudación del 12% de la carga tributaria con relación al Producto Interno Bruto. Asimismo, cumplir con los compromisos pendientes del Pacto Fiscal, permitiendo con ello incrementar la recaudación tributaria para que el Estado de Guatemala cuente con más recursos que permitan generar el desarrollo económico y social del país.
2. Se recomienda al Gobierno de Guatemala a través de los 3 Organismos que lo integran, retomar el Pacto Fiscal de forma integral, contemplando con ello la realización de una reforma tributaria que permita el crecimiento de los recursos tributarios y que garantice un sistema tributario más justo y equitativo.
3. Se recomienda al Congreso de la República y al Organismo Ejecutivo apoyar en el Fortalecimiento de la Administración Tributaria a través de la emisión de leyes que permitan generar más recursos para el Estado, como para la realización de una ejecución presupuestaria que garantice la calidad del gasto público y se mejore la fiscalización del uso de los mismos.
4. Se recomienda a la Administración Tributaria y a los entes comprometidos en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Fiscal, realizar campañas masivas de información que permitan dar a conocer a toda la población el contenido y los fines del mismo, logrando con ello la socialización de los agentes económicos, profesionales y entidades responsables de dicho cumplimiento.
5. Se recomienda a la Administración Tributaria continuar con la actualización de la información tributaria y de las metas contenidas en los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, a fin de lograr rebasar las metas inicialmente contempladas.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala.** Documento PDF. Guatemala. 2000. 8p.
2. Asamblea Nacional Constituyente. **Constitución Política de la República de Guatemala.** Guatemala, 1999. 80p.
3. Banco de Guatemala. **Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SNC93-: Año Base 2001.** Guatemala, 2007. Tomo I y II. 502p.
4. Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. **Acciones para Fortalecer la Política Fiscal de Frente a un Nuevo Gobierno.** Documento PowerPoint. Guatemala. 2003. 22p.
5. Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. **El Grado de Cumplimiento del Pacto Fiscal Tres Años Después.** Documento PDF. Guatemala. 2003. 30p.
6. Comisión Técnica del Pacto Fiscal. 2004. **Propuesta Preliminar de Corto Plazo.** Guatemala, Documento PowerPoint. 35p.
7. Comisión Técnica del Pacto Fiscal. 2005. **Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.** Guatemala, Departamento de Publicaciones, USAC. Tomo I. 158p.
8. Comisión Técnica del Pacto Fiscal. 2005. **Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.** Guatemala, Departamento de Publicaciones, USAC. Tomo II. 284p.
9. Comisión Técnica del Pacto Fiscal. 2005. **Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.** Guatemala, Departamento de Publicaciones, USAC. Tomo III. 358p.
10. Comisión Técnica del Pacto Fiscal. **Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.** Documento PDF. Guatemala. 2003. 26p.
11. Congreso de la República. Decreto No. 1-98: **Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT.** Guatemala. 22p.
12. Congreso de la República. Decreto No. 86-2004: **Creación de la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz.** Guatemala. 2p.

13. Fuentes Knight, Juan Alberto y Cabrera Mynor. **Pacto Fiscal en Guatemala: Lecciones de una Negociación.** Guatemala. Revista CEPAL 88, Abril 2006.
14. Hernández Figueroa, Raúl. **Efectos Económicos del Sistema Tributario en Guatemala.** Guatemala, Quetzaltenango, 2002. Documento PDF. 21p.
15. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEF-. **Diez Claves para un Pacto Fiscal.** Guatemala. 25p.
16. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-. **La Política Fiscal en la Encrucijada: El Caso de América Central.** 2007. Guatemala. 207p.
17. Johanes Martí, Werner. 1994. **El Sector Privado, El Estado y El Desarrollo Económico: La Experiencia Guatemalteca.** Guatemala, Impreso en los Talleres del IIES. USAC. p189
18. Mann, Arthur y Burke Robert. **El Gasto Tributario en Guatemala.** 2002. Guatemala. Documento PowerPoint. 49p.
19. Mann, Arthur. **Guatemala: Incidencia del Sistema Tributario en el Año 2001.** 2002. Guatemala. Documento PowerPoint. 43p.
20. MINUGUA. **Sexto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas Sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala.** 2001. Guatemala. Documento PDF. 24p.
21. Nuila Hernández, Ramón. **Pacto Fiscal: La Impostura de la Falsa Democracia.** España, Barcelona. Casa de la Solidaritat. Tomo I y II. Disponible en www.aapguatemala.org.
22. Schenone, Oswaldo. **Fortalecimiento de la Estructura Tributaria Guatemalteca.** 2003. Guatemala. Documento PowerPoint. 63p.
23. Segovia, Alexander. **Evaluación del Progreso del Pacto Fiscal en 2004.** Documento PDF. Guatemala. 2005. 25p.
24. USAID. Proyecto **de Promoción de un Sistema Tributario Sólido y Simple.** 2002. Guatemala. Devtech Systems, Inc. Documento PDF. 27p.

