

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL  
AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE  
GUATEMALA**

**ERWIN ANSELMO OMAR AJCÚ GAMBOA**

**GUATEMALA, SEPTIEMBRE 2014**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL  
AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE  
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ERWIN ANSELMO OMAR AJCÚ GAMBOA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, septiembre de 2014

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez  
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Alvarez  
VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario  
SECRETARIO: Lic. Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Carlos Miguel Barrera Estrada  
Vocal: Licda. Ana Elvira Polanco Tello  
Secretario: Lic. Carlos Urbina Mejía

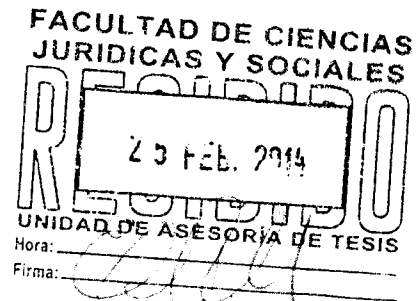
**Segunda Fase:**

Presidenta: Licda. Rosa Herlinda Acevedo Nolasco  
Vocal: Licda. Heidy Yojana Argueta Pérez  
Secretario: Lic. Jose Dolores Bor Sequén

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Guatemala, 18 de febrero de 2014.

Doctor  
BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Doctor Mejía Orellana:


Respetuosamente me permito informarle que de acuerdo al nombramiento de fecha 9 de octubre de 2013, se me designó como Asesora de Tesis del Bachiller **Erwin Anselmo Omar Ajcú Gamboa**, con carné número 200816443, intitulada: "**LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA**". Posterior de la asesoría encomendada hago de su conocimiento que:

- a) El contenido del trabajo de tesis tanto técnico como científico, se adapta completamente al desarrollo de la tesis, asimismo hago constar que la información desde el punto de vista doctrinario y legal es acorde, el cual se redactó con un lenguaje apropiado e idóneo, haciendo uso de los distintos pasos del proceso de investigación.
- b) Los métodos y técnicas de investigación utilizados en el trabajo de tesis son los idóneos para el tipo de investigación realizada y que a continuación se detallan: el histórico, con el cual se señaló las diferentes reformas tributarias o pactos fiscales que se han realizado en Guatemala; y el deductivo, indicó cuales serian las consecuencias jurídico-económicas del pacto fiscal. Se empleó las técnicas de fichas bibliográficas y documental, con las que se obtuvo la información actualizada referente al tema.
- c) La redacción según mi criterio se adapta justamente a los capítulos desarrollados, de manera que fue redactada claramente, exponiendo con propiedad los conceptos e ideas formuladas, lo cual facilita la comprensión de su contenido a los lectores.

- 2
- d) Los cuadros estadísticos fueron elaborados utilizando información actualizada del Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria, con lo cual desde mi punto de vista muestran datos representados mediante gráficos de barra, bastantes exactos y fidedignos que comprueban la hipótesis formulada.
- e) El trabajo de tesis contribuye de manera científica, aportando un conjunto de conocimientos sistemáticos sobre las consecuencias jurídico-económicas del pacto fiscal, para la orientación adecuada de acciones, programas y planes que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales realicen con el objetivo de minimizar las consecuencias para el sector obrero del municipio de Guatemala.
- f) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas de una forma sencilla, las cuales fueron producto de un análisis crítico de la investigación realizada.
- g) La bibliografía utilizada por el autor es actualizada, suficiente y adecuada para fundamentar adecuadamente el trabajo de tesis.

En virtud de lo anterior, considero que la tesis desarrollada por el bachiller Erwin Anselmo Omar Ajcú Gamboa, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para los posteriores trámites respectivos de aprobación definitiva.

Atentamente,



Gladys Elizabeth Monterroso  
Velasquez de Morales  
Aboqada y Notaria

Licenciada  
Gladys Elizabeth Monterroso Velasquez de Morales  
Colegiada 5956



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
Guatemala, 07 de marzo de 2014.

Atentamente, pase a la LICENCIADA ANA TERESA TORRES COYOY, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante ERWIN ANSELMO OMAR AJCÚ GAMBOA, intitulado: "LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultada para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

DR. BONERGÉ AMILCAR MEJÍA ORELLANA  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis  
BAMO/iyr.



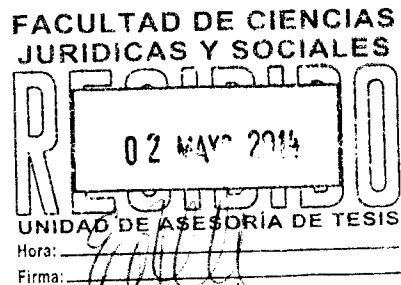
8

**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL**  
LICENCIADA ANA TERESA TORRES CORTIY  
ABOGADA Y NOTARIA

---

Guatemala, 29 de abril de 2014.

**Doctor**  
**BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA**  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Respetable Doctor Mejía Orellana:


Respetuosamente me permito informarle que de acuerdo al nombramiento de fecha 7 de marzo de 2014, se me designó como Revisora del trabajo de Tesis del Bachiller **Erwin Anselmo Omar Ajcú Gamboa**, con carné número 200816443, intitulada: **“LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA”**. Atendiendo al nombramiento antes descrito y en mi calidad de revisora me permito emitir el dictamen correspondiente:

El presente trabajo de tesis, se encuentra a mi juicio, bien concebido y presenta un contenido técnico y científico en concordancia con la legislación guatemalteca vigente y una investigación doctrinaria idónea para el tipo de investigación realizada.

El trabajo de tesis realizado analiza el problema por medio del método inductivo de investigación, explicando los términos jurídicos fundamentales necesarios para la comprensión de las consecuencias jurídico-económicas del Pacto Fiscal, los principios doctrinarios en materia tributaria, así como los aspectos generales de las normas jurídicas en Guatemala. Se emplearon las técnicas de investigación documental con las cuales se obtuvieron los datos relacionados con el tema investigado.

En cuanto a la redacción del trabajo de tesis, y posteriormente de las correcciones pertinentes a mi juicio, fue redactado de manera clara y sencilla, sin descuidar el lenguaje técnico jurídico necesario para la comprensión del texto.





**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL**  
LICENCIADA ANA TERESA TORRES COYOY  
ABOGADA Y NOTARIA

---

Los cuadros estadísticos fueron elaborados con fuentes actualizadas y se presentan a través de gráficas simples y sencillas pero exactas que comprueban la hipótesis planteada.

El trabajo de tesis presentado constituye una importante contribución científica debido que estudia y analiza las consecuencias jurídico-económicas del pacto fiscal, aportando un conjunto de conocimientos sistematizados cuyo fin es lograr una mejor comprensión del tema para tomar las medidas necesarias y pertinentes para disminuir sus consecuencias en el sector obrero.

Las conclusiones y recomendaciones a las que se arribó en el trabajo de tesis son producto de un análisis extenso y minucioso sobre el tema investigado, por lo tanto son válidas a mi criterio

La bibliografía utilizada es correcta y suficiente para la fundamentación del trabajo de tesis presentado.

En virtud de lo anterior, considero que la tesis desarrollada por el bachiller Erwin Anselmo Omar Ajcú Gamboa, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para los posteriores trámites respectivos de aprobación definitiva.

Atentamente,

  
ANA TERESA TORRES COYOY  
ABOGADA Y NOTARIA

**Licenciada**  
**Ana Teresa Torres Coyoy**  
**Colegiada 5127**



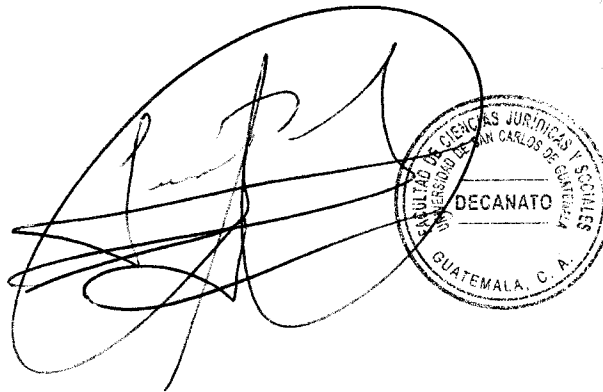
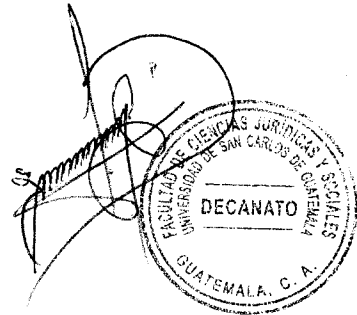




DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala. 11 de agosto de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante ERWIN ANSELMO OMAR AJCÚ GAMBOA, titulado LAS CONSECUENCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS DEL PACTO FISCAL EN EL AUMENTO DE LA POBREZA EN EL SECTOR OBRERO DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs



## DEDICATORIA

**A DIOS:** Nuestro creador y salvador, fuente inagotable de sabiduría, porque con Él todo es posible.

**A MIS PADRES:** Juan Salvador Ajcú Hernández y Liti Edelmira Gamboa Gomez De Ajcú, por su apoyo incondicional, amor y cariño en cada momento de mi vida, que es una inspiración y deber para culminar mi formación profesional.

**A MIS HERMANOS:** Liti Elizabeth Ajcú Gamboa, Julian Salvador Ajcú Gamboa, Glenda Janeth Ajcú Gamboa, Dianira Xiomara Ajcú Gamboa y Denia Roxanna Ajcú Gamboa, con mucho amor fraternal, gracias por su apoyo absoluto.

**A MIS AMIGOS:** Por su apoyo, amistad que me han brindado en cada momento que lo necesité.

**A:** La Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales de la gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por el privilegio de ser parte de esta institución y permitirme llegar a ser un profesional.

## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Principios tributarios.....	1
1.1. Principios fundamentales de la tributación guatemalteca.....	1
1.1.1. Principio de legalidad.....	1
1.1.2. Principio de capacidad pago.....	3
1.1.3. Principio de prohibición a la doble o múltiple tributación.....	4
1.1.4. Principio de no confiscación.....	5
1.1.5. Principio de la no retroactividad de la ley tributaria.....	7
1.1.6. Principio de justicia y equidad.....	7
1.1.7. Principio de igualdad y generalidad.....	9
1.2. Balances fiscales en Guatemala.....	9
1.2.1. Principios del balance fiscal.....	11
1.3. Gasto público.....	12
1.3.1. Objetivos del gasto público .....	13
1.4. La deuda pública.....	14
1.4.1. Clasificación de la deuda pública.....	15

### CAPÍTULO II

2. Las reformas fiscales en Guatemala.....	17
2.1. Reforma fiscal de 1983.....	18
2.2. Reforma fiscal de 1985.....	19
2.3. Reforma fiscal de 1987.....	21
2.4. Reforma fiscal de 1992.....	22
2.5. Reforma fiscal de 1994.....	24
2.6. Reforma fiscal de 1998.....	25
2.7. Reforma fiscal de 2000 y 2001.....	26
2.8. Reforma fiscal de 2004.....	27

	<b>Pág.</b>
2.9. Reforma fiscal de 2008.....	28
2.10. Reforma fiscal de 2012.....	29

### **CAPÍTULO III**

3. La Superintendencia de Administración Tributaria y el déficit fiscal en Guatemala.....	33
3.1. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).....	34
3.1.1. Principales funciones de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).....	34
3.1.2. Organización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).....	35
3.2. La baja recaudación de impuestos.....	38
3.3. El déficit fiscal en Guatemala.....	40

### **CAPÍTULO IV**

4. La política fiscal en Guatemala.....	45
4.1. Características de la política fiscal en Guatemala.....	49
4.1.1. Gasto público precario e inestable.....	49
4.1.2. Gasto social limitado.....	50
4.1.3. Rezago Social.....	50
4.2. Objetivos principales de la política fiscal.....	51
4.3. Funciones básicas de la política fiscal.....	51
4.3.1. Imposición de tributos.....	51
4.3.2. Ordenación de gastos.....	52
4.3.3. Administración de la deuda pública.....	52
4.4. Clasificación de política fiscal.....	52
4.4.1. Según el impacto que puede tener sobre la demanda agregada.....	52
4.4.2. Según la intencionalidad de las medidas fiscales.....	54

## CAPÍTULO V

	<b>Pág.</b>
5. El pacto fiscal en Guatemala.....	55
5.1. Definición.....	59
5.2. Factores para lograr un pacto fiscal integral.....	61
5.3. Actores sociales para lograr un pacto fiscal integral.....	63
5.3.1. El sector privado.....	63
5.3.2. El sector público o gobierno.....	64
5.3.3. El sector obrero.....	64

## CAPÍTULO VI

6. La pobreza y pobreza extrema en Guatemala.....	65
6.1. Antecedentes históricos de la pobreza en Guatemala.....	65
6.2. La pobreza y pobreza extrema en Guatemala en la actualidad.....	67
6.3. Métodos para medir la pobreza en Guatemala.....	70
6.3.1. El método de la línea de la pobreza o método indirecto.....	70
6.3.2. El método de las necesidades básicas insatisfechas o método directo.....	70
6.3.3. El método por niveles de consumo.....	71
6.4. Indicadores de la pobreza en Guatemala.....	71
6.4.1. Infraestructura sanitaria.....	71
6.4.2. Desnutrición infantil.....	71
6.4.3. Analfabetismo.....	71
6.4.4. El déficit de vivienda propia.....	72
6.4.5. Sistema de drenajes.....	72
6.4.6. Abastecimiento de agua potable.....	72
6.4.7. Transporte.....	73
6.5. Políticas públicas empleadas para solucionar la pobreza en Guatemala.....	73

## CAPÍTULO VII

	<b>Pág.</b>
7. Las consecuencias jurídico-económicas del pacto fiscal en el aumento de la pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala.....	77
7.1. Antecedentes del pacto fiscal 2012.....	78
7.2. Consecuencias económica-jurídicas del pacto fiscal 2012.....	79
7.2.1. Al sector privado.....	79
7.2.2. Al sector de los profesionales.....	80
7.2.3. Al sector obrero.....	80
7.2.4. A los no residentes.....	81
7.2.5. Con respecto a los vehículos automotores.....	81
7.2.6. Compraventa de vivienda.....	82
7.3. El aumento de la pobreza en el sector obrero como consecuencia del pacto fiscal 2012.....	83
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>89</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>93</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>105</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde principios del año 2012 se establecieron las condiciones para que se aprobara el Pacto Fiscal 2012 mediante los Decretos números: 4-2012 y 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, los cuales fueron presentados con los nombres de Ley de Actualización Tributaria y Ley Antievasión II que vinieron a modificar: la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), Ley Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ley del Impuesto de Circulación de Vehículos, Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos. Asimismo, modifica las condiciones de tributación aduanera.

Los impuestos tal y como están planteados en el Pacto Fiscal 2012 sólo afectan al sector asalariado debido que solo aumenta la tasa impositiva para dicho sector, un ejemplo de ello es el aumento al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto de Circulación de Vehículos que se duplicó con respecto al anterior impuesto, también afecta a personas individuales y conceden una reducida carga tributaria al sector privado. El aumento de los impuestos no lleva más que al estancamiento de la economía del país y el aumento de la pobreza en el sector obrero.

En conclusión, el problema fundamental del Pacto Fiscal 2012 que entró en vigencia desde el mes de marzo de 2012, es que se realizó con un censo fiscal no actualizado y sin concordancia con la realidad social de Guatemala; no se consideró las consecuencias que iba a sufrir el sector obrero y mucho menos soluciones para minimizarlas. Que no se investigaron los modelos o procedimientos de otros países donde se realizó un Pacto Fiscal entre el Estado y la sociedad (los contribuyentes), para transparentar los ingresos y egresos del Estado logrando un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El presente trabajo de tesis se divide en siete capítulos, de los cuales en el primero se analiza los principios tributarios que rigen la tributación guatemalteca, asimismo los

balances fiscales en Guatemala y su relación con los conceptos de la deuda pública y gasto público; en el segundo se desarrolla una comparación y un análisis histórico de las diferentes reformas fiscales que se han llevado a cabo en la República de Guatemala desde el año 1983 hasta el año 2013; en el tercero se aborda la problemática del déficit fiscal en Guatemala y la baja recaudación que la Superintendencia de Administración Tributaria logra cada año; en el cuarto se estudia la política fiscal de Guatemala en la actualidad, funciones y consecuencias de ésta, para entender la realidad que actualmente se tiene en materia de tributación y recaudación; en el quinto se trata el concepto de pacto fiscal, principios, fundamentos económicos y políticos en que debe fundamentarse, asimismo un análisis, por qué es necesario un pacto fiscal en Guatemala; en el sexto se investiga y se hace un análisis para comprender el problema social de la pobreza y pobreza extrema, estudiando los indicadores, estadísticas, causas y la relación del sector obrero con la pobreza en Guatemala y, en el último capítulo se realiza un estudio sobre las consecuencias jurídico-económicas del Pacto Fiscal 2012 y su relación con el aumento de pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala.

En el desarrollo de la investigación se aplicó el método histórico para examinar las reformas fiscales que han ocurrido durante el transcurso de los diferentes gobiernos en Guatemala. Asimismo, en la presentación de resultados se aplicó el método analítico-sintético e inductivo-deductivo para lograr una correcta comprensión del tema, conclusiones y recomendaciones que se formularon.

Los objetivos fueron alcanzados; así como también se comprobó la hipótesis formulada al lograr determinar los efectos jurídicos y económicos sobre el sector obrero. Porque es necesario realizar estudios con el objeto de analizar las consecuencias que se producirán en los ámbitos jurídicos y económicos para el sector obrero con el fin de obtener un conocimiento claro y conciso para establecer cuáles son los mecanismos, acciones y programas que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales crearán para minimizar las consecuencias económicas y jurídicas en el sector obrero.



## **CAPÍTULO I**

### **1. Principios tributarios**

Los principios tributarios son la base del ordenamiento jurídico en materia de tributación, a falta de ellos se carecería de un ordenamiento jurídico estable, general, equitativo y respetable.

Los principios de la tributación guatemalteca se encuentran regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales se desarrollan en el Código Tributario y la Ley de Actualización Tributaria, indicando la aplicación y el alcance de las normas jurídicas en un caso concreto.

#### **1.1. Principios fundamentales de la tributación guatemalteca**

##### **1.1.1. Principio de legalidad**

El principio de legalidad o reserva de ley, es una regla universal adoptada por los ordenamientos contemporáneos. A través de este principio se requiere que para la sanción de leyes tributarias, intervengan los órganos depositarios de la voluntad

general,<sup>1</sup> lo que en el caso de Guatemala es el Congreso de la República de Guatemala por la fe pública legislativa que ostenta como órgano del Estado.

El Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Son nulas *Ipso jure* las disposiciones jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación."

El Artículo significa que el Congreso de la República de Guatemala, es el órgano facultado para crear leyes en materia tributaria, estableciendo el sujeto activo, pasivo y

---

<sup>1</sup> Casas, José Osvaldo. **Los principios de derecho tributario, teoría y aplicación a las ramas del derecho.** Pág. 10.

el hecho generador del tributo, toda vez que una ley no creada por el Congreso de la República de Guatemala carece de certeza y seguridad jurídica, asimismo es de carácter inconstitucional por contradecir el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, debido que no existe otro órgano facultado en Guatemala para decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.