APÉNDICE 1

REFERENTE CONCEPTUAL

1. **Administración Tributaria:** Órgano competente del Organismo Ejecutivo para ejercer, entre otras, las funciones de: 1) Recaudar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios; 2) Ejecutar los procedimientos de verificación y de fiscalización; 3) Liquidar los tributos, intereses, sanciones y otros accesorios, cuando fuere procedente; 4) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
2. **Capacidad de pago:** Llamada también “capacidad contributiva”, consiste en la aptitud económico-social para contribuir al sostenimiento del Estado. Se mide por índices (renta, patrimonio) o por indicios (gastos, salarios, transacciones, etc.)
3. **Contribuyentes Especiales:** Contribuyentes con características similares calificados y notificados por la Administración Tributaria como tales, sujetos a normas especiales en relación con el cumplimiento de sus deberes formales y el pago de sus tributos, en atención al índice de su tributación.
4. **Declaración Jurada:** Manifestación bajo juramento comunicada a la Administración Tributaria, de aquellos hechos que pueden constituir base para la determinación de una obligación. Se presenta en la forma y lugares establecidos por leyes o reglamentos; generalmente mediante formularios recientemente por medios electrónicos.
5. **Defraudación Tributaria:** Relacionada con los ilícitos tributarios. Incurrir en defraudación tributaria es el que mediante simulación, ocultación, maniobra o cualquiera otra forma de engaño induzca en error a la Administración Tributaria y obtenga para sí o un tercero un enriquecimiento indebido a expensas del sujeto activo a la percepción del tributo
6. **Derecho Tributario:** Conjunto de normas jurídicas que regulan los tributos en sus distintos aspectos y las consecuencias que ellos generan.
7. **Elusión Tributaria:** Consiste en la utilización de medios por parte del deudor tributario para obtener una reducción de la carga tributaria, sin transgredir la ley.
8. **Evasión Fiscal:** Sustraerse del pago de un tributo que legalmente se adeuda al Estado. Eliminación o disminución de un monto tributario mediante conductas fraudulentas u omisivas.

9. **Fiscalización:** Proceso que comprende la revisión, control y verificación que realiza la Administración Tributaria a los contribuyentes, respecto de los tributos que administra, para verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones
10. **Impuesto o Tributo:** Es toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de la ley.
11. **Impuesto al Valor Agregado –IVA-:** Impuesto que grava el valor agregado creado en cada fase de la comercialización de un bien o servicio.
12. **Impuesto Sobre la Renta –ISR-:** Impuesto aplicado sobre los enriquecimientos anuales netos y disponibles obtenidos en dinero o en especie.
13. **Impuestos directos:** Aquellos impuestos que son adjudicados al rédito o a la posesión de un patrimonio por parte del sujeto. Impuesto a la renta y al patrimonio.
14. **Impuestos indirectos:** Impuestos relativos a la transferencia de bienes, a su consumo o a su producción.
15. **Infracción Tributaria:** Violación a las normas jurídicas que establecen las obligaciones tributarias sustanciales y formales.
16. **Obligación Tributaria:** Obligación que surge entre el Estado en las distintas expresiones del Poder Público y los sujetos pasivos en cuanto ocurra el presupuesto de hecho previsto en la ley. Constituye un vínculo de carácter personal aunque su cumplimiento se asegure mediante garantía real o con privilegios especiales.
17. **Pago:** Es el cumplimiento de la prestación que hace el objeto de la obligación, ya se trate de una obligación de hacer, de una obligación de dar. Tiene carácter de pago no sólo el cumplimiento efectivo de la obligación tributaria, sino también la observancia de deberes formales, como presentación de declaraciones juradas, exhibir libros, etc.
18. **Política Fiscal:** Política que estructura el sistema impositivo del Estado.
19. **Sujeto Activo:** Es el Estado o el ente público acreedor del tributo.
20. **Sujeto Pasivo:** Persona individual o jurídica que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación tributaria en virtud de haber realizado el acto enmarcado en la legislación (hecho generador).