### **1.1.2. Principio de capacidad de pago**

El principio de capacidad de pago consiste en que la carga tributaria de una persona se ajuste a su capacidad de pago, atendimiento a la renta o riqueza que posea para que la carga tributaria sea justa y equitativa a cada persona.

El principio tiene por objetivo adecuar la situación jurídica concreta, de la persona tomando en cuenta su capacidad de pago, para evitar una situación desigual o no proporcional en la cuota tributaria impuesta al contribuyente ajustándola, si fuere el caso, para convertirla en una relación jurídica que lleva a la igualdad ante la ley, provocando bienestar entre los contribuyentes y lograr justicia en casos concretos llevando a cabo la equidad de la tributación.

El principio de capacidad pago lo regula el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, "El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el

efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición.

Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco.” Es decir, al momento de crear una ley tributaria se debe tomar en cuenta las condiciones económicas de los contribuyentes para que sea justa y equitativa.

### **1.1.3. Principio de prohibición a la doble o múltiple tributación**

Se entiende como doble o múltiple tributación, cuando las mismas personas o bienes son gravados dos o más veces, por el mismo hecho generador, en el mismo período de tiempo y por el mismo u otro sujeto activo.<sup>2</sup> El principio de prohibición a la doble o múltiple tributación se refiere a que un sujeto pasivo en relación a un hecho generador no puede ser gravado dos o más veces por el mismo hecho o período de imposición, por las entidades tributarias.

---

<sup>2</sup> Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. **Fundamentos tributarios**. Pág. 69.

El principio de prohibición a la doble o múltiple tributación se encuentra regulado en el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

Se prohíbe los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.

Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco." El objetivo primordial del principio de prohibición a la doble o múltiple tributación, es evitar que una misma persona tribute dos o más veces por un mismo hecho generador perjudicando su economía.

#### **1.1.4. Principio de no confiscación**

Este principio garantiza que los tributos no pueden exceder de la capacidad de pago del sujeto pasivo, de tal manera que pueda absorber la mayor parte o la totalidad de los ingresos del sujeto pasivo; se encuentra regulado en el Artículo 41 de la Constitución Política de la República de Guatemala "Por causa de actividad o delito político no puede limitarse el derecho de propiedad en forma alguna. Se prohíbe la confiscación de

bienes y la imposición de multas confiscatorias. Las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido.” Y el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala “El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago.

Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o periodo de imposición.

Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco.” Es decir que el Estado no puede confiscar los bienes de una persona para compensar o garantizar el pago de los tributos omitidos.

El principio de no confiscación se materializa con el reconocimiento del derecho a la no confiscatoriedad tributaria, implica una protección o garantía que se traduce en términos de libertad en la esfera económica a modo de conquista, que asegura al individuo, como contribuyente, una protección frente a la intervención estatal en la obtención de sus recursos para sus necesidades y el disfrute de sus bienes.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> García Dorado, Francisco. **Los principios constitucionales de justicia del deber de tributación.** Pág. 34.

### **1.1.5. Principio de la no retroactividad de la ley tributaria**

Este principio garantiza que la ley tributaria no tiene efecto retroactivo, es decir que no se puede aplicar dentro del ámbito temporal hacia el pasado.<sup>4</sup> El cual establece que la ley tributaria no tiene efectos retroactivos.

En la legislación guatemalteca este principio se encuentra regulado en el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala “La ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal cuando favorezca al reo.” En conclusión la ley tributaria no se le puede dar carácter retroactivo, porque lo prohíbe de manera expresa la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **1.1.6. Principio de justicia y equidad**

El principio de justicia y equidad establece que las personas tienen la obligación de contribuir al sostenimiento del Estado, en proporción a su capacidad económica.

La equidad es un principio constitucional de la tributación y una garantía que el cobro del impuesto se realizará respetando esa equidad que según Aristóteles servirá para la creación de cada ley tributaria se respete la situación económica de cada contribuyente y que cada quien pague lo justo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Gaceta jurisprudencial N° 25. Inconstitucionales Generales, Expedientes acumulados, No. 217-91 y 221-91 parte I.

<sup>5</sup> Monterroso, Gladys. *Ob. Cit.* Pág. 81.

La equidad se puede tratar desde dos ángulos: Tratamiento igual para los iguales (equidad horizontal) y diferente para los diferentes (equidad vertical), este último aspecto, en concreto, hace referencia a gravámenes superiores a quienes tienen mayor ingreso, riqueza o capacidad de pago o de consumo.<sup>6</sup> Entonces, la equidad es la adecuación de la ley para garantizar un trato igual a los diferentes contribuyentes.

El principio de justicia y equidad se encuentran regulado en el Artículo 135 de la Constitución de la República de Guatemala “Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la constitución y leyes de la República, los siguientes:

- a) Servir y defender a la Patria;
- b) Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- c) Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos;
- d) Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley;
- e) Obedecer las leyes;
- f) Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- g) Prestar servicio militar y social, de acuerdo con a la ley.”

Es decir que debe haber una justa distribución en las cargas tributarias porque es una obligación que todo guatemalteco tiene que cumplir, debido a las diferentes condiciones económicas que tienen los contribuyentes esta debe ser justa y equitativa.

---

<sup>6</sup> Giraldo, César. **Finanzas públicas en América Latina: la economía política**. Pág. 124.



### **1.1.7. Principio de igualdad y generalidad**

Este principio ordena el tratamiento igual entre iguales y faculta el tratamiento desigual entre desiguales; siempre y cuando las diferencias establecidas estén debidamente fundamentadas, ello impide que se puedan instaurar situaciones de privilegios o discriminación en materia fiscal.<sup>7</sup> De lo anterior se concluye, que el principio de igualdad garantiza un trato igual ante la ley para todas las personas

En la legislación guatemalteca se encuentra regulado en el Artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre u otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.” El principio de igualdad y generalidad es un valor supremo reconocido en todo ordenamiento jurídico contemporáneo y por ende se debe aplicar en Guatemala en materia tributaria, para lograr una justicia tributaria.

## **1.2. Balances fiscales en Guatemala**

El balance fiscal es el resultado de los ingresos tributarios y el gasto público que realiza el Estado de Guatemala, comprendido en el período del 1 de enero al 31 de diciembre

---

<sup>7</sup> Fernández Brenes, Silvia. **Las exoneraciones y desgravaciones tributarias a la luz de los principios constitucionales.** Pág. 77.

de cada año.

En Guatemala en el período comprendido en los años 2007 a 2012 conforme al informe del Ministerio de Finanzas públicas hay un déficit presupuestal ascendente en cada año de:

- a) En el 2007 de Q. 3,771.6 millones
- b) En el 2008 de Q. 4, 777.4 millones
- c) En el 2009 de Q.9, 671.7 millones
- d) En el 2010 de Q. 10, 960.3 millones
- e) En el 2011 de Q. 10, 357.0 millones
- f) En el 2012 de Q. 9, 533.9 millones

Es decir que en promedio en el período comprendido de 2007 a 2012, hubo un déficit de ocho mil millones ciento setenta y ocho punto sesenta y cinco (8, 178.65) por cada año.

De lo anterior se puede concluir que en Guatemala, los presupuestos no se crean con expectativas reales sobre la recaudación tributaria y sobre el principio de equilibrio entre ingresos y gasto público que es fundamental para evitar un balance fiscal negativo, que se le denomina déficit presupuestal, que como regla general es compensado mediante la adquisición de deuda pública.

### 1.2.1. Principios del balance fiscal

El equilibrio entre los ingresos y gastos es uno de los factores fundamentales para asegurar la estabilidad y el crecimiento económico, el equilibrio fiscal se alcanza como resultado de un aumento de la recaudación tributaria y la disminución del gasto público utilizándolo de manera transparente, racional, funcional y sin fines populistas y clientelistas, y conforme a los siguientes principios:

#### a) Equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado

Es el resultado de un adecuado manejo entre los ingresos del Estado y el gasto público mediante el aumento de la recaudación tributaria y la disminución del gasto público, utilizándolo conforme los principios de racionalización y optimización.

#### b) Superávit fiscal

Es el exceso de los ingresos del Estado sobre el gasto público.<sup>8</sup> Y su objeto es alcanzar unas finanzas públicas sanas, equilibradas y sostenibles, mediante el aseguramiento del exceso permanente de los ingresos corrientes sobre los gastos corrientes del Estado de Guatemala, para utilizarlo en la promoción de la inversión pública en proyectos nacionales de importancia para beneficio de la población.

---

<sup>8</sup> Ruiz Orellana, Alfredo Enrique. *Diccionario de términos contables*. Pág. 497.

### 1.3. Gasto público

Gasto público puede definirse como: “Los que para realización de sus fines y para mantenimiento de su organización efectúa el Estado, las provincias y los municipios.”<sup>9</sup>

Gasto público es el que realiza el Estado a través de sus dependencias ya sean centralizadas, descentralizadas y autónomas según las necesidades sociales de la población.

En Guatemala en el período de los años 2007 a 2012 el gasto público se incrementó de treinta siete mil millones trescientos ochenta y dos punto uno (Q. 37, 382.1) a cincuenta y cinco mil millones trescientos diecinueve punto cinco (Q. 55, 319.6), esto implica que cada año se eleva el gasto público, pero sin beneficio inmediato para la población, debido que la mayor parte del gasto público es utilizado en gastos administrativos de funcionamiento el cual no tiene un beneficio directo para la población a corto, mediano y largo plazo.

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, el gasto público se divide en tres ramas que son: gasto de funcionamiento, gasto de inversión y deuda pública. Pero el gasto público de funcionamiento se ha incrementado de una manera desproporcional a los ingresos que el Estado recauda cada año, con lo cual se crea una diferencia negativa entre el gasto público e ingresos que recauda el Estado, por regla general esta diferencia es compensada mediante préstamos que se

---

<sup>9</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*. Pág. 178.

convierten en deuda pública, que obliga a la población a pagarla de manera directa o indirecta.

Abandonando en un segundo plano el gasto de inversión, el cual trae beneficios a la población de manera inmediata, a corto, mediano y largo plazo. En cuanto la eficiencia del gasto público es mínima y la evidencia para el caso guatemalteco sugiere que para aumentar la misma no solamente se debería de gastar mejor sino más.<sup>10</sup> La falta de poca transparencia, credibilidad y especialmente la funcionalidad que tiene el gasto público en Guatemala, son causas fundamentales que tiene el Estado en la poca recaudación de impuestos.

### **1.3.1. Objetivos del gasto público**

#### **a) Satisfacción de necesidades sociales**

El gasto público debe ser utilizado como medio para satisfacer las necesidades que tiene la sociedad guatemalteca, entre ellos: educación, salud, seguridad, libertad, trabajo, etc.

#### **b) Distribución del ingreso**

Para lograr el desarrollo en el país es necesario que los ingresos que obtiene el Estado, sean repartidos en toda la población a través de la inversión pública. “El instrumento es la inversión que determinara de alguna manera el crecimiento

---

<sup>10</sup> Cusato Novelli, Antonio. **Eficacia del gasto público en América Latina**. Pág. 263.

económico del país, porque la inversión que se realice en obra pública, por ejemplo, incidirá en la economía tanto de los empresarios como de los empleados de la construcción...”<sup>11</sup> Debido que la inversión tiene beneficios inmediatos para la población, comercio y la productividad de Guatemala.

c) Estabilización

Es el equilibrio entre el gasto público y los ingresos del Estado, mediante un gasto eficiente y funcional a través de una política fiscal transparente cuyo objetivo sea el desarrollo económico de Guatemala.

#### **1.4. La deuda pública**

Deuda pública es la deuda que contrae el gobierno de un país, en ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos autorizados por el gobierno central, sino también los que contraen organismo regionales o municipales, instituciones autónomas y empresas del Estado, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno Central.<sup>12</sup>

Por su parte en el Artículo 63 de la Ley Orgánica del Presupuesto, en su parte conducente define a la deuda pública como: “Se denomina deuda pública, de mediano y largo plazo, a los compromisos monetarios, contratados o asumidos por el Estado de Guatemala y por sus entidades descentralizadas y autónomas y pendientes de reembolso...” Entonces podemos definir a la deuda pública, como los préstamos

---

<sup>11</sup> Monterroso Velásquez, Gladys Elizabeth. **Fundamentos financieros, finanzas públicas**. Pág. 247.

<sup>12</sup> *Ibíd.* Pág. 296.

otorgados a los organismos del Estado, formalmente garantizados por el gobierno central a mediano y largo plazo.

La adquisición de deuda pública en Guatemala es de manera constante, debido al déficit presupuestal de cada año, la cual parece ya una tradición por los gobiernos de turno, porqué cada año gastan más dinero de lo que recaudan y se ha convertido en un círculo vicioso que atenta a la estabilidad económica del país. El monto total de la deuda pública en el año 2012 ascendía a veinticuatro punto cuatro por ciento (24.4%) del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

#### **1.4.1. Clasificación de la deuda pública**

##### **a) Deuda pública externa**

Es aquella cuyo capital es recibido en calidad de préstamo proveniente del exterior.

Es una obligación contraída por el Estado de Guatemala y cuyo acreedor es otro Estado u organismo internacional, que dicha obligación es contraída en moneda extranjera, generalmente en dólares, y por supuesto, devengarán intereses.

##### **b) Deuda pública interna**

Es la que tiene su origen en un capital recibido en calidad de préstamo proveniente de acreedores nacionales ya sea de personas individuales o jurídicas. Esta deuda se realiza por medio de la colocación de títulos de crédito en el país los cuales

devengaran intereses. Tales como bonos si es una deuda a corto plazo; pagaré si es de mediano plazo y a largo plazo el de una obligación.

c) Deuda pública consolidada

Es aquella deuda contraída por el Estado a largo plazo, que permite al Estado que la adquirió un lapso de tiempo relativamente amplio para poderla cancelar. Esta a su vez se dividen en las siguientes:

I. Deuda pública consolidada reembolsable o redimible

Es aquella que le permite al Estado que la adquirió, hacerla efectiva mediante pagos parciales, el capital que adquirió y sus respectivos intereses, en un período determinado.

II. Deuda pública consolidada perpetua o irredimible

Es aquella en la cual el Estado que adquirió el capital no se obliga a devolverlo, sino que paga el interés de una manera permanente, mientras no adquiera los títulos que representen la deuda pública consolidada perpetua.



## CAPÍTULO II

### **2. Las reformas fiscales en Guatemala**

En la historia guatemalteca los gobiernos al encontrarse con las finanzas públicas del Estado se ven obligados a realizar pseudo reformas tributarias, porque no comprenden a cabalidad la situación financiera del país, y las consecuencias que dichas reformas tributarias tienen en la población.

Estas reformas tributarias siempre han enfrentado oposición por parte del sector privado a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), que ejerce una presión en el poder ejecutivo del país que llega a incidir de una manera directa en la política tributaria; de tal manera, que antes de realizar una reforma tributaria el poder ejecutivo se ve obligado a una negociación con la elite empresarial mediante el otorgamiento de concesiones y exenciones tributarias.

En caso de no realizar una negociación con el sector privado se provoca una confrontación. Situación en la cual el sector privado ha recurrido a paros empresariales, movilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica los

posibles aumentos.<sup>13</sup> Esto se ve reflejado en los recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Corte de Constitucionalidad en contra del pacto fiscal 2012.

Para evitar la confrontación el gobierno lleva a cabo negociaciones con el sector privado, siendo que la reforma tributaria que realiza el gobierno de turno aumenta la carga tributaria a las personas individuales y concede exenciones tributarias al sector privado.

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz firmado entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en el año 1996, las reformas tributarias han sido socializadas al público con el nombre de pacto fiscal, pero no han cambiado sustancialmente sus bases, debido que siempre aumenta la carga tributaria a personas individuales y les otorgan exenciones al sector privado.

## **2.1. Reforma fiscal de 1983**

En el año 1982 asumió el poder José Efraín Ríos Montt en una crisis económica, cuya solución fue una reforma tributaria que planteó el gobierno en el año 1983. Asimismo, era una condición del acuerdo alcanzado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el préstamo de estabilización concedido, entre lo más relevante era que incluía un nuevo impuesto indirecto, el Impuesto Sobre el Valor Agregado (IVA). El paquete tributario originalmente comprendía en total nueve proyectos de ley, se concentraba en

---

<sup>13</sup> Fuentes K., Juan Alberto y Maynor Cabrera. **Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación.** Pág. 154.

la introducción del nuevo impuesto indirecto, el Impuesto Sobre el Valor Agregado (IVA) por un 10%.

Los proyectos eran: 1) modificación a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) e incentivos fiscales; 2) Impuesto al Valor Agregado (IVA); 3) Impuesto selectivo al consumo de bienes no esenciales; 4) Impuesto sobre bebidas alcohólicas, cerveza, vinos y aguas gaseosas; 5) modificación a cuotas de patentes fiscales; 6) nueva valoración aduanera; 7) Impuesto de salida del país; 8) Impuesto sobre cigarrillos, y 9) supresión gradual y progresiva sobre los derechos de exportación.

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se opuso a la reforma mediante campañas contra los impuestos a través de los diferentes medios de comunicación denominando a la reforma tributaria de precipita e inconsultada. Debido a la oposición, el gobierno tuvo que negociar con el sector privado dando como resultado que la Cámara de Comercio apoyaría el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a cambio de la no aprobación del reglamento sobre la valoración aduanera y del Impuesto sobre bienes de lujo. Después de la negociación con el sector privado, se aprobó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por un 10% y se dio la eliminación de los impuestos a las importaciones.

## **2.2. Reforma fiscal de 1985**

En el año 1983 asumió el poder como jefe de Estado Humberto Mejía Vítores, dentro

de una crisis económica que sufría Guatemala, la cual causo que se llevara a cabo la reforma tributaria del año 1985.

La reforma Tributaria contenía nuevos impuestos y modificaba algunos de los existentes, la cual contenía los siguientes Decretos: a) el Decreto Ley 27-85 estableció un Impuesto temporal sobre las exportaciones de café a los mercados fuera de cuota, es decir países no miembros de la Organización Internacional del Café; b) el Decreto Ley 28-85 se refería a las casas de cambio; c) el Decreto Ley 29-85 tipificó el delito cambiario; d) el Decreto Ley 30-85 introdujo un Impuesto selectivo al consumo y modificó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la Ley del papel sellado y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). También eliminó las exenciones a la avicultura y aumentó el impuesto sobre bebidas alcohólicas, cervezas y aguas gaseosas.

La oposición por parte del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) no se hizo esperar, y fue de manera inmediata, la cual tuvo como consecuencia las derogaciones de leyes y la destitución de los ministros de economía y de finanzas públicas.

El sector privado se opuso a la reforma tributaria utilizando los medios de comunicación; la cámara de comercio pidió a sus socios no retirar mercaderías de las aduanas y una delegación del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícola, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se reunió con miembros de la Asamblea Constituyente, que ya se había extralimitado en sus funciones al hacer

pública una resolución en donde solicitaba la suspensión de los decretos.<sup>14</sup> La oposición del sector privado y la crisis económica que vivía el Estado de Guatemala, era inevitable dando como resultado el fin del gobierno de Humberto Mejía Vítores que marcó la finalización de los regímenes militares en Guatemala que duraron más de tres décadas.

### **2.3. Reforma fiscal 1987**

En el año 1986 tomó posesión de la presidencia Marco Vinicio Cerezo Arévalo, el primer gobernante civil electo democráticamente después de casi tres décadas de regímenes militares, heredando la crisis económica y fiscal de un Estado después de un conflicto armado de casi 30 años, teniendo la necesidad de una reforma tributaria que debía basarse en los principios de justicia y equidad, de manera que los grupos de mayores ingresos, es decir el sector privado debían contribuir en mayor medida al financiamiento del Estado para el desarrollo de la economía. En consecuencia, se buscó darle una mayor relevancia a los impuestos directos y racionalizar el gasto público.

El 1 de septiembre del año 1987 se presentó la reforma fiscal la cual contenían proyectos de leyes que reformaban o introducían nuevos gravámenes y era: 1) Impuesto Sobre la Renta (ISR); 2) Impuesto al Valor Agregado (IVA); 3) Impuesto selectivo al consumo; 4) Impuesto sobre inmuebles; 5) tasa extraordinaria por servicios

---

<sup>14</sup> Valdez, José Fernando y Mayra Palencia Prado. *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*. Pág. 80-81.

aduaneros; 6) Impuesto sobre utilidades de la banca; 7) fomento avícola; 8) circulación de vehículos y 9) papel sellado y timbres fiscales. El Congreso de la República de Guatemala conoció y discutió solamente siete, dejando fuera el impuesto selectivo al consumo y la tasa extraordinaria por servicios aduaneros, que habían sido criticados por el sector privado.

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se opuso nuevamente a la reforma fiscal, mediante nuevas estrategias que fueron: el paro empresarial y la impugnación en la Corte de Constitucionalidad, usaron esta instancia legal para bloquear el cobro de impuestos y restringir la capacidad legislativa en el tema tributario que dio como resultado la no aprobación de las reformas a los impuestos y la declaración de inconstitucionalidad de los impuestos.

#### **2.4. Reforma fiscal de 1992**

En las elecciones del año 1990, el Ingeniero Jorge Serrano Elías fue elegido presidente en segunda vuelta y empezó su gobierno en medio de la crisis económica que heredó de la administración anterior.

La crisis se hizo manifiesta con un fuerte incremento de la inflación por encima del 60% durante el año 1990, una fuerte depreciación del quetzal respecto al dólar, que pasó de

Q. 2.70 a la compra el 31 de diciembre del año 1989 a Q. 4.92 en el mes de diciembre del año 1990, así como problemas severos para financiar el gasto público.

El movimiento de acción solidaria (MAS) no contaba con un plan de gobierno al inicio de su gestión. En noviembre del año 1991 finalmente dio a conocer los lineamientos de la política económica y social para el período comprendido en los años 1991-1996. En este documento el gobierno planteó una reorientación de la política fiscal, que incluía aspectos como la reducción del déficit fiscal, el uso eficiente de los recursos, aumentar el ahorro público y mejorar la infraestructura básica. Para lograr sus objetivos, propuso un programa de modernización tributaria y de racionalización del gasto público.<sup>15</sup> Debido a la crisis económica, se utilizó nuevamente una reforma fiscal para solventarla. Pero esta vez antes de su aprobación el gobierno de Jorge Serrano Elías entabló de una manera directa una negociación con el sector privado antes de su aprobación, dando como resultado la aprobación de la reforma tributaria la cual contenía la reducción de tramos marginales, techos al Impuesto Sobre la Renta (ISR), simplificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la acreditación del Impuesto al Valor Agregado al Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En el año 1993, el presidente tomaría por sorpresa a la ciudadanía al suspender parcialmente la Constitución, disolver el Congreso, destituir a la Corte Suprema de Justicia y asumir poderes legislativos, actos que sancionó en un decreto llamado

---

<sup>15</sup> Gobierno de Guatemala. *Política económica y social del gobierno de Guatemala para el período 1991-1996*. Pág. 12-13.

**"Normas temporales de gobierno".**<sup>16</sup> Posteriormente a esta acción se le denominaría el autogolpe de Serrano.

## **2.5. Reforma de fiscal 1994**

El 5 de junio del año 1993, fue elegido como Presidente de la República de Guatemala a Ramiro De León Carpio y como vicepresidente a Arturo Herbruger.

En abril del año 1994 se envió al Congreso de la República de Guatemala un paquete de iniciativas de leyes en materia tributaria. Las leyes afectadas eran el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), asimismo se remitió al Congreso de la República de Guatemala un proyecto de impuesto extraordinario que gravaba los ingresos de personas individuales y jurídicas con ingresos brutos anuales superiores a los Q.500,000. Esta medida fue rechazada inmediatamente por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) que rechazó otra vez la reforma fiscal, mediante la desacreditación del gobierno de Ramiro De León Carpio en los medios de comunicación e interposición de recursos de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad. La oposición dio como resultado, la aprobación solamente del aumento al Impuesto al Valor Agregado (IVA) al 10%.

---

<sup>16</sup> Villagrán Kramer, Francisco. **Biografía política de Guatemala: años de guerra y años de paz.** Pág. 371.



## 2.6. Reforma fiscal de 1998

En el año 1996 fue nombrado como presidente de la República de Guatemala Álvaro Arzú Irigoyen, en dicho año se enfrentó a presiones monetarias, problemas de liquidez, baja recaudación y al compromiso adquirido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de elevar la carga tributaria a 8.5% del Producto Interno Bruto (PIB), se vio obligado a tomar medidas fiscales y en la necesidad de realizar una reforma fiscal.

Con la firma de los Acuerdo de Paz en el año 1996, las reformas tributarias comenzaron a socializarse al público como un pacto fiscal, entre las reformas tributarias estaban la reducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR), simplificación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), eliminaciones de exoneraciones e Impuesto temporales sobre ventas y activos, con previa negociación con el sector privado se aprobó la reformas fiscal.

En el año 1998 también se inició un proceso de negociación respecto a la temática fiscal. Se trataba de llegar a un pacto político entre el Estado y diferentes sectores sociales con el fin de legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento, propuesta formulada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo el nombre de pacto fiscal.<sup>17</sup> Asimismo, en ese mismo año se aprobó la ley de creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) dentro de sus funciones estaba la aplicación de la

---

<sup>17</sup> Palencia, Mayra. *El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Pág.110.

legislación; la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos, excepto los recaudados por las municipalidades; administrar el sistema aduanero; promover acciones judiciales para lograr el cobro de tributos, entre otros.

## **2.7. Reformas fiscales de 2000 y 2001**

Durante el gobierno de Alfonso Portillo se realizaron dos reformas fiscales, la primera durante el año 2000, se aumentó el Impuesto Sobre la Renta, reducción de la acreditación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) al Impuesto Sobre la Renta (ISR) y modificaciones de impuestos sobre tabaco, cemento, bebidas, esta reforma fue producto de una negociación con el sector privado, a excepción del impuesto sobre bebidas alcohólicas que enfrentó un recurso de inconstitucionalidad, que dio como resultado la aprobación de las reformas sobre exoneraciones y deducciones e impuestos específico y el aumento del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

En el año 2001 la reforma giró en torno al Impuesto al Valor Agregado (IVA). En enero de ese año el Ministro de Finanzas y el Presidente del Banco de Guatemala explicaron la conveniencia de incrementar la tasa del impuesto del 10% al 12%. Asimismo, incrementó la tasa del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), impuestos específicos, reducciones de exoneraciones y deducciones. Explicando que esta medida era necesaria para asegurar las metas tributarias que se habían establecido en los Acuerdos de Paz y en la urgente necesidad del gobierno de invertir en salud, educación y seguridad.

La reforma tributaria fue rechazada por el sector privado a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) mediante el paro empresarial, recursos de inconstitucionalidad, campañas contra el gobierno a través de los medios de comunicación y por protestas públicas de organizaciones sociales. Pero esta vez la oposición no tuvo resultado debido que todas las reformas fueron aprobadas.

## **2.8. Reforma fiscal de 2004**

Oscar Berger en el año 2004 asumió la presidencia de la República de Guatemala, cuyo gobierno sufrió una gran oposición por parte de la sociedad mediante protestas públicas de organizaciones sociales.

La reforma tributaria durante su gobierno consistió principalmente en el aumento de los privilegios fiscales y redujo impuestos a los grandes consorcios económicos y financieros del país. Modificó la Ley de maquilas permitiendo que empresas licoreras, tabacaleras, de bebidas y mineras gozaran de amplias exenciones fiscales; sustituyó el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) por el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), cambiando la base impositiva y permitiendo una disminución gradual del impuesto; y restituyó el impuesto a las bebidas alcohólicas y los combustibles por debajo del nivel que tuvieron en años anteriores. La carga tributaria pasó del 10.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2002 a un 9.9% en el año 2006.

La finalización de la vigencia del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) el 31 de diciembre del año 2007 y la disminución de los aranceles por la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR – CAFTA) no garantizó una transición estable en términos financiero al nuevo gobierno.

## **2.9. Reforma fiscal de 2008**

Álvaro Colom Caballeros asumiría la presidencia en el año 2008 y ese mismo año planteó la necesidad de una modernización del sistema tributario guatemalteco mediante una reforma tributaria, la cual contenía las siguientes reformas: a) nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR); b) extensión del sistema de retenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros mecanismos para el fortalecimiento de la administración y control del impuesto; c) adecuación del tratamiento fiscal de los vehículos; d) Reformas al Código tributario; e) Nueva Ley del sistema aduanero nacional.

Esta reforma tuvo oposición por parte del sector privado a través del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y el resultado de la oposición fue la modificación a la carga tributaria para personas individuales, pero se mantuvo con la tradición de concesiones y exenciones de impuestos al sector privado.

## **2.10. Reforma fiscal 2012**

Otto Pérez molina, asumió la presidencia el 14 de enero de 2012, asumiendo las finanzas públicas del Estado con un déficit fiscal producto del gobierno populista y clientelista de su antecesor.

Desde principios del año dos mil doce se establecieron las condiciones para que se aprobara la reforma fiscal sociabilizada al público con el nombre de pacto fiscal 2012, mediante la aprobación de los Decretos números: 4-2012 y 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, los cuales fueron presentados con el nombre de Ley de Actualización Tributaria y Ley Antievasión II, las cuales reformaron los Impuestos Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado especial para Protocolos y creando el Impuesto a la Primera Matricula de Vehículos Automotores Terrestres (IPRIMA), cuyo objetivo era recaudar aproximadamente Q. 4,200 millones de quetzales adicionales por año. Analizando las anteriores reformas fiscales, dando como resultado que se eleva la carga tributaria a las personas individuales un ejemplo de esto es el aumento al Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto de Circulación de Vehículos con respecto al anterior impuesto, contra el cual se hizo una oposición por parte del sector privado y la población en general mediante protestas públicas obligando al ejecutivo a reducirlo.

En corto plazo, sin censo fiscal, fracasará la figura de la reforma fiscal o Pacto Fiscal 2012 el cual debía ser comprendido “como el acuerdo amplio y representativo sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos con el Estado, y sobre los deberes y poderes del Estado en su relación económica y social con los ciudadanos.”<sup>18</sup> Pues nadie tendrá resultados ni beneficios inmediatos.

Estadísticas de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en su portal oficial de internet dicen lo siguiente: el Registro Tributario Unificado, entidad que asigna el número de Identificación Tributaria (NIT) tiene un poco más de 2, 600,000 de los cuales 400,000 tienen interés fiscal en el país. Del universo del Número de Identificación Tributaria (NIT), 1,300,000 se encuentran inscritos pero no presentan declaración directa o declaración alguna a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), ya sea por laborar en relación de dependencia, por gozar de exención o por no recibir remuneración suficiente o simplemente no declarar sus ingresos al fisco. Asimismo, 860,000 números de identificación (NIT) fueron asignados a las municipalidades, de los cuales no existe registro estadístico y existen 40,000 contribuyentes homónimos, con Número de Identificación Tributaria (NIT) duplicados o con alguna complicación; de los 400,000 contribuyentes 125,000 hacen al menos dos declaraciones anuales, y de ellos 10,000 aportan el 80% de la recaudación total de los tributos registrados en el país. Hay cifras no oficiales que indican que solo 59,000 personas pagan el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en Guatemala.

---

<sup>18</sup> Valdez, José Fernando. *La viabilidad de un pacto fiscal para los empresarios y para la sociedad civil*. Pág. 13.

Guatemala no necesita elevar la tasa de impuestos ya existentes que impiden la capacidad de ahorro y contraen el poder de compra del ciudadano común, antes de pensar en crear nuevos impuestos para solucionar el déficit fiscal del Estado de Guatemala se debería crear un sistema para elevar el control y aumentar la recaudación fiscal.

En conclusión, el problema fundamental de la reforma tributaria o Pacto Fiscal 2012 que entró en vigencia en el mes de marzo del año 2012, es que se realizó con un censo fiscal que no está actualizado y que no está en concordancia con la realidad social de Guatemala. No se investigó los modelos o procedimientos de otros países donde se realizó una reforma política fiscal entre el Estado y la sociedad (los contribuyentes) para transparentar los ingresos y egresos del Estado logrando un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el contexto anterior se realizaron los pactos o acuerdos fiscales en países como Suecia en el año 1938, Inglaterra entre los años 1939 y 1941 y los Estados Unidos de América en el año 1986 cada una de estas reformas fiscales fue desencadenada por un hecho especial; en Suecia la victoria del partido social demócrata en el año 1936, en Inglaterra para financiar la industria militar; en Estados Unidos de América la victoria electoral de Ronald Reagan con la denuncia comprobada de una reducida carga tributaria de grandes empresas. En todos los casos anteriores no bastó que ocurriera un hecho especial, también se necesitó que el poder legislativo y los partidos políticos llegaran a acuerdos para lograr una reforma fiscal, que el ejecutivo garantice una sólida capacidad de recaudación y que esto garantice un acuerdo entre el sector empresarial y laboral para lograr un modelo fiscal estable, autosostenible que

fortalezca los impuestos aplicables a las riqueza y una simplificación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) con reducción de las tasas aplicables a las personas.

Asimismo, el fortalecimiento del impuesto para las empresas con el objetivo de combatir la evasión y defraudación fiscal. Ninguno de los aspectos anteriores se implementó en el pacto fiscal 2012 realizado en Guatemala.



## CAPÍTULO III

### **3. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el déficit fiscal en Guatemala**

La característica principal del sistema tributario de Guatemala es su bajo rendimiento en la recaudación tributaria, cuya institución encargada de la recaudación tributaria es la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Si bien la carga tributaria ha tenido un aumento gradualmente por parte del gobierno central, cuyo promedio en los últimos cinco años es de 10.98% del Producto Interno Bruto (PIB), pero los resultados de la recaudación no son los que se esperan cada año, ya que nunca se logra la meta de recaudación.

La consecuencia directa de la baja recaudación condiciona la estabilidad macroeconómica de Guatemala, dado por la insuficiencia de recursos obtenidos por medio de la recaudación de impuestos lo cual provoca un déficit fiscal, derivado que el gasto público que realiza el gobierno no tiene un equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado, produciendo un mayor endeudamiento externo e interno, limitando los márgenes de acción de la política monetaria y presionando sobre las tasas de interés y el tipo de cambio.

### **3.1. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

Se define a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) como “la institución del Estado creada por medio del Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, con el objeto de ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria contenidas en la legislación...”<sup>19</sup>

Por su parte en el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria la define como: “Se crea la Superintendencia de Administración Tributaria, como una entidad estatal descentralizada, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, tendrá las atribuciones y funciones que le asigna la presente ley. Gozará de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.” De lo anterior podemos se concluye que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es la entidad estatal que tiene a su cargo la recaudación, fiscalización y control, de los tributos internos y lo relacionado al comercio exterior, que debe percibir el Estado.

#### **3.1.1. Principales funciones de la Superintendencia de Administración tributaria (SAT)**

Conforme al Artículo 3 de Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración

---

<sup>19</sup> Ruiz, Alfredo. Ob. Cit. Pág. 499.

Tributaria sus principales funciones son:

- a) Ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de los tributos internos y los que gravan el comercio exterior, con excepción de los que por ley administran y recaudan las municipalidades;
- b) Administrar el sistema aduanero de la República, conforme a la ley;
- c) Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo;
- d) Sancionar a los sujetos pasivos tributarios de conformidad con lo establecido en el Código Tributario y demás leyes;
- e) Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias;
- f) Establecer normas internas que garanticen el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia tributaria;
- g) Planificar, formular, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar la gestión de la administración tributaria.

### **3.1.2. Organización de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

De conformidad con el Reglamento Interno de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Acuerdo número 2-98 del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), ésta estará organizada de la siguiente forma:

a) Órganos con funciones de dirección

**I)** Directorio quien es el órgano de dirección superior de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y dirigir la política de la administración tributaria y velar por el buen funcionamiento y gestión de la institución; **II)** Despacho del superintendente quien es el órgano ejecutivo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

b) Dependencias con funciones normativas sustantivas

**I)** Intendencia de aduanas: es la dependencia responsable de administrar el sistema aduanero guatemalteco; **II)** Intendencia de fiscalización: es la dependencia encargada de la supervisión, inspección, verificación y determinación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras sustantivas y formales; **III)** Intendencia de recaudación y gestión: es la encargada de planificación, organización, evaluación y ejecución de las actuaciones que, faciliten, controlen y promuevan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributaria; y **IV)** Intendencia de asuntos jurídicos: es la encargada de representar y defender los derechos, intereses y patrimonio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ante cualquier entidad y tribunales de justicia. Asimismo proporciona asesoría y consultoría legal y administrativa a las dependencias de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

c) Dependencias con funciones de apoyo técnico

**I)** Gerencia de planificación y desarrollo institucional; **II)** Gerencia de informática; **III)**

Secretaría general; **IV)** Comunicación social externa y **V)** Cultura tributaria.

d) Dependencias con funciones de gestión de recursos

**I)** Gerencia de recursos humanos; **II)** Gerencia administrativa financiera; **III)** Gerencia de infraestructura y **IV)** Gerencia de seguridad institucional.

e) Dependencias con funciones de ejecución

**I)** Gerencia de contribuyentes especiales grandes; **II)** Gerencia de contribuyentes especiales medianos; **III)** Gerencia regional central; **IV)** Gerencia regional sur; **V)** Gerencia regional occidente; **VI)** Gerencia regional nororiente y **VII)** Gerencia de atención al contribuyente.

f) Órganos con funciones de asesoría

**I)** Asesoría técnica del directorio y **II)** Asesoría del superintendente.

g) Dependencia con función de auditoría interna

**I)** Auditoría interna: es la dependencia encargada de ejercer el control y fiscalización de todos los órganos y dependencias de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), verificando que la gestión administrativa y operativa se ejecute de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, las normas de control interno y de auditoría para el sector gubernamental, reglamentos internos y manuales técnicos y administrativos aplicables. Asimismo, supervisa, examina, investiga y controla las actuaciones

administrativas del personal de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

### **3.2. La baja recaudación de impuestos**

Una de las principales causas del déficit fiscal es la baja recaudación de impuestos que logra cada año la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), combinado con un excesivo gasto público que realiza el gobierno en sus funciones.