TEMA: EFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL

APÉNDICE 2

GUÍA DE ENTREVISTA PERSONAL

<u>PREGUNTA</u>	<u>RESPUESTA</u>	
1. ¿Cree usted que los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria eran necesarios?	SI	NO
2. ¿A su criterio el Gobierno cumplió con los compromisos del Pacto Fiscal en materia tributaria?	SI	NO
3. ¿Atribuye usted el incumplimiento de los compromisos para el fortalecimiento de la Administración Tributaria a causas políticas?	SI	NO
4. ¿Cree usted que las medidas que se han tomado para fortalecer la Administración Tributaria han sido acertadas?	SI	NO
5. ¿Considera que existe falta de apoyo de los contribuyentes para cumplir con los compromisos del Pacto Fiscal?	SI	NO
6. ¿Considera usted que debido al incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal se ha dejado de percibir en promedio de 1.5% a 2% de ingresos tributarios con relación al PIB (base 1958)?	SI	NO
7. ¿Si los compromisos del Pacto Fiscal para el fortalecimiento de la Administración Tributaria se hubieran cumplido en su totalidad, considera usted que el efecto en la recaudación tributaria hubiera sido el esperado?	SI	NO
8. ¿Cree usted que aún estamos a tiempo para retomar los compromisos contenidos en el Pacto Fiscal?	SI	NO
9. ¿Cree que es más práctico realizar un nuevo Pacto Fiscal?	SI	NO
10. ¿En general, el Pacto Fiscal ha sido productivo y de beneficio para Guatemala en materia tributaria?	SI	NO

APÉNDICE 3

GUÍA DE ENTREVISTA DIGITAL

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
 MAESTRÍA EN CONSULTORÍA TRIBUTARIA



TEMA: EFECTOS TRIBUTARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL PACTO FISCAL

Guatemala, 23 de Junio de 2009

GUÍA DE ENTREVISTA DIGITAL

Elegir

1. ¿Cree usted que los compromisos del Pacto Fiscal para fortalecer la Administración Tributaria eran necesarios?	
2. ¿A su criterio el gobierno cumplió con los compromisos del Pacto Fiscal en materia tributaria?	<input type="button" value="SI"/> <input type="button" value="NO"/>
3. ¿Atribuye usted el incumplimiento de los compromisos para el fortalecimiento de la Administración Tributaria a causas políticas?	
4. ¿Cree usted que las medidas que se han tomado para fortalecer la Administración Tributaria ha sido acertadas?	
5. ¿Considera que existe falta de apoyo de los contribuyentes para cumplir con los compromisos del Pacto Fiscal?	
6. ¿Considera usted que debido al incumplimiento de algunos compromisos del Pacto Fiscal se ha dejado de percibir en promedio de 1.5% a 2% de ingresos tributarios con relación al PIB?	
7. ¿Si los compromisos del Pacto Fiscal para el fortalecimiento de la Administración Tributaria se hubieran cumplido en su totalidad, considera usted que el efecto en la recaudación tributaria hubiera sido el esperado?	
8. ¿Cree usted que aún estamos a tiempo para retomar los compromisos contenidos en el Pacto Fiscal?	
9. ¿Cree que es más práctico realizar un nuevo Pacto Fiscal?	
10. ¿En general, el Pacto Fiscal ha sido productivo y de beneficio para Guatemala en materia tributaria?	

Comentarios

APÉNDICE 4

LEY MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
DECRETO NÚMERO 52-2005
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

CONSIDERANDO:

Que el Estado de Guatemala está organizado para garantizar a sus habitantes el goce pleno de sus derechos y libertades.

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado de Guatemala está organizado para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común y su deber, garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

CONSIDERANDO:

Que el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 29 de diciembre de 1996, crea las condiciones para desarrollar un conjunto de compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, cuyo cumplimiento debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos y todas en aras de esos ideales comunes.

CONSIDERANDO:

Que la implementación de la agenda nacional derivada de los Acuerdos de Paz, es un proceso complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los Organismos del Estado y de las diversas fuerzas sociales y políticas nacionales, por lo que se hace necesario el proceso de renovación y fortalecimiento de la institucionalidad de la paz en su conjunto, que se basa en la importancia de preservar y desarrollar el espíritu y los contenidos de los Acuerdos de Paz y de dar un renovado impulso al proceso para su cumplimiento, en el marco de la Constitución Política de la República de Guatemala.

CONSIDERANDO:

Que para cumplir el propósito de ampliación y fortalecimiento de la participación social, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, establecida en el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz y la CNAP creada por el Acuerdo Gubernativo 86-2004, han realizado un proceso participativo de consulta a los diversos actores sociales involucrados en el proceso de paz, habiendo alcanzado un consenso sobre la importancia y necesidad de plasmar en una ley específica las normas y mecanismos que garanticen la continuidad del proceso mismo y el seguimiento de las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

**La siguiente:
LEY MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

**CAPÍTULO I
OBJETO DE LA LEY**

ARTÍCULO 1.- Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto establecer normas y mecanismos que regulen y orienten el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, como parte de los deberes constitucionales del Estado de proteger a la persona y a la familia, de realizar el bien común y de garantizar a sus habitantes la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, que debe cimentarse sobre un desarrollo participativo, que promueva el bien común y, que responda a las necesidades de la población.

ARTÍCULO 2.- Naturaleza. Es una Ley Marco que rige los procesos de elaboración, ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones del Estado para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

**CAPÍTULO II
DISPOSICIONES GENERALES**

ARTÍCULO 3.- Naturaleza jurídica. Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley.

ARTÍCULO 4.- Gradualidad del proceso. El proceso para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz es dinámico y gradual, por lo que corresponde al Estado ejecutar e impulsar los cambios normativos, institucionales y de políticas públicas, implicados en los Acuerdos de Paz, a través de un proceso ordenado e integral que a la vez promueva la más amplia participación de la sociedad.

ARTÍCULO 5.- Desarrollo y complementación. Por su naturaleza de Ley Marco, ésta es susceptible de desarrollo y complementación a través de otras leyes.

**CAPÍTULO III
INSTITUCIONALIDAD DE LA PAZ**

ARTÍCULO 6.- Creación. Se crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz -CNAP-. Es la

instancia integrada por miembros designados de los tres Organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad. El CNAP tendrá autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

ARTÍCULO 7.- Integración del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz se integrará con miembros designados de la siguiente manera:

- a) El titular de la Secretaría de la Paz, en representación del Gobierno de la República como parte signataria, quien a su vez ejercerá la Secretaría Técnica del CNAP.
- b) Una persona, por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, como parte signataria.
- c) Un miembro de la Junta Directiva del Organismo Legislativo.
- d) Por el Organismo Judicial, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con voz pero sin voto.
- e) Una persona por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.
- f) Una persona por el Ministerio de Finanzas.
- g) Una persona por cada uno de los partidos políticos o coaliciones con representación en el Congreso de la República, con excepción del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, por estar representada en calidad de parte signataria.
- h) Una persona por los pueblos indígenas, una representante de las mujeres y una por cada uno de los siguientes sectores: sindical, campesino, empresarial, organizaciones de derechos humanos y académico.
- i) El Procurador de los Derechos Humanos o su representante, en calidad de observador, con voz pero sin voto.
- j) Un observador de la Comunidad Internacional (Director Residente del PNUD) con voz pero sin voto.

Los períodos de ejercicio de los designados por los Organismos del Estado se regirán según las normas de cada uno de ellos. El período de los restantes miembros será de dos años y podrán reelegirse por un período más. Además del titular se deberá designar a un suplente.