La dificultad del gobierno para elevar sus ingresos tributarios resulta sorprendente y de características muy particulares, en el marco de que históricamente la sociedad guatemalteca ha contado con una carga tributaria muy baja y que en la última década se realizaron intentos de reformas tributarias, cada una de las cuales se impuso como objetivo, precisamente, el de mejorar de manera sostenible los ingresos del gobierno, pero sin cambiar la estructura de manera sustancial en el sentido de darle un carácter progresivo.<sup>20</sup>

La baja recaudación es producto de diversos factores, entre los cuales podemos encontrar cuatro determinantes: el primero el factor estructural el cual está ligado al desarrollo del país que se refleja en la preeminencia de la fuerza de trabajo en el campo, el tipo y naturaleza de la producción agrícola. En efecto una economía agrícola dual, en la que el sector privado se dedica a la exportación de unos cuantos productos y

---

<sup>20</sup> CEPAL. *Determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias*. Pág. 16.

por el otro lado grandes sectores de la población sumidas en la pobreza, dedicada a la producción de subsistencia derivado de un mercado interno débil, bajos niveles de ingreso, una fuerza de trabajo subempleada y una franja importante de economía informal o subterránea. Tal situación produce una base tributaria reducida que no puede ser modificada radicalmente por el gobierno.

El segundo factor es la desigualdad que existe en la distribución de riqueza y del ingreso, los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra y la riqueza en grupo pequeño, por otro lado, la generalizada situación de pobreza y pobreza extrema que vive el 53.71% de la población. Lo que limita la capacidad de consumo de bienes industriales que no permite la consolidación de una demanda efectiva que fortalezca el mercado interno nacional.

El tercer factor es el poder político que ejerce el sector privado en la estructura productiva del país ejerciendo una presión directa en la política fiscal del país. A criterio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la razón del fracaso de las reformas tributarias que se han intentado en Guatemala, es consecuencia de una estrategia incorrecta del gobierno central, pues ha cooperado con los gremios empresariales sin obtener a cambio el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el resultado es que el gobierno ha sido explotado.

El cuarto factor es el institucional que es un conjunto de factores que comúnmente son señalados como los responsables del fracaso de las reformas tributarias entre los cuales encontramos:

- a) Los altos niveles de pobreza, pobreza extrema que hay en Guatemala;
- b) Rezago en la modernización de la administración pública para la recaudación de los tributos, incluyendo la falta de un sistema de sanciones legales contra la evasión, defraudación y elusión fiscal;
- c) La falta de voluntad política para aplicar la legislación tributaria;
- d) La ausencia en la población de una cultura tributaria; y
- e) La gran desconfianza que existe por parte de los pobladores en la administración pública, derivado de la corrupción en el manejo de fondos públicos por parte del gobierno.

### **3.3. El déficit fiscal en Guatemala**

El déficit fiscal se da cuando los egresos del Estado son mayores que los ingresos.<sup>21</sup> Es decir, la diferencia negativa que existe en las finanzas públicas del Estado de Guatemala, derivado del exceso en el gasto público en relación a los ingresos que obtiene el Estado. Una de las principales causas del déficit fiscal es la sobreestimación de los ingresos públicos, proyectando crecimientos económicos demasiado

---

<sup>21</sup> Ruiz, Alfredo. *Ob. Cit.* Pág. 194.



optimistas.<sup>22</sup> Que se ve reflejado cada año en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado de Guatemala.

El déficit presupuestal de Guatemala, se ha incrementado de cuatro mil millones setecientos setenta y siete punto cuatro (Q. 4,777.4) en el año 2008 a nueve mil millones quinientos treinta y tres punto nueve (Q. 9, 533.9) en el año 2012, conforme a estadísticas presentadas por el Ministerio de Finanzas Publicas. El déficit presupuestal de cada año y el acelerado incremento del gasto público se ha financiado con deuda pública, lo cual no es sostenible y no tiene un impacto positivo a la economía del país. El déficit presupuestal en el periodo de los años 2007 a 2012 son los siguientes:

- a) 3,771.6 en el año 2007
- b) 4,777.4 en el año 2008
- c) 9,671.7 en el año 2009
- d) 10,960.3 en el año 2010
- e) 10,357.0 en el año 2011
- f) 9, 533.9 en el año 2012

Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) el déficit ha sido en promedio de 2.4%, del PIB, conforme a datos rendidos del Ministerio de Finanzas Publicas en el periodo comprendido entre los años 2007 al 2012, siendo los siguientes:

---

<sup>22</sup> Giraldo, César. Ob. Cit. Pág. 109.

- a) En el año 2007 de 1.4% del PIB
- b) En el año 2008 de 1.6% del PIB
- c) En el año 2009 de 3.1% del PIB
- d) En el año 2010 de 3.3% del PIB
- e) En el año 2011 de 2.8% del PIB
- f) En el año 2012 de 2.4% del PIB

El déficit fiscal es entonces el exceso de gasto público del gobierno, el cual debe ser pagado de alguna manera. En Guatemala se ha utilizado varios métodos por los diferentes gobiernos para poder solventar el déficit fiscal, entre ellos están:

- a) La disminución del gasto público;
- b) Un aumento en los impuestos;
- c) Mediante préstamos que solicita en el exterior o a nivel nacional; y
- d) La emisión de bonos

Pero en lo general, no ha dado resultado y al contrario han tenido efectos negativos pues la disminución del gasto público ha afectado las políticas sociales y de inversión del gobierno; el aumento a los impuestos ha dejado que la población deje de consumir que trae como consecuencia directa que la economía del país no se desarrolle; los préstamos aumentan la deuda del Estado que hace que aumenten las tasas de interés,

que a su vez pueden llevar a una disminución de la inversión en el país y, por último, la emisión bonos del Estado generan inflación.

La solución más viable para solventar el déficit fiscal en Guatemala es mediante una política fiscal integral y la suscripción de un pacto social que genera una economía estable y autosostenible a largo plazo, para benéfico de la población.



## CAPÍTULO IV

### 4. La política fiscal en Guatemala

Política fiscal es la actuación del Estado que tiene como fin la organización y coordinación de la recaudación de los tributos y de la ejecución de los gastos, encaminados a lograr los fines socioeconómicos de la población.<sup>23</sup> De la anterior definición, lo más importante es lo relativo a los ingresos del Estado para realizar las funciones que le permitan cumplir los objetivos de la política fiscal.

Los ingresos se clasifican en: ingresos financieros e ingresos tributarios. Los primeros provienen de diversas fuentes de financiamiento a las que el Estado recurre, entre ellas los ingresos por las propiedades que posee, servicios públicos, empréstitos, emisión de bonos de deuda pública, productos, derechos, expropiaciones y privatizaciones. Y los segundos son las aportaciones económicas efectuadas por los ciudadanos comúnmente denominada impuestos, que es el sometimiento a la relación jurídico-tributaria que los obliga a contribuir y que constituyen la principal fuente de ingresos para el Estado.

La política fiscal, es una rama de la política económica que debe entenderse como el conjunto de estrategias que formulan los gobiernos para conducir la economía del país,

---

<sup>23</sup> Ruiz, Alfredo. Ob. Cit. Pág. 426.

siendo estas estrategias económicas los principales instrumentos de acción por parte del gobierno para lograr una macroeconomía estable. Y se divide en:

- a) La política monetaria, que es el control de la banca y del sistema monetario por parte del gobierno, con el fin de conseguir la estabilidad del valor del dinero y evitar una balanza de pagos adversa, alcanzar el pleno empleo y buscar el estado de liquidez de la economía; y,
- b) La política fiscal, que se relaciona por un lado, por el gasto del gobierno por medio de la inversión pública y el gasto público, y por el otro lado por los ingresos del Estado por medio de los impuestos sobre las actividades de producción, circulación de mercancías y las ganancias de cualquier otra naturaleza. La política fiscal busca el equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado.

El Estado de Guatemala como garante de la estabilidad económica y social dispone de la política fiscal como el conjunto de instrumentos económicos para incidir en la equidad y el bien común, para el desarrollo humano. Las implicaciones de una política fiscal sobre el bienestar social pueden ser significativas en la medida en que tiendan a mejorar los niveles de crecimiento económico y generar fuentes de empleo, reducir los impactos de choques adversos a la dinámica económica nacional y propiciar efectos distributivos, atendiendo necesidades vitales de la población como la salud, educación, vivienda y seguridad, entre otros.

Una política fiscal funcional en Guatemala provocará el desarrollo humano, que puede constituir la base de un contrato social renovado entre la ciudadanía y el gobierno. Para ello es fundamental proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos que pueden contribuir igualmente a la consolidación democrática.

En Guatemala cada vez que se tuvo la intención de crear una política fiscal se enfrentó a los grupos de la elite económica, sectores sociales. Hay algunos avances en materia fiscal, en especial durante el gobierno de Alfonso Portillo, como consecuencia de la firma del Pacto Fiscal, particularmente el fortalecimiento legal del Impuesto al Valor agregado (IVA) de incrementarlo del 10% al 12% y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que mejoraron la recaudación tributaria y a la fecha, sostienen en un buen porcentaje el gasto social del Estado, decisión que no fue del agrado total del sector empresarial.

Durante el gobierno de Oscar Berger, la política fiscal del Estado sufrió cambios que en lugar de mejorar perjudicaron, pues algunos impuestos disminuyeron por la interferencia de funcionarios públicos con intereses particulares para con el sector empresarial.

Entre los principales problemas en Guatemala para implementar una política fiscal es la evasión tributaria que se ha permitido desde años atrás, el enriquecimiento de personas involucradas empresarialmente, y la corrupción en las esferas del Estado. Por ello, el

contribuyente no confía en pagar impuestos, pues éstos son despilfarrados, generando evasión fiscal por parte de la población.

Durante años se han hechos esfuerzos para incrementar la carga tributaria; sin embargo, antes de hacer una reforma tributaria es necesario crear un sistema tributario que asegure los siguientes aspectos:

- a) Una correcta utilización y transparencia de los recursos;
- b) Una cultura tributaria de la población;
- c) Erradicación total de la evasión de los impuestos, contrabando y castigar con severas penas a los evasores;
- d) Eliminar los privilegios en materia fiscal que se han otorgado al sector privado ya sea nacional o internacional.

Los Acuerdos de Paz firmados en el año 1996 determinaron que en Guatemala los ingresos y gastos del Estado guatemalteco son la base determinante para que el mismo cumpla efectivamente con las obligaciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, con respecto a la equidad social y con el debido desarrollo. También la política fiscal es primordial para el desarrollo sustentable y sostenible de Guatemala, el cual se ha caracterizado por contar con niveles bastante bajos de salud, escolaridad y seguridad ciudadana, además de falta de credibilidad en el sistema de administración de justicia, una inadecuada infraestructura y otros distintos aspectos que *no permiten el aumento de la competitividad y productividad de la economía de*



Guatemala. De lo anterior se concluye que los Acuerdos de Paz establecieron que el Estado tiene la obligación de dotar a la población de:

- a) El debido desarrollo social y nacional.
- b) La inversión pública para promover servicios básicos.
- c) Promover la resolución de los conflictos.
- d) Promover la concertación social.

La política fiscal en Guatemala se basa en reformas tributarias que, después de la firma de los Acuerdos de Paz en el año 2006, sean sociabilizadas a la población con el nombre de Pacto Fiscal mediante reformas que cada gobierno en turno ha realizado, pero sólo logran modificar de una manera parcial el sistema tributario del país, y no sientan las bases para crear un sistema tributario estable.

#### **4.1. Características de la política fiscal en Guatemala**

##### **4.1.1. Gasto público precario e inestable**

La característica principal del sistema tributario guatemalteco ha sido su baja recaudación. Entre las principales causas de la baja recaudación es el alto grado de evasión tributaria, influido por la debilidad de la administración tributaria, no exenta de prácticas corruptas en la recaudación y la percepción que la carga tributaria no se distribuye de forma equitativa. Asimismo, otra causa importante de la baja recaudación

es la inestabilidad en las fuentes de ingreso, derivada de las modificaciones o reformas constantes a las leyes tributarias.

#### **4.1.2. Gasto social limitado**

Los recursos destinados al gasto social en Guatemala han sido regularmente bajos y se concentran generalmente en la región metropolitana del país, creando diferencias socioeconómicas entre el sector urbano y rural. Hay ausencia de un sistema de inversión pública para la distribución de los ingresos del Estado.

#### **4.1.3. Rezago social**

Como producto de la baja recaudación y el gasto social limitado y concentrado en la zona capitalina, se ha creado un rezago social para la mitad de la población, lo que se refleja en los siguientes indicadores sociales:

- a) Pobreza afecta al 40.38% de la población
- b) Pobreza extrema afecta al 13.33% de la población
- c) Analfabetismo afecta al 16.6% de la población
- d) Desnutrición crónica afecta al 49.8% en niños menores de 5 años.

## **4.2. Objetivos principales de la política fiscal**

Entre los objetivos de la política fiscal se encuentran los siguientes:

- a) Ser el instrumento de desarrollo, para crear ahorro público y utilizarlo en inversión pública nacional a través de infraestructura.
- b) Absorber del sector privado, por los medios legales, ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades sociales del país.
- c) Lograr la estabilización de la economía a través del control de precios y el control financiero, para crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico del país.
- d) La redistribución del ingreso del Estado en una forma equitativa y justa en la población y el sector privado.

## **4.3. Funciones básicas de la política fiscal**

### **4.3.1. Imposición de tributos**

Mediante la administración de la carga tributaria por medio del aumento o disminución de tributos, modificación o creación de tributos.

### **4.3.2. Ordenación de gastos**

Mediante el control, transparencia, efectividad y funcionalidad del gasto público conforme a una política general del gobierno, que se base en priorizar las necesidades sociales de la población.

### **4.3.3. Administración de la deuda pública**

Para alcanzar determinados objetivos económicos, el Estado debe tomar decisiones que afectan a la estructura y composición de la deuda pública entre la cuales encontramos: limitaciones sobre el volumen de la deuda y el tipo de interés; qué clase de deuda se adquiere interna o externa y negociar el vencimiento de la deuda para proporcionar una liquidez por un costo mínimo posible.

## **4.4. Clasificación de política fiscal**

### **4.4.1. Según el impacto que puede tener sobre la demanda agregada**

#### **a) Política fiscal expansiva o de estímulo a la economía**

La política fiscal se considera expansiva cuando el Estado reduce los impuestos o se aumenta el gasto público para estimular la demanda agregada.<sup>24</sup> Es decir que hay capacidad productiva sin utilizar y se genera desempleo. El gobierno puede

---

<sup>24</sup> Monterroso, Gladys. *Fundamentos financieros, finanzas públicas*. Pág. 322.

estimular la demanda a través del aumento del gasto público por medio de la inversión en obras pública como carreteras, hospitales, etc. o incrementando las ayudas a las familias y empresas mediante transferencias. Esto implica un aumento en la demanda agregada que supone un incremento de la producción y el empleo. Pero se corre el riesgo de crear un efecto negativo, que al aumentar la demanda suban también los precios, es decir crear inflación. Y bajando los impuestos, así se aumenta la renta que las familias disponen para consumir y disminuyen los costes de las empresas. Por lo tanto, las empresas tendrán más recursos para invertir, lo que supone un aumento de la demanda agregada, que llevará a las empresas a incrementar la producción y por lo tanto el empleo. Pero también se corre el riesgo de crear inflación.

b) Política fiscal restrictiva o contractiva

Cuando hay o se crea inflación el Gobierno puede intervenir con el objetivo de controlar la demanda agregada y así provocar un descenso de los precios. Mediante la disminución del gasto público, que genera menos inversión en obras públicas, transferencias o comprando menos contraerá la demanda y por lo tanto los precios; el efecto negativo es que al disminuir la demanda puede también afectar a la producción creando desempleo. Y subiendo los impuestos así disminuye la renta disponible de las familias que reducirán el consumo, y las empresas al tener mayores costes disminuirán la inversión. La reducción de ambos supondrá una disminución de la demanda agregada y por lo tanto de los precios, pero también puede crear desempleo.

estimular la demanda a través del aumento del gasto público por medio de la inversión en obras pública como carreteras, hospitales, etc. o incrementando las ayudas a las familias y empresas mediante transferencias. Esto implica un aumento en la demanda agregada que supone un incremento de la producción y el empleo. Pero se corre el riesgo de crear un efecto negativo, que al aumentar la demanda suban también los precios, es decir crear inflación. Y bajando los impuestos, así se aumenta la renta que las familias disponen para consumir y disminuyen los costes de las empresas. Por lo tanto, las empresas tendrán más recursos para invertir, lo que supone un aumento de la demanda agregada, que llevará a las empresas a incrementar la producción y por lo tanto el empleo. Pero también se corre el riesgo de crear inflación.

b) Política fiscal restrictiva o contractiva

Cuando hay o se crea inflación el Gobierno puede intervenir con el objetivo de controlar la demanda agregada y así provocar un descenso de los precios. Mediante la disminución del gasto público, que genera menos inversión en obras públicas, transferencias o comprando menos contraerá la demanda y por lo tanto los precios; el efecto negativo es que al disminuir la demanda puede también afectar a la producción creando desempleo. Y subiendo los impuestos así disminuye la renta disponible de las familias que reducirán el consumo, y las empresas al tener mayores costes disminuirán la inversión. La reducción de ambos supondrá una disminución de la demanda agregada y por lo tanto de los precios, pero también puede crear desempleo.

#### **4.4.2. Según la intencionalidad de las medidas fiscales**

##### **a) Política fiscal discrecional**

Es aquella que aplican los gobiernos intencionalmente para influir en los ingresos o gastos públicos del Estado. La ventaja de esta política fiscal es que se actúa directamente sobre los problemas pero el inconveniente es que suelen ser lentas en su aplicación por los trámites políticos e institucionales que requiere su puesta en marcha. Además, estas políticas tardan en conseguir los objetivos y no siempre se hacen de una manera eficaz. Y se concentran principalmente en obras públicas, planes de empleo y formación; modificación de impuestos y transferencias públicas.

##### **b) Estabilizadores automáticos**

Los estabilizadores automáticos son determinadas partidas de gastos públicos e impuestos, que cuando la economía se contrae, tienen un efecto de política fiscal expansiva y que cuando la economía entra en una fase expansiva, tienen un comportamiento restrictivo, en definitiva por su propia naturaleza reaccionan en un sentido anticíclico, de forma automática, sin necesidad de alterar las leyes tributarias.

## CAPÍTULO V

### 5. El pacto fiscal en Guatemala

Los orígenes del pacto fiscal en Guatemala se encuentran en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que estableció varios compromisos de la política fiscal. Se basó en los siguientes *principios*:

#### a) Equilibrio entre ingresos y egresos del Estado

Para lograr el crecimiento y estabilidad económica del país, por medio del manejo adecuado del gasto público en relación a los ingresos del Estado y lograr con esto unas finanzas públicas sana y autosostenible.

#### b) Superávit fiscal anual de la cuenta corriente

Que el Estado anualmente asegurara un exceso de ingresos sobre los gastos corrientes del Estado, los cuales serían utilizados en la inversión pública en proyectos nacionales prioritarios.

#### c) Compromisos

Los dos primordiales fueron que el déficit fiscal debía situarse en el periodo de los años 2001 a 2003, alrededor del 1% del Producto Interno Bruto (PIB). Y que el



superávit en la cuenta corriente de las finanzas públicas alcanzara un 3% del producto Interno Bruto (PIB), cada año a partir del año 2001.

El Gobierno del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen, no pudo cumplir con las expectativas en los Acuerdos, por lo cual se integró la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) que estableció que el pacto fiscal era un recurso que le permitiría al Estado de Guatemala retomar el camino de las metas tributarias trazadas. El Pacto Fiscal buscaba el acuerdo social para evitar las confrontaciones que anteriormente se habían dado con el sector privado

El proceso del pacto fiscal se inició con la aprobación del documento de recalendarización del cumplimiento de la meta tributaria de los Acuerdos de Paz, en octubre del año 1998, en el cual se contempló elevar la carga tributaria al 12% en el año 2002 y realizar acciones de corto plazo con el propósito de mantener el crecimiento gradual de la carga tributaria. El proceso fue promovido por el gobierno y la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) que convocó a un foro nacional para el pacto fiscal, cuyo objetivo era recoger opiniones y consensos de la sociedad civil.

Se creó la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), la cual se conformó por: Arturo Montenegro, Lizardo Sosa, Richard Aitkenhead, Alma Quiñónez y Juan Alberto Fuentes Knight (Secretario Ejecutivo). Y fue asesorada por Eduardo Weymann y Pablo

Schneider. La comisión era la encargada de elaborar una propuesta para la concertación del pacto fiscal.

En diciembre del año 1999, la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) entregó el informe denominado **“Hacia un Pacto Fiscal en Guatemala”** a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP). En el mes febrero del año 2000, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) convocó a 75 organizaciones a participar por medio de comentarios y propuestas al documento base. La comisión recibió 46 propuestas suscritas por 131 organizaciones. Por primera vez se sometía una política fiscal a una discusión amplia y participativa. A partir de la revisión de las propuestas se identificaron convergencias y divergencias. La Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP), mediante la discusión y negociación, logró un consenso global sobre los compromisos que debía incluir el Pacto Fiscal. En el mes mayo del año 2000 se instaló el Foro Nacional para el Pacto Fiscal con la participación de todas las instituciones.

El 25 de mayo del año 2000, el pacto fiscal fue suscrito por más de 130 organizaciones en presencia de los presidentes de los tres poderes del Estado de Guatemala, por su parte el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) se opuso y solcito al Congreso de la República de Guatemala que no se debía aumentar la tasa, sin antes de hacer más eficiente la recaudación fiscal.

Los efectos del pacto fiscal no fueron los previstos, con lo cual se mantuvo el modelo político y social que prevalecía, sin modificaciones o alteraciones sustanciales suficientes para lograr un cambio en sus estructuras. Entre los principales efectos se encuentran los siguientes:

a) Precaria e inestable recaudación tributaria

La carga tributaria de Guatemala, después de la suscripción del pacto fiscal, no varió en una gran escala, la cual era en el año 2000 del 10.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) y en el año 2012 es de 10.9% y de los principales factores de la precaria recaudación es la gran cantidad de reformas a los impuestos que se han realizado desde el año 2000 y que han sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad por parte del sector privado.

b) Administración tributaria incipiente

El alza en la recaudación tributaria era un factor esencial para la eficacia del pacto fiscal y la encargada de lograrlo era la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Pero no lo ha logrado y esto se ve reflejado en la baja recaudación de ingresos tributarios que logra cada año. Los avances más importantes de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) han sido facilitar el pago de impuestos a los contribuyentes a través del sistema bancario, la instalación de oficinas de atención al público así como pago electrónico de declaraciones vía Internet. Sin embargo, le hace falta la consolidación tributaria y su fortalecimiento *para evitar la defraudación tributaria por parte de los contribuyentes.*

c) Gasto social limitado con el mantenimiento del rezago social

El gasto social mostró una tendencia creciente después de la suscripción del Pacto Fiscal que rápidamente fue reducida gradualmente, con lo cual se mantuvieron los indicadores sociales que demuestran un rezago social.

d) Avances incipientes en materia de transparencia y auditoría social

En lo que respecta al control de la ciudadanía sobre los actos públicos o auditoría social, el papel de la sociedad civil aún es limitado en esta área. Derivado a la poca capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, la cual es precaria y se combina con el hecho que los instrumentos para acceder a la información de los actos públicos no están disponibles de forma oportuna, continua, completa y clara.

La relevancia del documento denominado pacto fiscal no radica en el resultado o la incidencia en la economía del país debido que el cambio que logró en la economía no fue sustancial para mejorarla, la importancia del Pacto Fiscal es que fue el producto de un consenso entre el gobierno y la sociedad civil, que anteriormente no se había logrado por diversos factores.

### **5.1. Definición**

El concepto de pacto fiscal analizándolo de una manera simple se podría definir: como el consenso entre los sectores representativos de la sociedad y el Estado, con el objeto de mejorar la recaudación tributaria. Pero dentro del contexto social y político de

Guatemala se comprende de una mejor manera como: el acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos que debe contar el Estado para poder cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y los Acuerdos de Paz.<sup>25</sup> La necesidad de un pacto fiscal en Guatemala es innegable para implementar una estrategia de desarrollo sostenible, pero antes de la implementación de un pacto fiscal, se necesitan consensos duraderos para lograr una estabilidad macroeconómica que sean proporcionales con las responsabilidades y compromisos públicos del Estado.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señaló que para que un pacto fiscal fuere viable se tenía que lograr la consolidación en cinco aspectos para poder alcanzarlo, los cuales son los siguientes:

a) La consolidación del ajuste fiscal

Mediante una correlación sostenible entre ingresos y gastos, incrementando los primeros, reduciendo o racionalizando los segundos, cuyo fin sea lograr la equidad social.

b) El incremento de la productividad del gasto público

Por medio de modificaciones de los modos de gestión, racionalizar la estructura administrativa y su descentralización o la privatización de determinados servicios, entre otros.

---

<sup>25</sup> Monterroso, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas**. Pág. 337.

c) La transparencia de la actuación pública

Que es un elemento esencial para lograr una economía estable y autosostenible.

d) La promoción de la equidad a través de la acción estatal:

Mediante la promoción de la igualdad de oportunidades, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, dotar de protección a las poblaciones vulnerables; y equidad en el reparto de las aportaciones a las cargas comunes y su efectiva ejecución, luchando contra el fraude fiscal.

e) El fortalecimiento de los valores de la democracia política

Mediante la democratización que deben existir en las instituciones fiscales.

## **5.2. Factores para lograr un pacto fiscal integral**

Una vez iniciado un proceso participativo para reformar y reforzar el marco institucional en el cual se define la política fiscal que garantiza un Pacto Fiscal efectivo, es necesario utilizar las experiencias tributarias en Guatemala, tomando en cuenta los siguientes factores:

a) Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar un pacto fiscal sobre una política fiscal.

- b) Contar con una organización o una institución bien definida para impulsar el proceso, para que éste tenga credibilidad técnica, política, y represente a los principales sectores involucrados en la negociación del pacto fiscal.
- c) Incluir desde el principio a los partidos políticos y al poder legislativo en el proceso de negociación, para evitar confrontación en la aprobación del pacto fiscal.
- d) Fundamentar el proceso en un enfoque de integración y de largo plazo que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones, logrando la discusión del pacto fiscal con el objetivo de realizar una reforma duradera del Estado, basada en un cambio de la orientación política pública.
- e) Definir una estrategia de consultas bien definida y clara que no sólo asegure que se han tomado en cuenta los diversos intereses de los sectores que interviene en la economía, la cual le confiera legitimidad al proceso y permita explicar sus componentes.
- f) Establecer una relación positiva con los medios de comunicación para que estos apoyen el proceso.
- g) Divulgar la información y los estudios sobre el tema, contribuyendo así a un proceso de aprendizaje colectivo que pueda facilitar la convergencia de posiciones. Presentar estadísticas serias y precisas de los acuerdos.
- h) Poner en práctica técnicas de negociación flexibles, tomando en cuenta la experiencia en las anteriores negociaciones tributarias.
- i) Compensar las asimetrías con la capacidad de negociación de los diversos sectores mediante un mayor acceso a la información a los grupos más débiles y el mejoramiento de su capacidad técnica y de negociación.

- j) Asignar suficiente tiempo a la construcción de capacidades y a la negociación con el fin de alcanzar los resultados que se esperan.
- k) Ser realista y objetivos en los resultados que se esperan alcanzar.

### **5.3. Actores sociales para lograr un pacto fiscal integral**

Conforme al contexto social y económico en Guatemala, existen tres distintas clases de actores: en primer, lugar se encuentran el sector privado representados por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF); en segundo lugar el sector público que es el gobierno de Guatemala, y en tercer lugar, el sector obrero.

#### **5.3.1. El sector privado**

Son aquellos que tienen el capital debidamente organizado, que cuentan además con un liderazgo formal. El sector privado en Guatemala debido al poder económico que ostenta, ejerce una presión directa en los siguientes temas:

- a) Controla los parámetros de la inversión o de desinversión en el país.
- b) Tiene una influencia directa en el salario y empleo, en el movimiento del capital y en la estabilidad monetaria.
- c) El sector empresarial es capaz de determinar la estabilidad o de la caída del gobierno.



- d) De oponerse a los cambios en el sistema tributario a través de paros empresariales y mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad a las reformas aprobadas por el gobierno que conlleva a incidir en la política fiscal del país.

### **5.3.2. El sector público o gobierno**

Que es el conjunto de los poderes del Estado, que está distribuido entre el Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Que tiene a su cargo la elaboración de la política fiscal del país, a través de la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el cual establece la inversión pública.

### **5.3.3. El sector obrero**

Que está representado por diversas organizaciones de trabajadores, denominados sindicatos. La importancia de la injerencia del sector obrero en el pacto fiscal, radica que son una parte fundamental en los procesos de desarrollo económico del país porque representan la fuerza de trabajo y es la mayoría de la población.

En conclusión, para lograr un pacto fiscal íntegro es necesario, que se incluyan: al sector privado, al sector público o gobierno y al sector obrero, para negociar mediante concesiones recíprocas las bases económicas, sociales y políticas, para establecer una política fiscal en Guatemala.

## **CAPÍTULO VI**

### **6. La pobreza y pobreza extrema en Guatemala**

#### **6.1. Antecedentes históricos de la pobreza en Guatemala**

Es una realidad que vive Guatemala, la pobreza y pobreza extrema no es una situación reciente pues ha sido una característica histórica derivada del desarrollo económico imperante del país. En la colonización española se marcó los primeros rasgos de diferenciación al definir los asentamientos humanos en función de las necesidades de trabajadores agrícolas en los entornos de los repartimientos y encomiendas, basando la actividad productiva exclusivamente en la fuerza de trabajo campesina, que se copió del modelo feudal que se utilizaba en Europa.

Con la llegada de los españoles y la implantación del régimen colonial se marca el inicio de un período de dominación y explotación de grupos indígenas que se extiende hasta nuestros días, que con el paso del tiempo ha ido evolucionando o adecuándose al contexto social de la época, pero no ha cambiado de manera sustancial la explotación de los grupos étnicos o indígenas y esto se ve reflejado en los altos índices de pobreza que sufren los pueblos indígenas. El régimen colonial implicó formas específicas de apropiación de los recursos y de la fuerza de trabajo a partir del pago de tributo y del trabajo no remunerado, comenzando a distinguir a dos sectores sociales, ricos y pobres.

Luego con la crisis comercial suscitada a finales del siglo XVIII en España, motivó a la élite comercial y política de Guatemala abrir sus mercados a los ingleses. Motivados por los acontecimientos independentistas de México, en el año 1821 proclaman la independencia nacional, que en realidad fue un rompimiento político con España, cambiando el régimen político pero no la estructura económica que mantuvo la pobreza a los pueblos indígenas.

El cambio continuo de gobiernos de liberales y conservadores que tuvieron lugar entre los años de 1821 y 1871, consolidó el proyecto criollo. Como fruto directo de las continuas demandas comerciales en la producción de grana y cochinilla, se dieron los primeros despojos y concentración de tierra en el país, acentuando la situación de pobreza ya existente. Con el surgimiento del café como sustituto comercial de la grana y el triunfo de la reforma liberal en el año 1871, el país tuvo que transformarse internamente. El autoritarismo, la violencia, la discriminación, el racismo y la exclusión serían prácticas que se instaurarían y legitimarían en los gobiernos de Guatemala entre los años 1871 a 1944.

En la actualidad, la economía nacional no implica superar el carácter excluyente y concentrador del modelo económico anterior. Ahora se ha acentuado la pobreza de la población hasta niveles alarmantes, detrás de ello han estado presentes los principios neoliberales recomendados desde los organismos financieros internacionales como estrategias para garantizar pago continuo de la deuda externa del país.<sup>26</sup> La reducción

---

<sup>26</sup> Villagrán García, Claudia .Guatemala un país por descubrir. Pág. 61.

de la pobreza se ha convertido en el objetivo final de la política social, según el eslogan que el Banco Mundial cita en diversos documentos.

El aumento generalizado de la pobreza presiona el gasto social, lo cual se convierte en contratendencia a su reducción y como consecuencia de los programas de ajuste.<sup>27</sup> Dichos programas son utilizados en Guatemala con fines políticos y clientelistas por los gobiernos de turno, entre los cuales podemos mencionar y resaltar la bolsa solidaria como es llamada actualmente, bolsa segura.

## **6.2. La pobreza y pobreza extrema en Guatemala en la actualidad**

En Guatemala hay aproximadamente catorce millones seiscientos treinta y seis mil cuatrocientos ochenta y siete habitantes (14, 636,487), de los cuales el 13.3% sufre de pobreza extrema, esto indica que casi 2 millones de personas sobreviven con un ingreso de 12 quetzales al día. Además el 40.38% sufre de pobreza, indicando que casi 6 millones de personas sobreviven con un ingreso de 24.74 quetzales al día. Lo que da como resultado que aproximadamente 8 millones de personas sufran de pobreza o pobreza extrema en Guatemala. Que es más del 50% del total de habitantes en el país.

La zona rural del país se ha caracterizado por ser un ámbito de pobreza extrema que ha tenido pocas variaciones en los últimos diez años, debido que son los hogares más susceptibles a caer en la pobreza porque sus ingresos dependen casi exclusivamente

---

<sup>27</sup>Giraldo, César. **Ob. Cit.** Pág. 175.

de actividades agrícolas integradas a los mercados y sus miembros tienen los más bajos niveles educativos en el país. En el área rural el 70% de la población sufre de pobreza.

La pobreza se puede definir como la falta de recursos que son necesarios para satisfacer las necesidades básicas de una persona, población o un grupo de personas específicas, que no tiene la capacidad y oportunidad de superarse. Entre los principales indicadores de la pobreza en Guatemala están los siguientes:

- a) Falta de salud
- b) Falta de vivienda
- c) Falta de ingresos
- d) Falta de empleo
- e) Falta de nutrición
- f) Falta de tecnología
- g) Falta de educación
- h) Sufre analfabetismo
- i) Sufre desnutrición crónica
- j) Mortalidad infantil

Guatemala tiene muchos ciudadanos, los cuales se encuentran por debajo de la llamada línea de la pobreza, que conforme a la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2011, la cual estableció como línea de pobreza extrema un gasto total

en alimentos de Q.4,380.00 per cápita por año. Asimismo, estableció una línea de pobreza general un gasto total de Q.9, 030.93 per cápita por año.

La pobreza y extrema pobreza en Guatemala se relaciona con la vulnerabilidad y las limitaciones a la participación y decisión, con la probabilidad de salir desfavorecidas por las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades. Para la erradicación de la pobreza y extrema pobreza, es necesario un desarrollo sostenible que debe tener el país, para poder hacerlo deben aplicarse inmediatamente acciones que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de Guatemala.

Entre las causas que dificultan la erradicación de la pobreza, es la falta de una coordinación nacional; en materia económica, las orientaciones neoliberales impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la mala distribución de los ingresos del Estado; la pobreza va estrechamente relacionada con el desempleo, desnutrición, analfabetismo, etc.

Otra causa de la pobreza en Guatemala, es que los pobres generalmente son excluidos de la participación en las instituciones del Estado que toman las decisiones y administran los recursos que afecta su vida.<sup>28</sup> Esto se ve reflejado en las elites políticas, debido que no incluyen a personas que no tengan un estatus económico elevado, excluyendo de manera directa a los que no tienen un poder adquisitivo elevado.

---

<sup>28</sup> Banco Mundial. **Empoderamiento y reducción de la pobreza**. Pág. 19.

### **6.3. Métodos para medir la pobreza en Guatemala**

La palabra pobreza se deriva de pobre en castellano y tiene su origen en el adjetivo latino “**Paupere ris**”.<sup>29</sup> Comúnmente la palabra pobreza es un término utilizado para designar a las personas que no satisfacen sus necesidades básicas (comida, vestido, educación y salud). Existen tres métodos para poderla medir.

#### **6.3.1. El método de la línea de la pobreza o método indirecto**

Este método relaciona la definición de pobreza como estándar de vida ya que considera pobres a las personas cuyo ingreso no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo. Este método establece que la pobreza es el resultado de la distribución desigual del ingreso, producto de un desarrollo insuficiente de la región o de la concentración de ingresos en ciertos sectores de la sociedad.

#### **6.3.2. El método de las necesidades básicas insatisfechas o método directo**

El método de las necesidades básicas insatisfechas se basa en una lista de necesidades establecidas como básicas y clasifica como pobre a todas aquellas personas que tienen por lo menos una necesidad básica insatisfecha.

---

<sup>29</sup> Casado Pérez, Demetrio. **Introducción a la sicología de la pobreza**. Pág. 19.

### **6.3.3. El método por niveles de consumo**

Este método se basa en el consumo de los hogares y clasifica como extremadamente pobres a toda persona cuyo consumo es tan bajo que no alcanza para satisfacer sus necesidades diarias de calorías y proteínas.

## **6.4. Indicadores de la pobreza en Guatemala**

### **6.4.1. Infraestructura sanitaria**

Debido que los servicios de salud se concentran en la región metropolitana, lo que conlleva a un déficit asistencial en el área rural del país. El sector rural tiene los más altos índices de pobreza y pobreza extrema en Guatemala.

### **6.4.2. Desnutrición infantil**

La desnutrición crónica afecta al 49.8% de los niños menores de cinco años, es decir que cada niño de dos sufre desnutrición crónica, que lo afecta por el resto de su vida, debido que no logra desarrollarse de una manera plena a nivel intelectual y física.

### **6.4.3. Analfabetismo**

El cual en el año 2012 era de 16.62%, el cual se traduce que alrededor de 2, 432,584



de personas son analfabetas y la mayor parte se concentra en el rural.

#### **6.4.4. El déficit de vivienda propia**

Debido que solo la tercera parte de las personas pobres habitan en vivienda propia, mientras una décima parte lo hace en terrenos ilegales ocupados en colonias marginales, habitáculos alquilados o viviendas prestadas por familiares. Pero el problema se complica al introducir el índice corrector de las condiciones de habitabilidad, definidas por carencia de servicios básicos, hacinamiento y ausencia de títulos de propiedad que impiden realizar inversiones de mejora.<sup>30</sup> Es decir que las personas que sufren de pobreza no tienen una certeza y seguridad jurídica en relación a vivienda propia.

#### **6.4.5. Sistema de drenajes**

Debido que más del 60% no tiene acceso a un sistema de drenajes.

#### **6.4.6. Abastecimiento de agua potable**

El 25% de los hogares del país carecen al acceso de agua potable, en conclusión medio millón de hogares carece de suministro

---

<sup>30</sup> Cebrián Abellán, Aurelio. *Indicadores de la pobreza en la República de Guatemala*. Pág. 31

#### **6.4.7. Transporte**

Que se ve reflejado en la dificultad al acceso a las aldeas y caseríos mediante caminos vecinales y que son intransitables durante el invierno.

#### **6.5. Políticas públicas empleadas para solucionar la pobreza en Guatemala**

En los años 1986 a 1990, se conceptualizó a la pobreza como el subdesarrollo, que se identificaba como desempleo y subempleo, violencia, inseguridad y caos social. No se enfrentó la pobreza sino la desigualdad y la exclusión social mediante la generación de empleo y la atención de las necesidades básicas de la población.

En los años de 1990 a 1993, se definió a la pobreza como necesidades básicas insatisfechas, por ese motivo las políticas de reducción de la pobreza también estaban destinadas a la generación de empleo, inversión en capital humano y transferencias a los sectores de extrema vulnerabilidad. El Estado se centró no en la generación de empleo, sino en mantener la estabilidad macroeconómica para que la iniciativa privada pudiera generarlo y absorber la mano de obra desempleada. Los objetivos sociales eran:

- a) Reducir la pobreza extrema;
- b) Desarrollar la capacidad productiva de la población en extrema pobreza;
- c) Mejorar y capacitar los recursos humanos;

- d) Ampliar la cobertura y mejorar los servicios de salud; y
- e) Reasignar recursos

Se crea el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz) con el objeto de financiar programas y proyectos de atención a la población desarraigada y a otros sectores afectados por el conflicto armado.

En los años de 1993 a 1996, el concepto de pobreza que se utilizó fue el de necesidad, que hace referencia a la carencia de bienes materiales. El término necesidad comprendía comida, vestido, combustible o techo. Los sectores priorizados para la reducción de la pobreza fueron: educación preprimaria y primaria; inversión a través de programas como el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade), el Fondo de Inversión Social (FIS).

En los años de 1996 a 2000 se le dio un enfoque a la pobreza como la desigualdad entre grupos sociales y los programas de pobreza, a pesar de que se reconocía a la desigualdad como uno de los factores desencadenantes de la pobreza. La acción del Estado giró en tres aspectos el político, el social y el económico. La política social definió tres líneas: un programa de emergencia que se focalizó en grupos meta y regiones prioritarias. El principal instrumento fueron los Fondos Sociales entre ellos: el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua); el Fondo de Tierra (Fontierra); y el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (Foguavi).

En los años de 2000 a 2004 la acción del Estado se centró en la reducción de la pobreza, motivada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se logró una recolección y sistematización mediante la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi 2000, el XI Censo nacional de población y VI de habitación de 2002. Los mapas de pobreza elaborados con la información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Encovi 2000, el XI Censo nacional de población y VI de habitación de 2002, alcanzaron resultados más precisos, que además incluyeron mapas de pobreza utilizando el criterio de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

En los años de 2004 a 2008 los planteamientos centrales de la política pública fueron plasmados en el documento ¡Vamos Guatemala! Unidos por un mejor país. Programa de Reactivación Económica y Social, 2004/2005, con tres líneas estratégicas: Guate Solidaria, Guate Crece y Guate Compite. La pobreza fue definida como la imposibilidad de las familias de alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida, interpretada ésta no sólo como el consumo de alimentos y la capacidad de vestirse y abrigarse, tener acceso a la educación, salud, agua limpia, entre otros satisfactores.

En los años 2008 a 2012, la pobreza es conceptualizada como el derecho a tener una vida con salud, educación, ingresos y entorno vital apropiado y sostenible para el desarrollo como humano. En el año 2008 se crea el Consejo de Cohesión Social (CCS), y en el año 2012 se crea el Ministerio de Desarrollo Social. Pero durante este período se han implementado programas sociales de carácter populista, debido que son utilizados con fines políticos, creando un gran déficit en las finanzas públicas, tales

como mi familia progresa, bolsa solidaria y bolsa segura entre otros, que son utilizados, no de una manera técnica, por lo que tienen poca incidencia para combatir a la pobreza, además son un medio para la malversación de recursos públicos, debido a la corrupción y clientelismo que los rodea.

## CAPÍTULO VII

### **7. Las consecuencias jurídico-económicas del pacto fiscal en el aumento de la pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala**

Derivados de los Acuerdos de Paz firmados entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en el año 1996, se ha realizado una serie de estudios técnicos sobre aspectos fiscales y tributarios, mediante la cual han creado la figura de pacto fiscal.

En el año 2012 se implementa una reforma tributaria, que se sociabilizó a la población con el nombre de Pacto Fiscal 2012. Esta reforma tributaria o pacto fiscal modificó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), crea la Ley de Actualización Tributaria y modifica diversas leyes fiscales que conllevan consecuencias jurídico-económicas para la población, dichas reformas afectan de manera directa al sector obrero debido que sólo aumenta la tasa impositiva para dicho sector, un ejemplo es el Impuesto de Circulación de Vehículos que duplicó su valor con respecto al anterior impuesto, solo afecta a personas individuales y conceden una reducida carga tributaria al sector privado. Las empresas inscritas en el Régimen General se les concedieron una reducción gradual de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) el cual era de 31% sobre utilidades a 28% en el primer año de vigencia; es decir en el año 2013 y un 25% por ciento en el 2014. En conclusión, los impuestos no llevan más que al estancamiento de la economía del país y el aumento de la pobreza en el sector obrero.

## **7.1. Antecedentes del pacto fiscal 2012**

Con vigencia para el año 2012 se aprobó el Decreto número 4-2012 del Congreso de la República de Guatemala bajo el título Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, aprobada por el Congreso el 26 de enero del año 2012 y sancionada por el Organismo Ejecutivo el 16 de febrero del año 2012. Es conocida popularmente como Ley Antievasión II. También se le conoce como la Fase II de la Ley Antievasión.

La Fase I proviene de hace seis años, en el año 2006 cuando se aprobó el Decreto número 20-2006 por el Congreso de la República de Guatemala el 6 de junio del año 2006 y sancionado por el Organismo Ejecutivo el 20 de junio del mismo año, y se titula Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, y es conocida como Ley Antievasión I. Esta incluyó un sistema de retenciones del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) que anticipó la recaudación de los años subsiguientes.

A partir del 1 de enero del año 2013 entró en vigor la segunda ley, el Decreto número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Actualización Tributaria, que define cuatro tipos distintos de rentas: a) renta de las actividades lucrativas; b) renta del trabajo en relación de dependencia; c) renta de capital, ganancias y pérdidas de capital; d) rentas de no residentes.

## **7.2. Consecuencias económicas-jurídicas del pacto fiscal 2012**

Se define que una consecuencia jurídico-económica del pacto fiscal 2012, es aquella que debido al aumento de los impuestos repercute en el patrimonio de una persona de manera directa disminuyéndolo y debido a la disminución de su patrimonio, su relación jurídica ante la administración pública y sociedad cambia. Derivado que tiene los mismos ingresos mensuales o anuales, pero su obligación tributaria ha cambiado; es decir, que como consecuencia su relación jurídica ante la administración pública en materia tributaria ha sido modificada, creando la obligación legal de tributar más o cambiándolo de régimen, lo cual tiene consecuencias jurídicas, debido que está sujeto a nuevas disposiciones legales que debe de cumplir de manera obligatoria. En el ámbito social la disminución de su patrimonio como un efecto directo del aumento de los impuestos, es que disminuya su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas y de su familia, clasificándolo como una persona que sufre de pobreza por ser incapaz de satisfacer sus necesidades y de su familia.

### **7.2.1. Al sector privado**

El pacto fiscal 2012, sirvió a los intereses del sector privado debido a que logró que a las empresas inscritas en el Régimen General obtuvieran una reducción gradual del Impuesto Sobre la Renta (ISR), el cual era del 31% sobre utilidades a 28% por ciento en el primer año de vigencia, es decir el año 2013 y pasa a ser un 25% para el año 2014. Asimismo, logró que la reinversión de utilidades fuera exenta del pago del



impuesto, pero si la empresa reparte dividendos a sus accionistas deben pagar una tasa del 5%, dos puntos más, debido que el anterior era de 3% con timbres fiscales.

### **7.2.2. Al sector de los profesionales**

Los abogados, médicos y profesionales inscritos bajo el régimen simplificado del Impuesto Sobre la Renta (ISR), se les incrementó la tasa la cual era de un 5% sobre sus ingresos al 6% en el año 2013 y a 7% en el 2014. Un abogado que gana Q.10, 000.00 mensuales, tributaba Q. 500.00 mensuales, pero con la reforma tributaria en el año 2013 es de Q 600.00 un 20% más y para el año 2014 será de Q. 700.00 un 40% más. Asimismo se incrementó el valor del papel sellado especial para protocolo que era de un Q.1.00 por hoja a Q.10.00 por hoja, aumentando un 900% su valor, que se transferirá a la persona individual que solicita la prestación de servicios profesionales.

### **7.2.3. Al sector obrero**

Debe entenderse como sector obrero o proletariado en Guatemala, al conjunto de trabajadores que aportan básicamente el factor trabajo en la producción y a cambio reciben un salario o contraprestación económica, sin ser propietarios individuales de los medios de producción.<sup>31</sup> Para los trabajadores en dependencia se eliminó la acreditación de la planilla del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se eleva la deducción del mínimo vital de Q. 36,000.00 a Q. 48,000.00 anuales. En la práctica, aquellos que

---

<sup>31</sup> Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 387.

ganen menos de Q. 5,000.00 no pagarán el Impuesto Sobre la Renta (ISR), sin embargo, la eliminación de la planilla incrementará el número de contribuyentes de 59,000 actuales a 430,000, es decir, que más asalariados deberán pagar el Impuesto Sobre la Renta (ISR), mediante el cual se compensara las deducciones hechas al sector privado.

#### **7.2.4. A los no residentes**

Con respecto a los no residentes en relación a la reforma del Impuesto Sobre la Renta (ISR) afecta a los no residentes tales como: artistas, deportistas y consultores extranjeros que generen ingresos en el país, quienes pagarán tasas entre 5% y 15%, según su actividad.

#### **7.2.5. Con respecto a los vehículos automotores**

La reforma contempló duplicar el Impuesto Sobre Circulación de Vehículos. Creó el Impuesto a la Primera Matrícula de Vehículos (Iprima) que sustituye al arancel de importación. Un carro usado valorado en Q40,0000.00 que se importa con una factura de Q. 10, 000.00 paga el 20% es decir Q. 2,000.00, la cual se cobrará sobre su valor de mercado. Además, se prohibió importar modelos con más de 7 años de fabricación. Pero, se redujo a la mitad el precio del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos conforme al Decreto número 1-2013 del Congreso de la República de Guatemala, debido a la oposición pública mediante protestas públicas realizadas por la población y

organizaciones del sector privado; la oposición a pagar el impuesto y la baja recaudación que logro la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

#### **7.2.6. Compraventa de vivienda**

La compraventa de bienes inmuebles, sea la segunda y subsiguientes, están sujetas al 3% del valor de la transacción por medio de timbres fiscales.

Es innegable que la tasa impositiva se elevó solamente a las personas individuales debido a los aumentos de los impuesto directos, por ejemplo, a los profesionales en relación al Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se aumento un 40% ya no es deducible de la planilla del Impuesto al Valor Agregado (IVA); asimismo, el Impuesto de Circulación de Vehículos automotores que afecta de manera directa al sector obrero, debido que en muchos casos sus vehículos automotores son su fuente de ingresos o su medio de transporte para llegar a su trabajo, debiendo cumplir con las obligaciones tributarias de lo contrario tendrá consecuencias jurídicas y sumándole la inflación en los precio de los productos, servicios y la canasta básica, es inevitable el aumento de la pobreza, especialmente en el sector obrero.

### **7.3. El aumento de la pobreza en el sector obrero como consecuencia del pacto fiscal 2012**

Las decisiones del gobierno en materia de política fiscal, la imposición del pacto fiscal 2012 que aumenta la carga tributaria a personas individuales y concede reducción de la carga tributaria al sector privado, la cual crea una situación en la cual la economía se encuentra estancada, el consumo es bajo derivado que se afecta el poder adquisitivo de la población y como consecuencia las empresas no pueden producir con toda su capacidad e impide que realice nuevas inversiones.

Asimismo, los resultados del pacto fiscal 2012 en materia de recaudación tributaria para el año 2012 conforme al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012, Decreto número 33-2011 del Congreso de la República de Guatemala, establecieron que los ingresos tributarios serian de Q. 43,611,110,000 logrando recaudar Q. 42, 818,600,000 teniendo un déficit en la recaudación de 1.8%, equivalente a Q. 792, 510,000.00. Para el año 2013 conforme al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013, Decreto número 30-2012 del Congreso de la República de Guatemala, establecieron que los ingresos tributarios serian de Q. 50,375,741,379 que posteriormente se redujo al Q. 49,100,000,000 pero tampoco se alcanzará debido que hay proyecciones que la recaudación para el año 2013 será de Q. 47,105,000,00 es decir que hay déficit de la recaudación conforme al monto original, el cual es de 6.5%, equivalente a Q. 3, 270,741,379. Significa que los resultados del pacto fiscal 2012 en materia de

recaudación tributaria son negativos y ese déficit en la recaudación es compensado por medio de deuda pública ya sea interna o externa, que afecta directamente a la estabilidad macroeconómica del país.

En el año 2012 Guatemala tuvo un crecimiento económico del 3%, el cual fue menor al previsto por el Banco de Guatemala que era de 3.3% y para el año 2013 se proyectó un crecimiento económico de 3.5%, pero no se va a lograr dicho crecimiento debido a una baja en el Producto Interno Bruto (PIB) el cual hace una proyección del 3.2%.

Relacionando los tres aspectos anteriores da un estancamiento de la economía, derivado al aumento de los impuestos, especialmente para personas individuales; un déficit en la recaudación tributaria en los años 2012 y 2013 que es compensada con la adquisición de deuda pública que perjudica la estabilidad macroeconómica del país; y un crecimiento económico en Guatemala menor a lo previsto para los años 2012 y 2013, tiene como consecuencia directa para el sector obrero, en primer lugar, que no hay generación de empleo para la población económicamente activa (PEA), según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos -ENEI 1-2013 hay 78,536 personas desempleadas en la área metropolitana que equivale a un 6.2%; segundo, debido a la poca oferta de empleo en relación a la demanda la mayoría de empleos solo paga el salario mínimo que en el año 2013 de acuerdo con el Acuerdo Gubernativo 359-2012 es de Q. 2,421.75 para actividades agrícolas y no agrícolas; para exportadora y maquila es de Q. 2,246.25.

El 44.4% de la población económicamente activa (PEA) ejercen una actividad informal; los ingresos de la persona que ejercen una actividad económica de manera formal es de Q. 2, 956.00 mensuales, pero en el sector informal el promedio es menor, siendo de Q. 1, 370.00 mensuales, es decir que más del 50% de la población económicamente activa en el área metropolitana se encuentra realizando una actividad económica informal o está desempleada y tiene como promedio un salario menor que el mínimo.

Comparando los ingresos del sector obrero o asalariado con respecto al precio de la canasta básica alimentaria (CBA) que “es la cantidad mínima de alimentos que una familia guatemalteca debe consumir diariamente para satisfacer sus necesidades energéticas y proteínicas”.<sup>32</sup> Que para enero del año 2013 su monto era de Q. 2, 449.80 mensual es decir que un obrero que ejercer una actividad económica formal tendría que invertir el 82.8% de su salario para solamente satisfacer su necesidad esencial y de su familia en materia energética y proteínica, entonces que pasa con las otras necesidades además de la alimentación como: transporte, agua, electricidad, educación, salud y recreación, es imposible satisfacer esas necesidades sin descuidar la alimentación. Con respecto a la canasta básica vital (CBV) que es “el conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de la familia”<sup>33</sup> la cual comprende alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, comunicaciones, recreación, cultura, bienes y servicios diversos, que para el mes de marzo del año 2013 su monto era de Q. 4,970.26 mensual.

---

<sup>32</sup>Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad CEIBA. **Canasta básica en Guatemala**. Pág. 22.

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 22.

La sobrevivencia de la población guatemalteca se ve mermada porque el costo de vida a nivel nacional encarece cada día de forma incontrolable. El costo de vida es un valor teórico que representa el valor o costo de bienes y servicios que los hogares consumen para satisfacer sus necesidades. Este costo de vida fluctúa dependiendo del comportamiento del ritmo inflacionario y de acuerdo al valor adquisitivo de la moneda: El costo de vida se refleja a diario en la canasta básica de alimentos y en la canasta básica vital. En la actualidad, resulta difícil para la mayoría de la población guatemalteca acceder a la canasta básica de alimentos (CBA), acceder a la canasta básica vital (CBV) resulta inalcanzable, debido que el trabajador agrícola, el trabajador no agrícola y el trabajador de exportación y maquila que conforman el sector obrero, necesitarían duplicar sus salarios para poderla adquirir.<sup>34</sup> Derivado del alto costo de la vida conforme al monto de la canasta básica alimentaria (CBA) y canasta básica vital (CBV), en relación a los ingresos del sector obrero, con el precedente que en período de los años 2006 a 2011 la pobreza aumentó de un 35.80% a 40.38%, es decir que hubo un aumento del 4.58% que equivale aproximadamente a 670, 351 nuevas personas sufren de pobreza que anteriormente no sufrían, que es resultado de la mala política fiscal que se utilizó en Guatemala en este período.

El sector obrero del municipio de Guatemala, es un sector susceptible en caer en la pobreza porque depende para su sobrevivencia y de sus familias de su fuerza de trabajo, pero si no se genera empleo por la inestabilidad de la macroeconomía del país, debido a la diferencia que hay entre la demanda de empleo y la oferta, da como

---

<sup>34</sup>Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad CEIBA. Ob. Cit. Pág. 20.

resultado un salario mínimo no acorde con el precio de la canasta básica alimentaria (CBA) o la canasta básica vital (CBV), la inflación incontrolable, dará como resultado inevitable el aumento de la pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala. Por eso se hace necesario que a corto plazo se aporten conocimientos con el objeto de analizar las consecuencias que se producirán en los ámbitos jurídicos y económicos para el sector obrero, para obtener un conocimiento claro y conciso para establecer cuáles son los mecanismo, acciones, programas y planes que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales crearán para minimizar las consecuencias económicas y jurídicas en el sector obrero, para evitar el aumento de la pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala

A mediano y largo plazo que se realicen las reformas tributarias emanadas de un pacto fiscal integro que involucre de manera activa el sector privado, publico y obrero del país, para establecer una política fiscal integral, que permita la estabilidad macroeconómica del país, y lograr un desarrollo humano en la población que le brinde la posibilidad de tener una vida digna como seres humanos, logrando todo lo anterior como una acción nacional para combatir de manera directa la pobreza que afecta más del 50% de la población guatemalteca.





## CONCLUSIONES

1. El pacto fiscal 2012 se realizó con un censo fiscal no actualizado y que no está en concordancia con la realidad social de Guatemala, no se consideró las consecuencias que iba a sufrir el sector obrero, ni se implementó mecanismos para contrarrestar dichas consecuencias.
2. El pacto fiscal 2012 sólo aumentó la tasa impositiva a personas individuales y otorgó concesiones y exenciones al sector privado, que tiene como consecuencia el aumento de la pobreza en el sector obrero del municipio de Guatemala, debido que depende de su fuerza de trabajo para sobrevivir.
3. En el pacto fiscal 2012, no se investigó los modelos o procedimientos de otros países, tales como Suecia en el año 1938, Inglaterra entre los años 1939 y 1941 y los Estados Unidos de América en el año 1986 quienes lograron realizar una reforma fiscal íntegra, logrando beneficios para la población.
4. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es una entidad ineficiente, debido que nunca logra alcanzar la meta de recaudación establecida en el Presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado y ese déficit fiscal es compensado con la adquisición de deuda pública que atenta contra la estabilidad económica de Guatemala.

5. En Guatemala el 13.33% de la población sufre de pobreza extrema la que sobrevive con un ingreso de 12 quetzales al día. Asimismo, el 40.38% sufre de pobreza, la que sobrevive con un ingreso de 24.74 quetzales al día, queda como resultado que 53.71% de la población sufra de pobreza o pobreza extrema.

## RECOMENDACIONES

1. Que el Estado por medio del Organismo Ejecutivo modifique el pacto fiscal 2012 con base a un censo fiscal actualizado acorde con la realidad social, que se estudie y analice las consecuencias para el sector obrero con el objetivo de realizar acciones para contrarrestar sus efectos en este sector.
2. El Estado por medio del Organismo Ejecutivo, debe realizar una convocatoria al sector privado y obrero para realizar un pacto fiscal íntegro a través de concesiones recíprocas, que tengan como objetivo alcanzar un desarrollo económico estable y autosostenible para el país. Eliminando concesiones y exenciones y combatiendo la defraudación fiscal, logrando una reforma fiscal para el beneficio de la población.
3. Es necesario que el Estado por medio del Organismo Ejecutivo realice investigaciones sobre los modelos o procedimientos que se realizaron en Suecia en el año 1938, Inglaterra entre los años 1939 y 1941 y los Estados Unidos de América en el año 1986, adecuándolo a nuestro contexto y realidad social, para lograr un pacto fiscal íntegro entre el Estado y la ciudadanía.

4. Que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), mejore y actualice su mecanismo para la recaudación fiscal, a través de un mayor control fiscal para la población y, especialmente al sector privado, para combatir de una manera directa la defraudación fiscal y lograr las metas de recaudación tributarias que se establecen en los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado.
  
5. El Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social, debe orientar y unificar las acciones del sector público, privado, de organizaciones sociales que tienen como objetivo la reducción de la pobreza y pobreza extrema en Guatemala, para lograr mejores resultado en un corto y mediano plazo, estableciendo las bases para acciones a largo plazo que tiene como objetivo combatir la pobreza.

**ANEXOS**



## ANEXO I

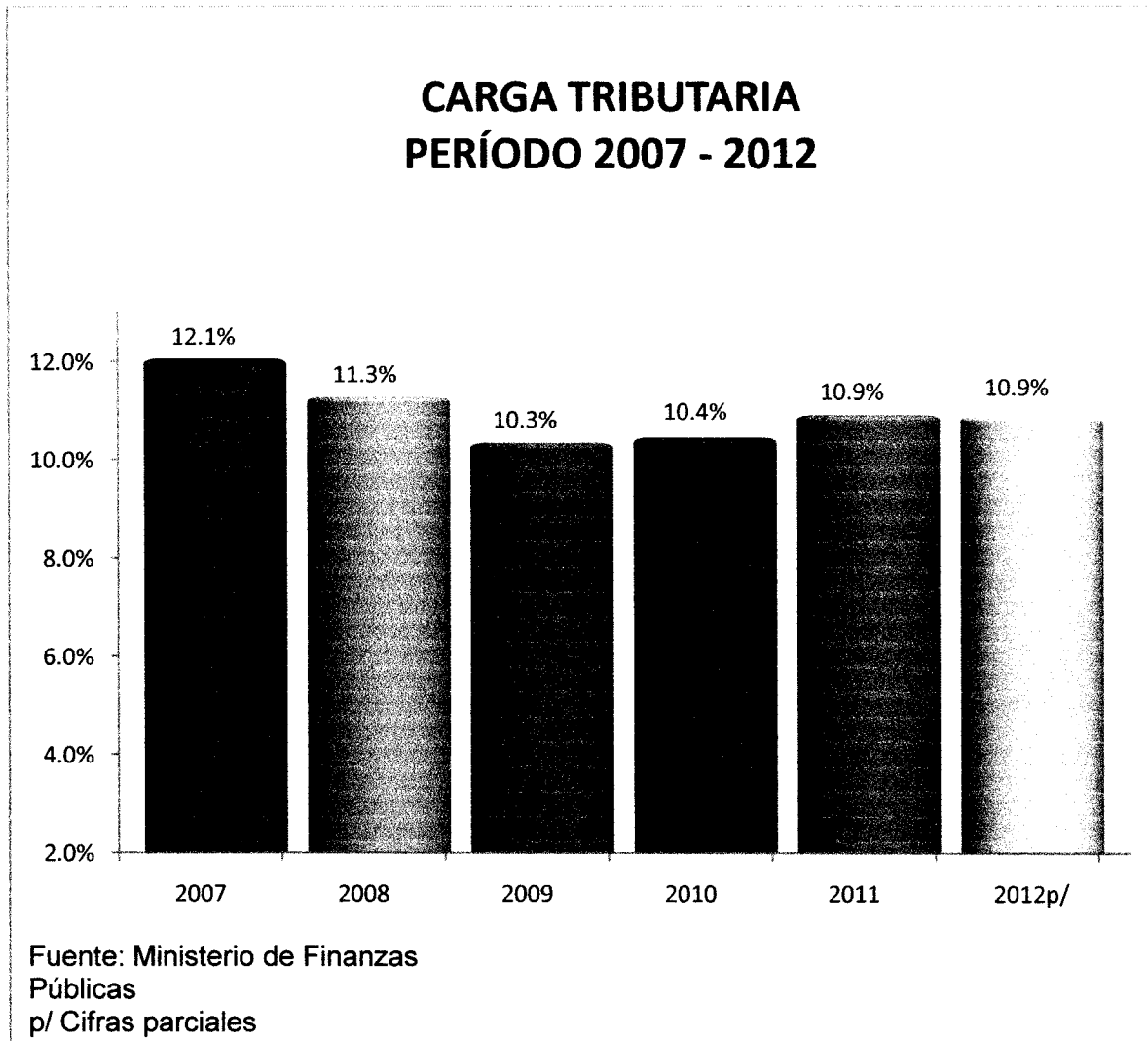
### SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL PERÍODO 2007- 2012 MILLONES DE QUETZALES

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012 p/
<b>A. Ingresos y donaciones</b>	33,610.5	35,578.0	34,037.1	37,425.1	43,154.0	45,785.7
1. Ingresos	33,190.8	35,215.6	33,547.5	37,007.6	42,582.7	45,378.7
a) Corrientes	33,164.0	35,184.6	33,536.2	36,979.8	42,569.8	45,360.0
I) tributarios	31,543.4	33,358.1	31,811.7	34,772.0	40,292.2	42,819.8
II) No tributarios	1,620.6	1,826.5	1,724.5	2,207.8	2,277.6	2,540.2
b) De capital	26.8	31.0	11.3	27.8	12.9	18.7
2. Donaciones	419.7	362.4	489.6	417.5	571.3	407.0
<b>B. Gastos</b>	37,382.1	40,355.4	43,708.8	48,385.4	53,511.0	55,319.6
1. De funcionamiento	24,780.5	27,134.4	31,160.5	34,656.7	38,774.2	42,307.5
2. Capital	12,601.6	13,221.0	12,548.3	13,728.7	14,736.8	13,012.0
<b>C. Déficit Presupuestal</b>	-3771.6	-4,777.4	-9671.7	-10,960.3	-10,357.0	-9533.9
Déficit/PIB	1.4	1.6	3.1	3.3	2.8	2.4
Carga Tributaria (%)	12.1	11.3	10.3	10.4	10.9	10.9

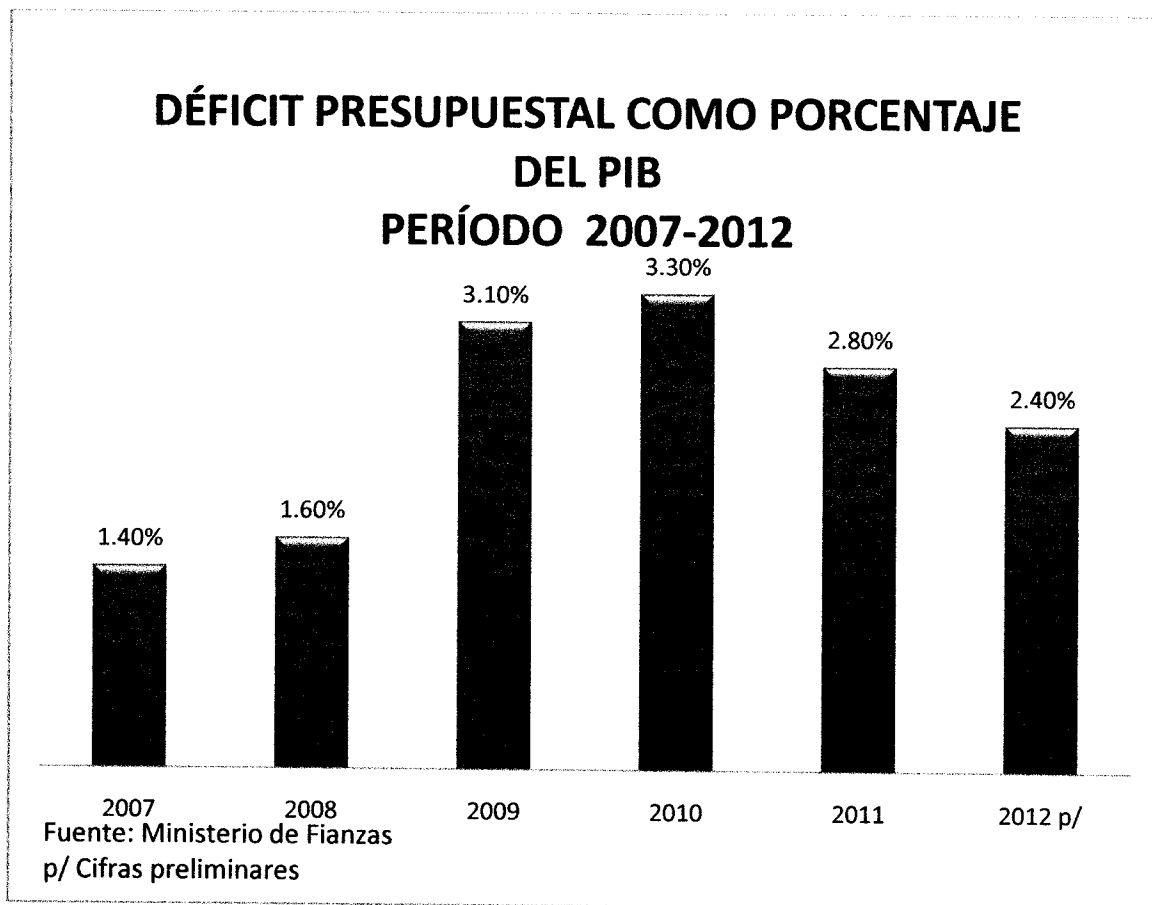
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas  
p/ Cifras preliminares



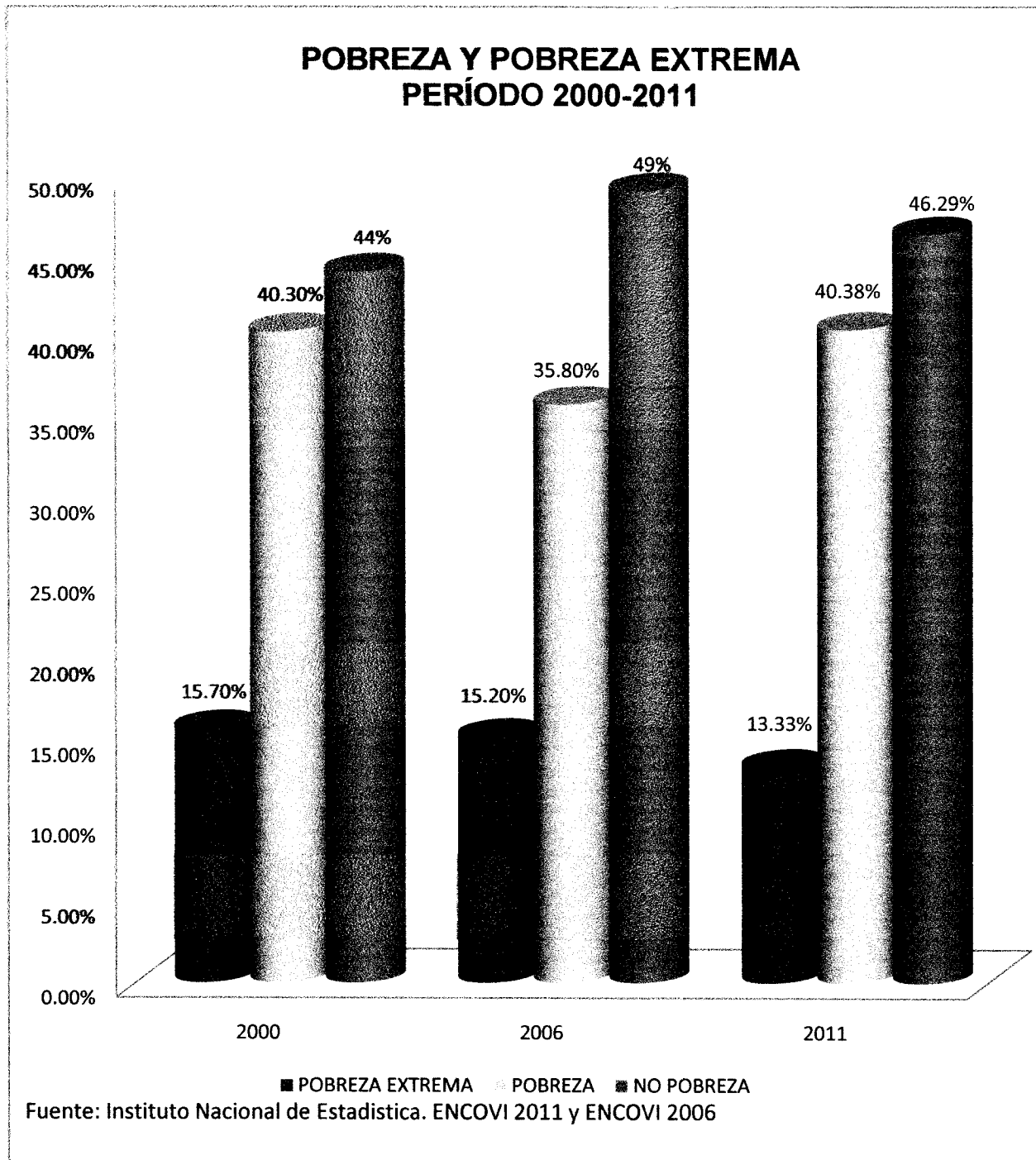
## ANEXO II



### ANEXO III

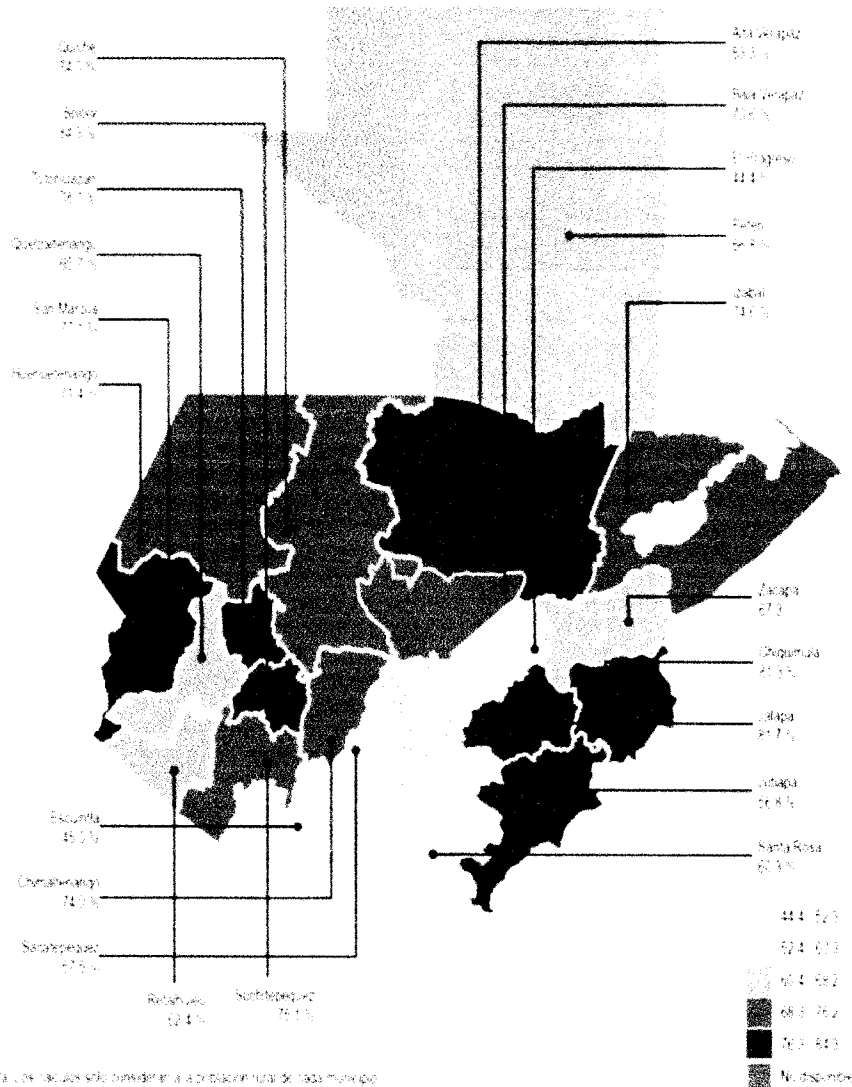


## ANEXO IV



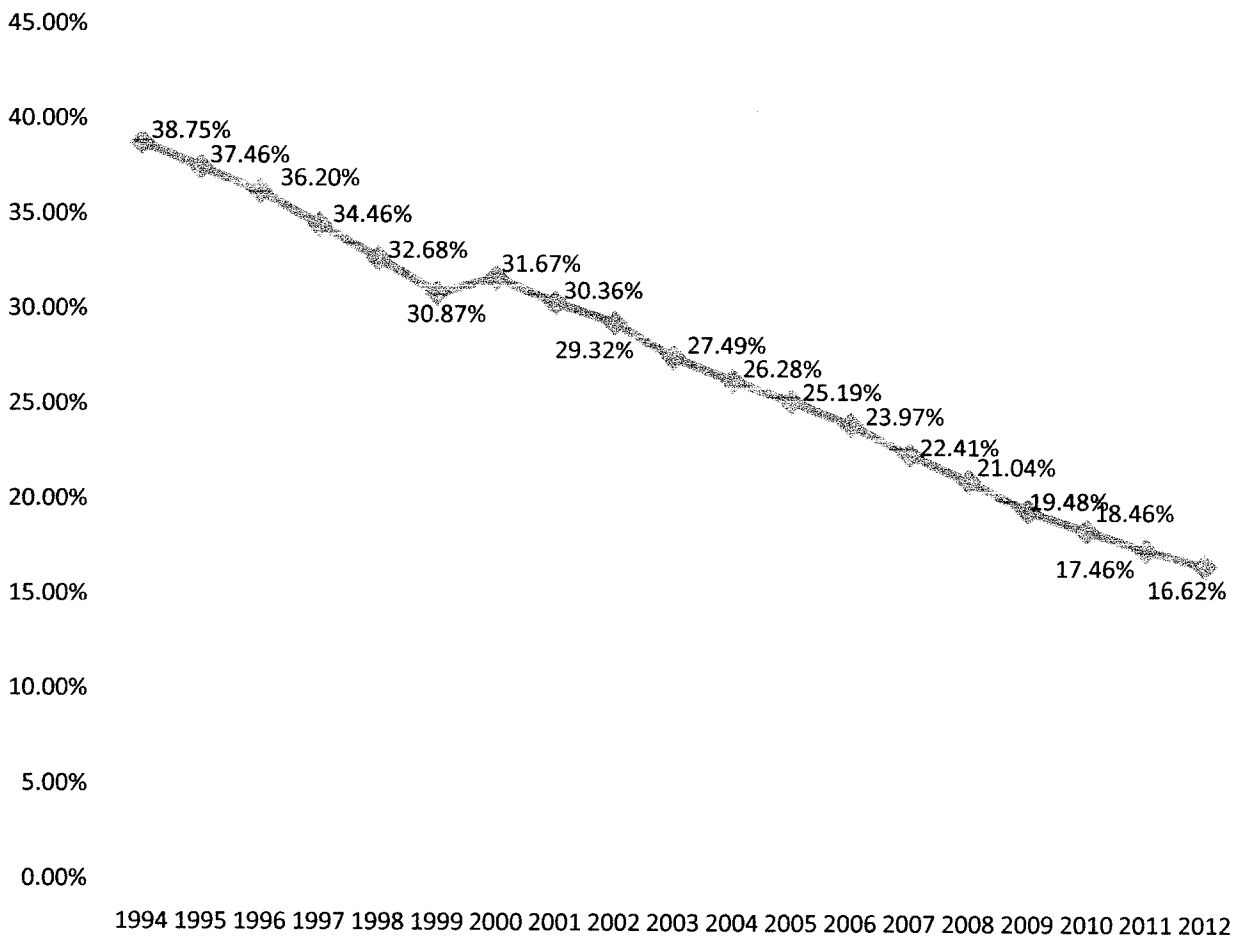
# ANEXO V

## GUATEMALA RURAL: TASA DE POBREZA TOTAL POR DEPARTAMENTO, 2011



## ANEXO VI

### ANALFABETISMO PERÍODO 1994-2012



**ANEXO VII**  
**POBLACIÓN DESEMPLEADA POR SEXO SEGÚN CARACTERÍSTICAS**  
**SELECCIONADAS**

(Población de 15 años o más de edad)

Características seleccionadas	Sexo					
	Total nacional		Hombres		Mujeres	
	N	%	N	%	N	%
<b>Total nacional</b>	<b>188,693</b>	<b>100</b>	<b>91,212</b>	<b>100</b>	<b>97,481</b>	<b>100</b>
<b>Dominio</b>						
Urbano metropolitano	78,536	41.6	39,579	43.4	38,957	40.0
Resto urbano	42,146	22.3	28,536	31.3	13,610	14.0
Rural nacional	68,011	36.0	23,097	25.3	44,914	46.1
<b>Grupos de edad</b>						
15 - 24	83,828	44.4	48,654	53.3	35,174	36.1
25 y más	104,865	55.6	42,558	46.7	62,307	63.9
<b>Grupo étnico</b>						
Indígena	24,771	13.1	13,960	15.3	10,811	11.1
No indígena	163,922	86.9	77,252	84.7	86,670	88.9
<b>Posición en el hogar</b>						
Jefe(a) del hogar	48,368	25.6	31,604	34.6	16,764	17.2
Esposo(a) o compañero(a)	19,868	10.5	2,068	2.3	17,800	18.3
Hijo(a)	103,322	54.8	50,118	54.9	53,204	54.6
Otros parientes y no parientes	17,135	9.1	7,422	8.1	9,713	10.0
<b>Estado Conyugal</b>						
Soltero(a)	107,220	56.8	48,744	53.4	58,476	60.0
Casado(a) o unido(a)	64,165	34.0	41,061	45.0	23,104	23.7
Viudo(a), separado(a), divorciado(a)	17,308	9.2	1,407	1.5	15,901	16.3
<b>Tiempo buscando trabajo</b>						
4 semanas o menos	62,851	33.3	38,278	42.0	24,573	25.2
Entre 5 y 8 semanas	23,709	12.6	8,752	9.6	14,957	15.3
Entre 9 y 12 semanas	26,097	13.8	10,100	11.1	15,997	16.4
Entre 13 y 15 semanas	8,441	4.5	4,759	5.2	3,682	3.8
Más de 15 semanas	67,595	35.8	29,323	32.1	38,272	39.3
<b>Jornada en la que busca</b>						
Tiempo completo	158,856	84.2	85,118	93.3	73,738	75.6
Tiempo parcial	29,837	15.8	6,094	6.7	23,743	24.4
<b>Tipo de trabajo que busca</b>						
Empleado privado, obrero(a) peón	112,632	59.7	56,821	62.3	55,811	57.3
Empleado(a) público o como empleado del gobierno	36,773	19.5	16,238	17.8	20,535	21.1
Empleado(a) en casa particular	640	0.3	247	0.3	393	0.4
Instalar su empresa, negocio, finca o comercio	3,963	2.1	2,293	2.5	1,670	1.7
En lo que salga	34,685	18.4	15,613	17.1	19,072	19.6
<b>Experiencia laboral</b>						
Buscó por primera vez	56,271	29.8	26,744	29.3	29,527	30.3
Trabajó antes	132,422	70.2	64,468	70.7	67,954	69.7
<b>Nivel educativo</b>						
Ninguno	10,056	5.3	5,011	5.5	5,045	5.2
Primaria incompleta	15,436	8.2	6,309	6.9	9,127	9.4
Primaria completa	22,326	11.8	14,610	16.0	7,716	7.9
Secundaria incompleta	40,744	21.6	19,319	21.2	21,425	22.0
Secundaria completa	87,018	46.1	39,643	43.5	47,375	48.6
Superior incompleta	9,797	5.2	4,921	5.4	4,876	5.0
Superior completa	3,316	1.8	1,399	1.5	1,917	2.0
Fuente: ENEI 1-2013						

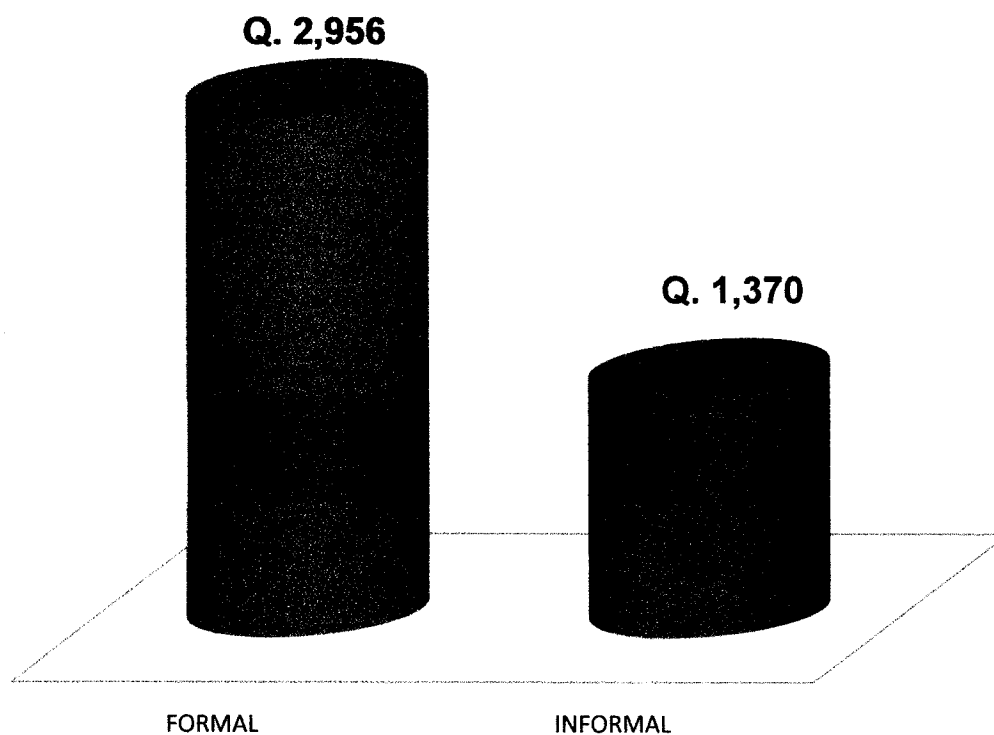
## ANEXO VIII

<b>INGRESOS DE LOS ASALARIADOS POR DECILES</b>			
<b>DECIL</b>	<b>NÚMERO DE EMPLEADOS</b>	<b>RENDA BRUTA TOTAL (EN MILLARDOS)</b>	<b>SALARIO POR MES (PROMEDIO)</b>
1	1,352,375	Q. 11,715	Q. 618.79
2	545,371	Q. 10,663	Q. 1,396.91
3	432,480	Q. 12,775	Q. 2,100.00
4	269,047	Q. 11,648	Q. 3,092.38
5	191,084	Q. 11,794	Q. 4,408.64
6	113,305	Q. 11,706	Q. 7,380.00
7	85,803	Q. 11,719	Q. 9,756.10
8	62,289	Q. 11,727	Q. 13,447.67
9	47,369	Q. 11,629	Q. 17,535.00
10	23,702	Q. 11,820	Q. 35,620.80

Fuente: SAT

## ANEXO IX

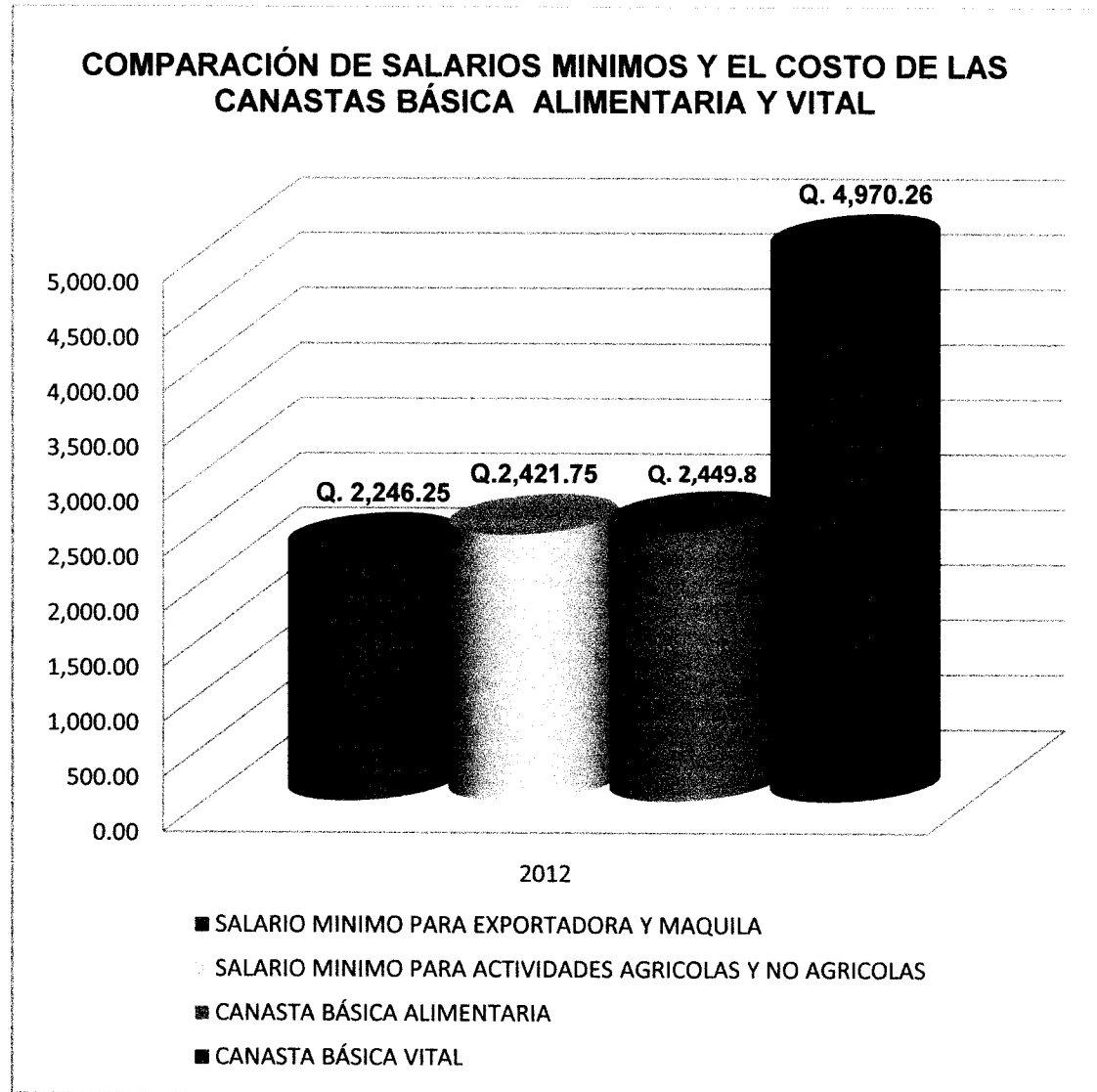
### INGRESOS MENSUALES DE LOS TRABAJADORES POR ACTIVIDAD ECONOMICA



FUENTE: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 1-2013



## ANEXO X



## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación para la Promoción Y El Desarrollo de la Comunidad –**CEIBA**-. **Canasta básica en Guatemala**. Guatemala: 2010.
- Banco Mundial. **Empoderamiento y reducción de la pobreza**. Colombia: Editorial AlfaOmega S.A., 2002.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 2005.
- CASADO PÉREZ, Demetrio. **Introducción a la sicología de la pobreza**. España: Editorial Euramerica S.A. Ediciones, 1971.
- CASAS, José Osvaldo. **Los principios de derecho tributario, teoría y aplicación a las ramas del derecho**. Buenos Aires, Argentina. Simposio 10 y 11 de septiembre. 1999.
- CEPAL. **Guatemala: Determinantes de la viabilidad de las reformas tributarias**. México: 1996.
- Corte de Constitucionalidad. Gaceta Jurisprudencial N° 25. Inconstitucionales Generales, Expedientes acumulados, No. 217-91 y 221-91 parte I.
- Corte de Constitucionalidad. Gaceta Jurisprudencial N° 39. Inconstitucionales Generales, Expediente No. 949-95.
- CUSATO NOVELLI, Antonio y coautores. **Eficacia del gasto público en América Latina**. Rio de Janeiro, Brasil: Editorial Vozes, 2005.
- FERNÁNDEZ BRENES, Silvia. **Las exoneraciones y desgravaciones tributarias a la luz de los principios constitucionales**. España: Editorial Universidad Carlos III: Instituto de Derecho Público Comparado, 2004.
- FUENTES K., Juan Alberto y Maynor Cabrera. **Pacto fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación**. Revista de Cepal No. 88, Guatemala, publicada en abril de 2006.
- GARCÍA DORADO, Francisco. **Los principios constitucionales de justicia del deber de tributación**. España: Editorial Dykinson, 2002.
- GIRALDO, César. **Finanzas públicas en América Latina: la economía política**. Colombia: Editorial Ediciones Desde Abajo, 2009.

Gobierno de Guatemala. **Política económica y social del gobierno de Guatemala para el período 1991-1996**. Guatemala, 1991.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Fundamentos financieros, finanzas públicas**. Guatemala: Editorial Arte+ Arte, 2006.

MONTERROSO VELÁSQUEZ, Gladys Elizabeth. **Fundamentos tributarios**. Guatemala: Editorial Comunicación Gráfica G&A, 2012.

PALENCIA, Mayra. **El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público**. Guatemala: Ed. FLASCO, 2002.

RUIZ ORELLANA, Alfredo Enrique. **Diccionario de términos contables**. Guatemala: Editorial ALENDRO, 2008.

VALDEZ, José Fernando y Mayra Palencia Prado. **Los dominios del poder: la encrucijada tributaria**. Guatemala: Ed. FLASCO, 1998.

VALDEZ, José Fernando. **La viabilidad de un pacto fiscal para los empresarios y para la sociedad civil**. Guatemala: Ed. FLASCO, 2001.

VILLAGRÁN GARCÍA, Claudia .**Guatemala un país por descubrir**. Guatemala: Editorial Universidad Rafael Landivar, 1999.

VILLAGRÁN KRAMER, Francisco. **Biografía política de Guatemala: años de guerra y años de paz**. Guatemala: Ed. FLASCO, 2004.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente. 1986.

**Acuerdos de Paz**. Firmados entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). 1996.

**Código Tributario**. Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala. 1991.

**Ley de Actualización Tributaria**. Decreto número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala. 2012.

**Ley Del Impuesto Al Valor Agregado**. Decreto número 37-92 del Congreso de la República de Guatemala. 1992.

**Ley Del Impuesto De Timbres Fiscales Y De Papel Sellado Especial para Protocolos.** Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala. 1992.

**Ley para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando.** Decreto número 4-2012 del Congreso de la República de Guatemala. 2012.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Decreto número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala. 1998.

**Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria.** Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala. 1998.

**Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012.** Decreto número 33-2011 del Congreso de la República de Guatemala. 2012.

**Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013.** Decreto número 30-2012 del Congreso de la República de Guatemala. 2013.

**Reglamento Interno de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).** Acuerdo número. 2-98 del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria. 1998.