ARTÍCULO 8.- Funciones del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz desempeñará las siguientes funciones:

- a) Supervisar y analizar los avances y dificultades en la aplicación y la ejecución de los Acuerdos de Paz, así como promover acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto.
- b) Opinar sobre los proyectos de ley que el Organismo Ejecutivo elabore en cumplimiento a los Acuerdos de Paz, así como promover acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto.
- c) Mantener comunicación y relación de trabajo permanente con el Organismo Ejecutivo, a través de la

Secretaría de la Paz, para la aprobación de las políticas públicas y la ejecución de los programas y proyectos prioritarios para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

- d) Mantener comunicación periódica con la Junta Directiva del Organismo Legislativo, para contribuir con su opinión respecto a las iniciativas derivadas de los compromisos de los Acuerdos de Paz.
- e) Mantener comunicación con el Organismo Judicial, para contribuir al objetivo general de fortalecimiento del sistema de justicia, en el marco de impulso y ejecución de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.
- f) Mantener comunicación y solicitar informes a los distintos entes que dan seguimiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como a las instancias nacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales que sistematizan información y realizan estudios o evaluaciones relativos al proceso de paz.
- g) Mantener comunicación periódica y relación de trabajo con las distintas instancias de la institucionalidad de la paz, para conocer las propuestas de consenso e impulsar conjuntamente el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.
- h) Brindar apoyo a la gestión dirigida a la obtención de fondos para la ejecución de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.
- i) Emitir informes periódicos sobre los avances y dificultades del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y desarrollar un amplio plan de comunicación social para transmitir a la opinión pública dichos resultados.
- j) Crear las comisiones de apoyo, temporales o permanentes, que fueren necesarias para apoyar su trabajo y/o fortalecer el proceso de paz.
- k) Administrar el presupuesto que el Estado le asigne para su funcionamiento, por conducto de la Secretaría de la Paz, y gestionar fondos complementarios de otras fuentes, tanto nacionales como internacionales.
- l) Elaborar sus reglamentos y definir sus procedimientos internos.

Las decisiones del CNAP se tomarán preferiblemente por consenso; si ello no fuere posible se tomarán con el voto favorable de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros.

ARTÍCULO 9.- Presupuesto. El Congreso de la República asignará anualmente en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación el presupuesto necesario para el funcionamiento del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz -CNAP-, por conducto de la Secretaría de la Paz.

ARTÍCULO 10.- Coordinación de participación social y consulta. Para fortalecer la participación y consulta de la sociedad civil en el proceso de paz, se definirá el mecanismo respectivo para que la sociedad evalúe periódicamente y en forma conjunta con sus diversos sectores, el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, promoviendo acciones concretas para el fortalecimiento del proceso en su conjunto.

ARTÍCULO 11.- Integración. La Coordinación de participación social y consulta se integrará con sectores de la sociedad civil, tomando en consideración la legitimidad sectorial de los mismos desde la perspectiva étnica, territorial, temática, gremial, política, cultural y de género.

ARTÍCULO 12.- Funciones. Las funciones principales de la Coordinación de participación social y consulta son evaluar periódicamente el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, promover acciones concretas conjuntas con el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz para el fortalecimiento del proceso de paz en su conjunto, para lo cual deberá, entre otras:

- a) Reunirse regularmente, a convocatoria del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, dos veces al año, y extraordinariamente, cuando la coordinación lo juzgue necesario.
- b) Dar seguimiento y analizar la ejecución de las políticas, programas y proyectos derivados de los Acuerdos de Paz.
- c) Proponer iniciativas concretas para el abordaje, tratamiento e impulso temático y/o territorial de las agendas pendientes derivadas de los Acuerdos.
- d) Dar respaldo social al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y a las acciones específicas que se requieran para el impulso de los mismos.

Las demás funciones operativas se regularán en el reglamento respectivo.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

ARTÍCULO 13.- Integración del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz. Para la integración del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz establecida en el Acuerdo Gubernativo 86-2004 efectuará la convocatoria pública respectiva, dentro de

los quince días a partir de la vigencia de la presente Ley. En el caso de la sociedad deberá establecerse un procedimiento abierto y democrático, que garantice su más amplia participación. El CNAP se instalará dentro de los noventa días contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 14.- Reglamento. El Presidente de la República, dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, emitirá el reglamento de la misma, instrumento en el que se incluirán las normas de integración y funcionamiento del CNAP.

ARTÍCULO 15.- Derogatoria. El Acuerdo Gubernativo 86-2004 de la Presidencia de la República quedará derogado en el momento en que se instale el nuevo Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz.

ARTÍCULO 16.- Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU
SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO
LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL TRES
DE AGOSTO DE DOS MIL CINCO.

**JORGE MÉNDEZ HERBRUGER,
Presidente**

PALACIO NACIONAL: Guatemala, uno de septiembre del
dos mil cinco.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE: