

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO



**EFFECTOS RECAUDATORIOS DEL IMPUESTO
AL VALOR AGREGADO (IVA)**

LICENCIADO

EDGAR ROLANDO MELGAR GARCIA

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2016

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO

EFFECTOS RECAUDATORIOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el Licenciado

EDGAR ROLANDO MELGAR GARCIA

Previo a conferírsele el Posgrado Académico de

MAESTRO EN DERECHO TRIBUTARIO

(Magíster Scientiae)

Guatemala, octubre de 2016



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

DECANO: MSc. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: MSc. Gustavo Bonilla
DIRECTOR: MSc. Ovidio David Parra Vela
VOCAL: Dr. René Arturo Villegas Lara
VOCAL: Dr. Luis Felipe Sáenz Juárez
VOCAL: Mtro. Ronaldo Porta España

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE: Dr. Marco Aurelio Alveño Ovando
VOCAL: Dr. Luis Fernando Cordón Morales
SECRETARIA: MSc. Ana Lucía Barrios Solares

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada». (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 30 de abril del año 2016.

Dr. René Arturo Villegas Lara
Director Académico
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

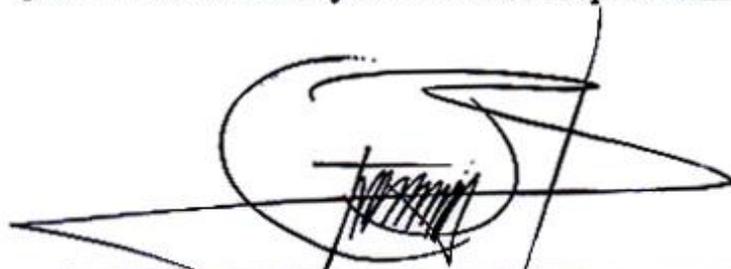
Estimado Dr. Villegas Lara:

Lo saludo respetuosamente deseándole bienestar en sus actividades al frente del Departamento de Postgrado.

Por medio de resolución de la Dirección de la Escuela de Estudios de Postgrado, se me nombró como Tutor de Tesis del Maestro **EDGAR ROLANDO MELGAR GARCÍA**, de la Maestría en Derecho Tributario, titulada **"EFECTOS RECAUDATORIOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO -IVA-"**.

Después de las correspondientes revisiones y correcciones de informe final que contiene la Tesis de Maestría en Derecho Tributario del Maestro Edgar Rolando Melgar García, y realizadas las observaciones correspondientes, es mi opinión que su contenido llena los requisitos que exige el Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Estudios de Postgrado, por lo que emito mi dictamen favorable a la misma, para que continúe el trámite correspondiente y pueda ser defendida en su examen privado.

Quedo a sus órdenes y me suscribo respetuosamente:



DOCTOR ANIBAL GONZÁLEZ DUBÓN

Guatemala, 19 de septiembre de 2016

Mtro. Ovidio David Parra Vela
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis:

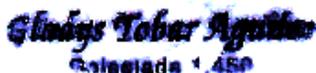
**EFFECTOS RECAUDATORIOS DEL
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO -IVA-**

Esta tesis fue presentada por el Lic. Edgar Rolando Melgar García, de la Maestría en Derecho Tributario de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,


Dra. Gladys Tobar Aguilar
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450


Gladys Tobar Aguilar
Colegiada 1450

cc. Archivo



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veinticuatro de septiembre del dos mil dieciséis.-

En vista de que el Lic. Edgar Rolando Melgar García, aprobó examen privado de tesis en la **Maestría de Derecho Tributario**, lo cual consta en el acta número 19-2016 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **"EFECTOS RECAUDATORIOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)"**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.--

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



MSc. Ovidio David Parra Velásquez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO





DEDICATORIA:

Acto que dedico:

A DIOS:

Amarlo, honrarlo y glorificarlo por ser el creador de mi vida y por todas las bendiciones recibidas.

A SAN JUDAS TADEO

Santo apóstol guía de mi camino hacia Dios Todo poderoso, protector y dador al socorrer visiblemente mis necesidades.

A MIS PADRES:

Zoila Marina García Viuda de Melgar y Jesús Melgar Gonzáles QEPD por enseñarme a ser hombre de fe, responsable y perseverante.

A MIS HERMANOS

Por su apoyo incondicional.

A MI ASESOR DE TESIS

Doctor Aníbal Gonzáles Dubón, por su apoyo profesional en la realización de la tesis.

A MIS PADRINOS DE GRADUACIÓN

Agradecimiento especial por tan distinguido honor.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

Agradecimiento por sus enseñanzas y el grado académico que hoy se me confiere.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Eterna gratitud por ser la casa de estudios donde obtuve la formación profesional.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Actividad financiera del Estado y la política fiscal.....	1
1.1. Los recursos públicos.....	6
1.2. La política fiscal.....	7
1.3. Política fiscal en Guatemala.....	14

CAPÍTULO II

2. Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado.....	21
2.1. Ingresos estatales.....	22
2.2. Los egresos del estado.....	28
2.3. El déficit presupuestario.....	30
2.3.1. Incentivos fiscales y déficits presupuestarios.....	42
2.3.2. Administración de la deuda pública.....	44
2.3.3. Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.....	47

CAPÍTULO III

3. Recaudación tributaria.....	53
3.1. Factores determinantes de la recaudación tributaria.....	55
3.2. Tributos.....	64
3.3. Función de los impuestos.....	68
3.4. Clasificación de los impuestos.....	73



CAPÍTULO IV

4. Proyección de los ingresos tributarios.....	79
4.1. Características de las proyecciones.....	81
4.2. La importancia de las estadísticas tributarias.....	86
4.3. Los métodos de proyección.....	92

CAPÍTULO V

5. Efectos recaudatorios del impuesto al valor agregado (IVA).....	107
5.1. El impuesto al valor agregado (IVA).....	118
5.2. Los efectos recaudatorios del Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	115
5.3. Mecanismos para que los comerciantes informales sean agentes retenedores del Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	119
5.4. Efectos económicos de la economía informal.....	122

CONCLUSIONES	129
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	131
---------------------------	-----

ANEXOS	139
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN



La discusión sobre los ingresos tributarios en Guatemala tienen como causa principal los déficits presupuestarios que hasta el presente existen. Ante la falta de incremento en los montos de estos, se ha recurrido al endeudamiento externo e interno, lo cual puede motivar que el déficit fiscal afecte gravemente la economía del país, como sucedió en los últimos años con los países de Europa, que enfrentan serios casos de endeudamiento, afectando su soberanía presupuestaria.

Ante esta problemática, se planteó como hipótesis que la forma más adecuada para lograr incrementar los efectos recaudatorios de este tributo y que los comerciantes del sector informal se conviertan en pequeños contribuyentes del impuesto al valor agregado (IVA), es la creación de una ventanilla única de inscripción de comerciantes de la economía informal en la Superintendencia de Administración Tributaria; así como el funcionamiento de una unidad especializada en investigar el cumplimiento de las declaraciones mensuales del impuesto ante esta dependencia, lo que permitirá a los comerciantes inscribirse como agentes retenedores del IVA y permitirles deducir de su impuesto sobre la renta lo declarado de impuesto al valor agregado. Con esto, se lograría que los consumidores que acuden a los mercados informales también tributen el IVA. Esta hipótesis fue debidamente comprobada.

La metodología se orientó a determinar la actividad financiera del Estado, a establecer las características del presupuesto estatal y a describir los mecanismos que permitan a los comerciantes de la economía informal convertirse en agentes retenedores de impuestos.

El presente informe está estructurado en cinco capítulos. El primero trata de la actividad financiera del Estado; la fundamentación de la política fiscal y el papel de la actividad pública en la economía. El segundo, está orientado a explicar el presupuesto de ingresos y egresos estatales, el déficit presupuestario; así como la administración de la deuda pública. El tercer capítulo pretende explicar los elementos



esenciales de la recaudación tributaria, los factores que la determinan, la función de los impuestos y la clasificación de los mismos.

En el cuarto capítulo, se encuentra una descripción de la proyección de los ingresos tributarios y sus características, la importancia de las estadísticas tributarias, así como los métodos para realizar la proyección. En el quinto capítulo, se describen los efectos recaudatorios del IVA, así como los mecanismos para que los comerciantes informales puedan convertirse en agentes retenedores de este impuesto. También contiene la descripción de los efectos económicos de la economía informal y anexos que contienen gráficas relacionadas con el presupuesto general de la nación, ingresos tributarios y la recaudación del IVA.

Para realizar la investigación, se utilizaron técnicas bibliográficas y documentales. Se revisaron libros y leyes relativas a la política fiscal, el presupuesto, las proyecciones de la recaudación tributaria y los impuestos vigentes en Guatemala, especialmente el impuesto al valor agregado (IVA). Luego, se organizó la información obtenida, utilizando para ello el método deductivo, que permitió establecer los principios jurídicos sobre la política fiscal, el presupuesto y la recaudación tributaria.

El método descriptivo se usó para transcribir la regulación legal concerniente a este tema; el analítico se orientó a la explicación de los elementos esenciales de esas figuras jurídicas y el sintético para relacionarlas entre sí, con los efectos recaudatorios del IVA y la manera en que los comerciantes de la economía informal deberían ser registrados de acuerdo con sus características.



CAPÍTULO I

1. Actividad financiera del Estado y la política fiscal

El Estado es una creación jurídico-política de la sociedad, que tiene la finalidad de promover el bien común, para lo cual realiza actividades y actos orientados a la prestación de servicios y así satisfacer las necesidades de la sociedad.

Asimismo, el Estado ejecuta facultades de policía para imponer a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones y para limitar la acción de los mismos, para beneficio de terceros y de la comunidad. De igual manera, lleva a cabo actividades administrativas para cumplir con sus funciones y además, implementa atribuciones de seguridad social y servicio público, a partir de prestaciones económicas, asistenciales y culturales entre otras, para lo cual requiere recursos financieros.

La actividad financiera estatal es la que lleva a cabo la administración pública, con la finalidad de procurarse los ingresos necesarios para tener los recursos que le permitan cubrir los gastos destinados a la satisfacción de las necesidades sociales, para cumplir con los fines por los que fue creado el Estado guatemalteco.

Entre los fines del Estado guatemalteco se encuentran, como funciones o atribuciones principales: la educación, la salud y la seguridad ciudadana, sin detrimento de otras que el gobierno asuma como prioritarias durante su gestión gubernamental, según su orientación política.



“Las funciones del Estado se encuentran orientadas hacia tres aspectos fundamentales; siendo el primero el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derechos privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de Derecho Público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; a gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno ha asumido como propias”.¹

Dicha actividad pública implica la obtención de ingresos provenientes de los actos y contratos entre particulares, regulados en el Derecho Privado pero con consecuencias tributarias o bien de las actividades estatales de arriendo, explotación o venta de los bienes públicos; así como las erogaciones que se requieren para el pago de las actividades y atribuciones que son la base del presupuesto de egresos. Cuando no logra obtener los recursos por estas vías, recurre al financiamiento nacional o internacional a través de los mecanismos legales que le establecen las leyes tributarias porque trata de cumplir con sus obligaciones públicas para justificar

¹ S. F. de la Garza. *Nociones generales del Derecho Financiero*. México: Editorial Porrúa, 1992. Pág. 9.



su existencia y razón de ser en la sociedad, así como lograr la gobernabilidad política del país.

Se debe tomar en cuenta que la actividad financiera estatal es eminentemente política, porque el componente político determina los poderes, alcances y límites con los cuales se encuentra investida la entidad pública encargada de esta tarea. Igualmente, los fines estatales para los cuales se obtienen los recursos económicos son políticos, por lo que todos los elementos involucrados en esta tarea: sociales, económicos, jurídicos y técnicos, están subordinados a los fundamentos políticos que dominan y orientan la actividad del Estado, tanto en Guatemala como en cualquier otro país. Esto significa que incluso cuando en la recaudación y gasto de los recursos económicos intervengan variables económicas y financieras, estas se encuentran determinadas por factores y condicionantes políticos, tanto en la definición de los ingresos y sus fuentes, como en relación con los gastos y con la prioridad asignada para estos durante el año fiscal determinado por la ley.

“La Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos, por lo que el Estado debe considerar esos elementos para las imposiciones tributarias, para lo cual también es necesario que conozca su proceso y sus relaciones generadas en el ámbito de la legalidad, las cuales deben estar reglamentadas por leyes y normas jurídicas aplicadas en cada caso, esto porque los fines políticos de los impuestos



aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que latan en los grupos sociales como actúan dentro de cada organización política.

En el caso de las normas jurídicas, se tiene que la actividad financiera del Estado se genera a partir de lo estipulado constitucionalmente y luego desarrollado en leyes ordinarias y reglamentos. La normativa correspondiente, en su conjunto, se encuentra fundamentada por la teoría o doctrina del Derecho Fiscal, Financiero o Tributario.

Por ejemplo, en la literal c del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece como una de las atribuciones del Congreso de la República: “Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación”. Mientras que en la literal r del Artículo 183 se plantea como función del presidente de la República: “Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales por actos u omisiones en el orden administrativo”.

De igual manera, en el Artículo 239 del mismo cuerpo constitucional se estipula que: “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 con la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

² S.D. De la Garza. Ob. Cit. Pág. 11.



- 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
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.”

En ese mismo Artículo 239, de la Constitución Política de la República de Guatemala se regula que: “son nulas de pleno derecho aquellas disposiciones que no se encuentren estipuladas en la ley y que por lo tanto sean de jerarquía inferior a la misma, que contradigan o tergiversen cualquier ley que regule las bases tributarias, por lo que ningún reglamento o directiva puede cambiarlas o modificarlas, sino que los mismos deben orientarse a establecer el procedimiento de cobro administrativo del impuesto y determinar la manera que se facilite la recaudación del mismo”.

Como se puede apreciar, desde un mandato constitucional se establece que para respetar el principio de legalidad, únicamente el parlamento puede decretar, reformar y derogar las leyes tributarias, por lo que ninguna norma legal como reglamento, acuerdo o directiva que no sea del Congreso de la República, puede modificar las leyes tributarias. De hacerlo, no tendría validez legal en el ordenamiento jurídico de Guatemala y, por lo tanto, no son vinculantes para los guatemaltecos.



1.1. Los recursos públicos

Los recursos públicos provienen de los ingresos que se obtienen por la explotación de los recursos naturales del país; de los impuestos que la sociedad paga al gobierno; de la prestación de bienes y servicios de las dependencias; de las cuotas de seguridad social y del endeudamiento; lo que constituye propiamente los ingresos proyectados para cada ejercicio fiscal.

Como los recursos públicos resultan limitados para atender las necesidades de un país en el corto plazo, los gobiernos se ven obligados a establecer prioridades para el gasto público, de acuerdo con la agenda de política fiscal vigente, según su orientación ideológica y tendencia política, por lo que el presupuesto de ingresos y egresos de la nación, es la representación formal de la planeación estratégica y económica para el año fiscal siguiente.

Con esto se pretende cumplir con los objetivos prioritarios del país, a través de la asignación de los recursos por medio de programas presupuestarios, en donde se establecen los rubros de ingresos esperados para cubrir los egresos que serán utilizados en la prestación de servicios, de acuerdo con las metas de gobierno para áreas específicas como la salud, la educación, la seguridad y otras que se consideren prioritarias.



1.2. La política fiscal

La mención de la política fiscal, se refiere a la forma en que el Estado obtiene recursos financieros, así como a los gastos que realiza, además de aspectos vinculados con estas dos situaciones, tales como el déficit o el superávit en relación con sus cuentas; la manera en que supera el saldo negativo para cubrir sus gastos; al patrimonio nacional; la gestión de sus recursos financieros; la auditoría sobre los mismos; así como lo que actualmente se conoce como rendición de cuentas y transparencia en la administración de todos los aspectos anteriores.

Se puede decir que la política fiscal es una parte de la política económica, orientada hacia el presupuesto del Estado, la cual permite el monitoreo y control del mismo para lograr la estabilidad de la economía del país a partir de evitar la inflación y el desempleo, entre otros efectos negativos que se darían si no existiera el uso ordenado de los recursos financieros públicos.

De acuerdo con la teoría financiera, la tendencia del Estado es implementar una política fiscal expansiva o una restrictiva, la cual será determinada por la orientación teórica o ideológica que tengan los encargados de formularla, puesto que va a depender de la concepción sobre la manera en que el Estado contribuye con el desarrollo de un país, de asumir un papel central en la promoción del mismo o ser un agente subsidiario o de apoyo para la empresa privada, a la cual se le considera como la idónea para fortalecer la economía.



Una política fiscal expansiva es el resultado de un Estado que asume un papel activo en la economía, sin importar que no existan los ingresos tributarios que respalden ese gasto; mientras que una política restrictiva se orienta a establecer lo contrario, en el sentido de que el Estado debe restringir sus gastos de acuerdo con los ingresos fiscales obtenidos, evitando por todos los medios los déficits fiscales que a largo plazo perjudicarán a la sociedad.

Los Estados que se orientan hacia una política fiscal expansiva, plantean que se debe dar prioridad al gasto público, aun cuando esté por encima de los ingresos fiscales; es decir, la existencia de un déficit en las finanzas estatales no es un problema sino un medio para alcanzar los fines estatales.

Esta postura expansiva se fundamenta en el incremento de la cantidad del gasto público para promover el empleo y los ingresos de la población, con lo cual se logra generar o aumentar la demanda, para, así, reactivar la oferta, con lo cual se genera más empleo, más demanda y más oferta, así como más ingresos tributarios, lo que en conjunto reactiva la economía.

También existe una segunda postura en esta misma concepción expansiva, la cual se orienta hacia la reducción de los impuestos para incrementar la renta disponible de las personas, quienes al tener un excedente, demandan más bienes, lo cual también promueve la inversión de las empresas para ofrecer los productos requeridos por los consumidores. Con esto se evita que se generen déficits fiscales inmanejables y se logra activar el proceso productivo en el país, siendo lo más



importante para los gobiernos, porque de esa manera mejoran las condiciones de vida de la población.

En ambos casos, se trata de promover acciones de política fiscal para activar o reactivar los ingresos de las personas; la inversión privada; la generación de empleos y el crecimiento económico.

La concepción de política fiscal restrictiva se orienta a reducir los gastos del Estado para lograr un superávit financiero, a través de lograr que los ingresos públicos sean mayores que los gastos, lo cual se logra a partir de la reducción del gasto, especialmente el que se orienta hacia políticas sociales, subiendo el porcentaje de los impuestos para que la población tenga menos ingresos y se reduzca la demanda, pues el Estado no gasta los ingresos extras que obtiene al incrementar el monto porcentual de los impuestos, ya que su objetivo es contraer la actividad económica, especialmente cuando la misma está en un constante proceso de crecimiento, por lo que la autoridad fiscal pretende reducir esa expansión y así evitar los efectos negativos de esa dinámica de crecimiento.

Claro está que en ningún país se implementa una concepción de política fiscal pura, ni se aplican de oficio las medidas establecidas, sino que responde a valoraciones económicas, políticas y fiscales, las cuales resultan determinadas por las condiciones propias que enfrenta cada país en un período determinado. Ejemplo reciente, Grecia, donde un partido político pregonó durante su campaña electoral que no aceptaría la reducción del gasto público ni las exigencias de ajuste financiero



que hacían los acreedores internacionales, ante el colapso financiero en el que encuentra ese país; sin embargo, luego de asumir el gobierno, los dirigentes de ese partido se vieron obligados a aceptar muchas de las condiciones impuestas para evitar que se les declarara en bancarrota, lo cual resultaría más perjudicial para la población que mantener una postura inflexible en cumplimiento de sus ofertas de campaña.

Si un gobierno adopta en su política fiscal una postura expansionista, generará déficits en sus ingresos, por lo que deberá buscar las formas que le permitan obtener más recursos para cumplir con el pago de sus gastos, lo cual puede hacer a partir de promover un endeudamiento estatal a través de endeudarse o buscar al banco central del Estado para que sea su propio agente financiero, para que emita más dinero, lo cual si se hace desmedidamente provoca inflación y si es demasiada la emisión de billetes sin ningún respaldo en la actividad económica, puede llegar a ocasionar hiperinflación.

En el caso de Guatemala, el Estado únicamente puede endeudarse con el sector privado, puesto que desde el año de 1993, se reformó la Constitución Política de la República, en donde se prohíbe que la banca central otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias, por lo que únicamente puede obtener más recursos a través de la venta de bonos del tesoro o por endeudamiento con los bancos privados nacionales o con bancos y organismos internacionales, lo cual limita el margen de maniobra estatal en la búsqueda de opciones financieras.



Por eso, los gobiernos pueden promover el crecimiento de la demanda si la generación de empleo o la actividad productiva están por debajo de lo que se considera básico para un adecuado crecimiento económico o bien contraer la misma cuando el crecimiento de esas variables empuja el nivel de precios hacia el alza, por lo que se orientará las acciones de política económica hacia el alza o hacia la baja de la demanda de acuerdo con la oscilación económica.

La política fiscal es una herramienta que los estrategas económicos del gobierno utilizan para la recaudación de ingresos y el gasto, porque la misma tiene un papel relevante en la actividad y el modelo económico. No se trata simplemente de obtener ingresos y ver como se gastan, sino de darle un uso en la promoción o ralentización del crecimiento y en la distribución de la riqueza social. De ahí que las acciones impulsadas para orientar la obtención de recursos públicos y la manera en que estos son mejorados o gastados tienen relación directa con los ingresos de sectores específicos de la sociedad, por lo que el gasto estatal no es solo pagar adquisiciones sino que se orienta al cumplimiento de los fines constitucionales del mismo y a la implementación de políticas públicas de acuerdo con esos fines y a la orientación política del gobierno, que priorizará determinadas funciones estatales.

De ahí que se comprenda que un gobierno puede orientar la priorización del gasto en un área como infraestructura, porque busca generar empleo que permita la expansión económica a corto o mediano plazo, dado el papel clave del empleo como medio de distribución de riqueza y fuente de demanda de bienes y servicios que, al



aumentar, facilita la activación de los demás sectores productivos y el empleo de ellos.

Para que una política fiscal tenga incidencia social debe ser sostenible a mediano plazo, pero respondiendo principalmente a objetivos económicos y sociales, puesto que si se implementa una orientación como el incremento excesivo de la deuda pública a partir de criterios populistas, como ha ocurrido en muchos países en el mundo, lo que se obtiene es la generación de un déficit público excesivo que tiene un fuerte impacto negativo a largo plazo, por lo que se recomienda que esta política sea acompañada de una disciplina fiscal que tenga como horizonte los objetivos de la misma y sea modificada si las condiciones económicas varían en sentido contrario.

Esto implica que para una adecuada política fiscal se entiende la necesidad de tener una orientación estratégica que no responda a un esquema rígido, porque en cada período de gobierno e incluso dentro del mismo, se pueden presentar condiciones económicas que modifiquen el ciclo productivo. Si no existe flexibilidad en la adaptación o readaptación de las acciones, su cambio a destiempo puede darse cuando la economía ya ha sido afectada por mantener una postura fiscal determinada por razones eminentemente políticas.

Esta situación se ha dado en más de una ocasión cuando gobiernos populistas que han exacerbado el déficit para mantener la imagen de buen gobierno obligan a su sucesor asumir las medidas y acciones que son antipopulares pero indispensables



para evitar la quiebra económica del país o superar un estancamiento profundo de la economía, como fue el caso de Perú.

Según Iván Alonso: “Cuando en el período gubernamental de 1986-1990 la inflación acumulada llegó a un 2.000,000%, debiendo el gobierno que asumió en 1990 para 1995 implementar un plan de estabilización, que duró varios años para reducir la inflación hasta el 1% mensual, lo cual todavía es elevado de acuerdo con los estándares actuales en donde la moda es de 4% y en Guatemala de 3.4%”.³

En otras palabras, no porque un gobierno realice gastos en nombre de los más necesitados, o porque imponga precios topes o, peor, subsidie los productos o los servicios para favorecer a la mayoría, o entregue bolsas solidarias o seguras u otras acciones para ganarse la voluntad popular, significa que a mediano plazo sea favorable para la población.

Es más, si no existe un adecuado manejo de la deuda, la misma puede ser contraproducente. Sus acciones deben estar cimentadas en el crecimiento económico, y la distribución de la riqueza a partir de la inversión estatal en obras productivas servicios sociales, así como en el aumento de los ingresos tributarios, lo que se genera son condiciones para un colapso económico en pocos años, porque no se tendrían los recursos económicos para amortizar la deuda.

³ I. Alonso, *El fin de la hiperinflación peruana*. En: <http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/fin-hiperinflacion-peruana-ivan-alonso-noticia-1720406>



1.3. Política fiscal en Guatemala

En Guatemala, la política fiscal ha sido históricamente una debilidad en la gestión pública, lo cual determina que el Estado no tiene la capacidad para enfrentar cambios bruscos en la tendencia económica, porque ha carecido de suficientes recursos financieros para financiar actividades fundamentales de la administración pública tales como salud, educación, seguridad e infraestructura.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para que las autoridades que asumen funciones en cada nuevo período de gobierno, definan oficialmente la política fiscal que implementarán durante su mandato, por lo que en este apartado se analizará la agenda sobre ese tema definida para el período 2012-2015, la cual se integra como parte del plan económico general que se denominó “Desarrollo Económico Competitivo”, estableciendo que su orientación fiscal se planteaba como propósito una gestión macroeconómica estable y coherente para promover el crecimiento económico. Se estableció como criterio que se haría una gestión tributaria y presupuestaria que no alterara el equilibrio económico a nivel macro, para evitar que la actividad fiscal fuera un obstáculo para la inversión y el crecimiento productivo.

El gobierno que asumió en enero de 2012 definió como objetivo estratégico de la política fiscal obtener suficientes recursos para financiar los programas que definió como acciones dentro de los cinco ejes en su programa de trabajo, que están vinculados con el desarrollo económico, social y rural, infraestructura y seguridad, con los cuales se planteaba la reducción del hambre y la pobreza en el país a mediano plazo.



Como objetivos específicos. Planteaba que esos recursos se obtendrían a través del mejoramiento sustancial de la recaudación de impuestos y la sostenibilidad fiscal; la transparencia en la gestión del gasto público; la implementación de proyectos públicos de inversión productiva, con la finalidad de generar empleo, fortalecer el dinamismo económico y, con estos dos elementos, mejorar la situación de la población y reducir el déficit fiscal para que el endeudamiento público sea sostenible.

Asimismo, se consideraba importante erradicar el contrabando, el cual reduce los ingresos estatales y distorsiona la competitividad de las empresas que tributan en el país, afectando su generación de empleo y su crecimiento. Además, se definió combatir la evasión fiscal, que también es un flagelo en el país, pues ambos aspectos, reducen la capacidad económica del Estado, los cuales al ser eliminados, permitirían hasta superávits fiscales en Guatemala, mejorando perspectivas del país para enfrentar las condiciones económicas adversas en su momento.

Operativamente, definieron que para lograr erradicar el contrabando y la evasión fiscal, debían fortalecer a la Superintendencia de Administración Tributaria, tanto con personal técnico como con tecnología para mejorar la actividad aduanera y el pago de impuestos por parte de los contribuyentes, entre otros aspectos, con los cuales incrementarían la carga tributaria al 11.9% del PIB, reducir el déficit fiscal a 1.8% del PIB y una deuda pública no mayor al 30% del PIB.⁴

⁴ Dirección de Análisis Financiero. *Marco de la política fiscal 2012-2015*. Guatemala: Ed. Ministerio de Finanzas Públicas. 2011. Pág. 11.



Una herramienta técnica que se definió para transparentar el gasto público fue el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el cual, teóricamente, se pretendía brindar certeza a los agentes económicos para que pudieran prever su toma de decisiones en relación a la inversión y generación de empleos, porque con ese marco se tenía claridad sobre la manera en que se gestionan las finanzas públicas, evitando con ello algún giro inesperado en las decisiones públicas sobre ingresos y gastos que pudiera afectar las estrategias de mercado establecidas por esos agentes. Sin embargo, la práctica gubernamental fue contraria a este ofrecimiento, principalmente porque las prácticas corruptivas y corruptoras generadas conllevaron a la inestabilidad en el ámbito fiscal y en el control de los ingresos y egresos estatales.

“En este contexto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Guatemala contiene el marco de la política fiscal para el período 2012-2016, que se fundamenta en los principios de la Agenda Nacional del Cambio y se inscribe en el eje “Desarrollo Económico Competitivo”. El MFMP 2012-2016 integra los objetivos estratégicos y metas de la gestión fiscal y como éstos convergen con los grandes objetivos del Estado. Para lograr dicha misión, se plantean las estrategias y acciones a seguir en cada uno de los pilares de la política fiscal: ingresos, gasto, deuda y gestión institucional. Como elemento esencial del plan multianual, el MFMP incluye además, las proyecciones fiscales para el período considerado, con la finalidad de generar certeza y transparencia de la gestión de las finanzas públicas”.⁵

⁵ Ministerio de Finanzas Públicas. *Marco fiscal de mediano plazo 2012-2016*. Guatemala: Ed. Ministerio de Finanzas Públicas. 2011. Pág. 2.



Es de tomar en cuenta que la idea de aplicar un instrumento como este marco teórico de mediano plazo en la ejecución de la política fiscal guatemalteca, se fundamenta en que el mismo debe servir para evaluar la tendencia de las variables fiscales y económicas del país, a partir de establecer la orientación clara de la política fiscal para un período determinado. En este caso, durante el gobierno del período presidencial 2012-2016, del cual se realizó la evaluación del comportamiento de las distintas variables económicas y fiscales, así como la manera en que las decisiones fiscales del Estado contribuyen a cumplir con los objetivos establecidos, con lo cual se podrían anticipar las estrategias y acciones en la economía en general.

Asimismo, el gobierno de ese período impulsó lo que denominó pacto fiscal para el cambio, el cual no fue más que un proceso de socialización de la política fiscal que pretendía implementar, donde se ofreció la transparencia en el gasto público, el combate a la evasión fiscal, el contrabando aduanero y una asignación prioritaria de los recursos públicos. A cambio de ello, pedían que se aprobara una serie de leyes para lograr la actualización tributaria, tal como la Ley Antievasión, que se aprobó como Decreto número 4-2012 que introdujo reformas a distintos impuestos como al impuesto al valor agregado (IVA), impuesto sobre la renta (ISR), a la Ley de Aduanas y otras, con la finalidad de mejorar los ingresos tributarios.

Luego de esta ley, se aprobó la denominada Ley de Actualización Tributaria, por medio del Decreto número 10-2012, la cual en esencia es una nueva ley del impuesto sobre la renta, puesto que reformó la ley anterior, regulando todos los casos que la misma contemplaba y agregando otros aspectos como la explicación



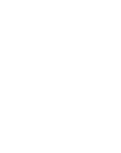
de los diferentes tipos de renta; asimismo, introdujo reformas a las demás leyes tributarias.

Con ambas leyes se trataba de mejorar los ingresos tributarios del Estado; sin embargo, las mismas fueron impugnadas por supuestas inconstitucionalidades, tanto por la Cámara de Comercio como la Cámara del Agro, lo que significó que varios artículos de las mismas se declarasen inconstitucionales, con lo cual se limitaron los efectos que se pretendían lograr con su aprobación.

Esta situación determinó que mientras se resolvían las acciones de inconstitucionalidad, el gobierno negociara con los actores económicos y que se implementaran modificaciones legales tales como lo aprobado en la Ley de Regulación Tributaria, Decreto 1-2013 del Congreso de la República, en donde se otorgó una condonación parcial de los impuestos que se debían pagar hasta finales del año 2011, se redujo en 50% el pago del impuesto de circulación de vehículos; también en diciembre de 2013 se promulgó el Decreto 19-2013 que introducía reformas al Código Tributario y a leyes fiscales, para otorgar beneficios a sectores como el de la construcción, que habían protestado fuertemente por las reformas introducidas en la Ley Antievasión y la Ley de Actualización Tributaria.

Estas reformas legales tuvieron como consecuencia una nueva disminución en la capacidad de recaudación estatal, porque introdujeron condiciones para que los ingresos por impuestos que se habían proyectado no se alcanzaran, por lo que el gobierno desde el año 2012 hasta el presente ha financiado el déficit fiscal con la

adquisición de más deuda pública, contradiciendo lo establecido en su programa política fiscal e incumpliendo el objetivo de mejorar sustancialmente la recaudación fiscal para orientarla hacia la inversión en el desarrollo social y la infraestructura.







CAPÍTULO II

2. Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado

Antes de analizar el presupuesto del Estado guatemalteco para el año 2015, se describirán los principales elementos del ingreso y el gasto público, para comprender que no se trata únicamente de números en la casilla de ingreso y de egreso, sino que el mismo tiene objetivos económicos y políticos.

El presupuesto de Estado o presupuesto estatal, se refiere al documento oficial que se elabora anualmente, donde se establecen los ingresos que se obtendrán, sea por impuestos, préstamos, donaciones, bonos del tesoro u otras fuentes que generen recursos económicos al Estado y los egresos que tendrá el mismo para cumplir con las funciones y atribuciones establecidas constitucionalmente en las leyes de cada uno de los organismos del Estado y en los planes estratégicos elaborados para su cumplimiento. Así lo define el Artículo ocho de la Ley Orgánica del Presupuesto, en donde se regula que: “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”.



2.1. Ingresos estatales

Los ingresos financieros del Estado son todos los recursos que la administración pública capta de la actividad económica tanto del país a nivel general como de otros países, por lo que aquí se incluyen los impuestos directos e indirectos, las donaciones, las regalías, las rentas por uso de los bienes públicos y los préstamos nacionales e internacionales que reciben los gobiernos a través de negociaciones con bancos y organismos internacionales a la cual se le denomina deuda soberana.

Las donaciones pueden ser de origen nacional o extranjero, pero su característica principal es que las mismas son aportes que realizan personas individuales o jurídicas a favor del Estado o cualquier otro ente público como la Universidad de San Carlos de Guatemala, normalmente las mismas tienen como finalidad que los recursos entregados comúnmente sin ningún costo, sean utilizados para determinados fines, los cuales debe acatar la institución pública receptora de esos recursos.

Las rentas estatales se obtienen por el alquiler de bienes de propiedad pública, tales como los salones municipales para eventos privados o edificios de los cuales el Estado es propietario y por su uso por parte de particulares recibe un alquiler. Aunque el mismo no refleje precios de mercado, implica un ingreso para las arcas de la nación en general o bien de una dependencia específica.



Asimismo, pueden existir ingresos temporales como los recibidos cuando el gobierno vendió la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) o bien por la venta de bonos del tesoro en los mercados bursátiles.

También se generan ingresos por endeudamiento público, que además del obtenido en los mercados, puede darse que el Estado acuda a una institución bancaria nacional o internacional u organismo mundial, para requerir un préstamo para una actividad específica, tal el caso de un préstamo para la ampliación de una carretera o la construcción de un viaducto o paso a desnivel como se le denomina en Guatemala.

Asimismo, están los ingresos que se generan por la capacidad coactiva del Estado, que se originan con los impuestos, las tasas, la contribución por mejoras y las multas, que aunque la persona individual o jurídica no quiera pagarlas, la administración pública tiene los mecanismos legales para obligarlos a cumplir con sus cargas tributarias, lo que incluye la acción judicial que puede llevar a un proceso penal, si la negativa a cumplir con las cargas tributarias va acompañada de un delito; aunque en la mayoría de casos estas exacciones sean impositivas, la ciudadanía tiende a cumplir con su obligación tributaria de manera pacífica, con lo cual se evita conflictos legales con la autoridad tributaria que puede terminar con un juicio de cuentas.



Las clases de ingresos o fuentes de financiamiento estatales según el *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala* son las siguientes:

- 1) Recursos del Tesoro: que constituyen los recursos de la administración central originados en la recaudación tributaria, excedentes financieros del Tesoro, saldos disponibles de años anteriores, los recursos no tributarios, los provenientes de la venta de acciones y participaciones, de activos y otros que ingresan al Tesoro, los cuales tienen como objeto financiar gastos sin asignación predeterminada en el ordenamiento legal vigente.
- 2) Recursos del Tesoro con afectación específica: son aquellos recursos que en virtud de mandato legal se orientan a financiar específicamente determinados gastos de las instituciones y entes.
- 3) Recursos propios de las instituciones: constituyen este grupo los recursos provenientes de la venta de bienes o servicios de los entes, los ingresos de operación de los entes con fines empresariales, así como todos aquellos provenientes de la venta de activos, cobro de tasas, derechos, financiamiento que se origina como variación de los distintos tipos de activos financieros y saldos de caja de ingresos propios de las instituciones de la administración central y los disponibles de años anteriores. Se incluye además, la



disminución de caja y bancos que las entidades descentralizadas autónomas destinan al financiamiento de sus gastos.

- 4) Crédito interno: esta fuente de financiamiento proviene del uso del crédito interno, bien en forma de bonos y otros valores de deuda, como obtención de préstamos en el mercado interno y de pasivos con proveedores y contratistas; así como los saldos de caja de ingresos por colocaciones de bonos.
- 5) Crédito externo: financiamiento proveniente del uso del crédito externo, bien en forma de bonos y otros valores de deuda colocados en el exterior, como de la obtención de préstamos de gobiernos, organismos, entidades financieras internacionales y proveedores y contratistas en el exterior; así como los saldos de caja por ingresos por colocaciones externas y préstamos externos.
- 6) Donaciones externas: financiamiento que tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables provenientes de países u organismos internacionales, así como los saldos de caja de ingresos por donaciones externas.
- 7) Donaciones internas: este financiamiento tiene su origen en donaciones monetarias o en especie monetizables, de instituciones nacionales, así como en los saldos de caja de ingresos por donaciones internas.



- 8) Operaciones patrimoniales: estas se refieren al financiamiento para operaciones presupuestarias y contables, que representen o no entradas de efectivo y los gastos que se traduzcan o no en salida de efectivo.

Para el autor, Sainz de Bujanda: “Se distinguen tres grandes categorías dentro de la totalidad de los ingresos públicos, siendo estos los del poder penal estatal, que son aquellos recursos que obtiene el Estado debido a su capacidad sancionadora de las conductas individuales, estando en consecuencia constituidos por una heterogénea variedad de modalidades con denominaciones tales como multas, recargos, apremios y otros”.⁶

Asimismo, se encuentran: “Los denominados ingresos de dominio eminente; que son los que proceden de la facultad inherente a la soberanía del Estado por la que éste detenta un derecho prevaleciente sobre el de propiedad privada y sobre el libre uso particular de esta, otorgándole por lo tanto la posibilidad (limitada) de ejercer el dominio efectivo sobre todo el territorio de la nación y lo que en él hay; lo que incluye, además del establecimiento de todo tipo de gravámenes, a la capacidad de expropiación”⁷.

En este último grupo se encuentran ingresos provenientes de permisos, licencias, cánones, pago de derechos, aranceles y otros que no son propiamente impuestos, pero que sí deben ser pagados porque los mismos han sido establecidos para que

⁶ F. Sainz de Bujanda. *Sistema de Derecho Tributario*. España: Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977. Pág. 19.

⁷ Sainz de Bujanda. Ob. Cit. Pág. 21.



las dependencias públicas que los cobran se resarzan de parte o todos los gastos que ocasiona prestar el servicio por el cual cobran.

Como se puede apreciar, los recursos a los cuales puede acceder el Estado para financiar su funcionamiento y cumplir con su política fiscal son variados, por lo que trata de administrarlos eficiente y eficazmente para que estos, a su vez, contribuyan con la implementación de programas y proyectos de orientación social, así como con la construcción o mantenimiento de estructura.

Para Antonio Rodríguez: “Los tributos pueden definirse como el conjunto de prestaciones coactivas obtenidas por el Estado en las que, por encima de cualquier otra, prevalece la finalidad de contribuir a la financiación de las actividades públicas, de ahí que los Ingresos de Poder Fiscal o tributos, tienen como modalidad más importante al impuesto”⁸.

Es un hecho que en países como Guatemala, donde la corrupción es un mal endémico en la sociedad, los ingresos públicos tienden a favorecer a grupos de poder y sectores privados vinculados a los mismos y no a toda la población.

Por eso es que se puede considerar que un factor tremendamente negativo para lograr el cumplimiento de las políticas fiscales, es el nivel de tolerancia hacia las

⁸ A. Rodríguez Bereijo. *Introducción al estudio del derecho financiero*. España: Ed. Instituto de Estudios Financieros. 1976. Pág. 39.



prácticas corruptas de los funcionarios públicos, que disminuyen las posibilidades de inversión privada porque incrementan los costes para impulsar la misma.

2.2. Los egresos del Estado

Los gastos estatales o egresos son importantes, puesto que si los mismos responden a una política fiscal estratégicamente planteada contribuyen al crecimiento económico; a la contracción de la economía o a la estabilidad del ciclo productivo, dependiendo la orientación que se le quiera dar al mismo para influir en el ciclo económico; siempre con la finalidad de crear condiciones para que los agentes económicos progresen, especialmente en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, que no tienen suficientes recursos estatales por lo que deben priorizar los gastos en función de objetivos nacionales y proyectos de fortalecimiento a largo plazo.

Sin embargo, no siempre sucede esta priorización, sino que se lleva a cabo el gasto público para la sobrevivencia del aparato burocrático, lo cual deja muy poco para la inversión pública en obras o servicios que incrementen la riqueza de un país. Aunque el gasto en sí mismo, sea el pago de salarios y demás gastos para la continuidad de las funciones administrativas del Estado, es un estímulo a la economía, puesto que uno de los principales compradores de bienes y servicios es el gobierno. No es lo mismo si no se usa como herramienta de desarrollo social.



Esta visión cortoplacista, de gastar para mantener funcionando la burocracia, también se usa para generar empleo, especialmente de mano de obra no calificada.

Esto ha servido como un mecanismo clientelar de los regímenes populistas, aunque también de los gobiernos que buscan de esa manera generar empleo, aunque sea de bajo salario, con el fin de evitar conflictos sociales por la protesta de la gente que no tiene trabajo y necesita una fuente de ingresos para sobrevivir.

“No obstante, dentro del ámbito de aplicación de políticas macroeconómicas de corto plazo, la inversión pública es el instrumento más potente para generar crecimiento y empleo, puesto que el gasto público no es una estrategia que deba emplearse aisladamente. Se debe prestar atención a otras características estructurales como la elección de tecnología, desigualdades de activos y condiciones institucionales”.⁹

Se entiende entonces, que los egresos estatales deben establecerse como una herramienta macroeconómica a usar de acuerdo con los ciclos económicos y a los fines que la política fiscal tiene en función de los ingresos y el gasto público, evitando que el presupuesto sea una elaboración técnica, ajena a los objetivos de política económica y fiscal, tal como sucede en muchos países en desarrollo, especialmente con gobiernos populistas, que priorizan fines eminentemente electorales en la definición del gasto público y no la visión estratégica de apoyo a la economía, de acuerdo con sus ciclos.

⁹ J. E. Guzmán. *Macroeconomía y políticas de crecimiento*. Chile: Editorial CEPAL. 2009. Pág. 20.



2.3. El déficit presupuestario

En el tema del análisis presupuestario, también se encuentra lo relativo al déficit fiscal, el cual existe en todos los países del mundo. Depende mucho del manejo que se haga del mismo para que sea un problema o un auxiliar en el cumplimiento de las funciones estatales hacia su población, porque en la práctica no existe ningún Estado, que mantenga un presupuesto equilibrado, es decir, que el gasto público sea equivalente al ingreso público, para que no hayan déficits ni superávits fiscales.

Un ejemplo de endeudamiento manejado aceptablemente hasta finales de la década de 1990, es el que expresan los datos siguientes:

“Como resultado de la acumulación de déficit presupuestarios durante las tres últimas décadas del siglo XX, la deuda pública como proporción del PIB ha ido aumentando en los países de la OCDE; y con ello los intereses de la deuda, que han aumentado a medida que crecía la necesidad de crédito de los Gobiernos. Por ejemplo, en 1994 el pago de intereses de la deuda alcanzaba en Italia el 10% del PIB, situación alcanzada por Bélgica en 1985 y por Grecia, en 1991”.¹⁰

“Situación diferente y más negativa se presenta en los países subdesarrollados de Asia, África y Latinoamérica, en los cuales se ha incrementado espectacularmente la deuda pública en relación al Producto Interno Bruto –PIB–, a partir que la deuda fue: “contraída con acreedores extranjeros (deuda externa): entre 1968 y 1980, se

¹⁰ Espacio Público. *Elementos básicos de la política fiscal*. España: Editorial Alianza. 1970. Pág. 7.



multiplicó por 12, pasando de 50.000 millones de dólares a 600.000 millones de dólares, habiendo proseguido desde entonces su ascenso hasta los 2 billones 450 mil millones de dólares en el año 2001; pero hay que tener en cuenta, que la deuda externa de carácter público (contraída por el Estado y sus agencias) representa un 65%, y el resto, es privada. Se calcula que desde 1980 hasta el año 2001, los países en desarrollo han desembolsado a los países ricos acreedores unos 4,5 billones de dólares por el pago del servicio de la deuda (amortización del principal más intereses), el equivalente de 56 planes Marshall".¹¹

Como se aprecia, el tema de los déficits fiscales ha sido recurrente desde hace más de 50 años. Se ha vuelto parte de las fuentes de financiamiento de los gastos estatales en todos los países, determinado por el incremento de los mismos, sin que exista una similitud en los ingresos.

Esta situación se debe, principalmente, a que los estados han establecido políticas de exoneraciones fiscales como una forma de atraer la inversión privada nacional y extranjera, teniendo como uno de sus componentes fundamentales en esta búsqueda de capital, la reducción de impuestos y privilegios fiscales a las empresas que invierten en esos países, afectando con ello las finanzas públicas y a la sociedad, especialmente a los sectores pobres, pues en la medida que el Estado disminuye sus ingresos también reduce sus políticas sociales.

¹¹ Ídem Pág. 8.



Como tendencia, se supone que es normal la existencia de déficits públicos supuestamente normal cuando se presenta una recesión económica, porque al contraerse la actividad productiva disminuyen los ingresos directos a través de los tributos, por lo que el Estado debe compensar esa pérdida fiscal a través de préstamos, tanto para compensar los gastos habituales como las transferencias que debe hacer para otorgar pensiones por desempleo cuando en su política social se tiene la misma o bien por los gastos en otras compensaciones hacia los sectores más desposeídos, tales como bonos o ayudas en especie. Esto significa que, si en esa situación se presenta un déficit, no se trata necesariamente de considerar que haya un cambio en la orientación de la política fiscal estatal, puesto que se puede dar para enfrentar esa situación particular. Se debe tener presente la tendencia de la misma antes de la recesión y posterior a ella para determinar si la misma es coyuntural o parte del proyecto gubernamental de incidencia en la actividad económica del país.

Esta relación entre disminución de ingresos en el erario público y recesión se considera que debe analizarse para establecer si el mismo es un déficit estructural o uno coyuntural, entendiendo el primero como una medida excepcional por razones de emergencia nacional como una catástrofe natural o bien por recesión económica, mientras el segundo, conocido también como cíclico, es el que se orienta por el ciclo económico, en donde crecería en un momento de recesión o cuando existe una condición de crecimiento económico y pleno empleo debiera equivaler a cero.



Para los autores de Espacio Público: “Por ejemplo, en el período 1961-1996 de los 15 países de la Unión Europea sufrió en 30 ocasiones una recesión severa (crecimiento negativo del 0.75% o más), lo que produjo oscilaciones del déficit público entre cero y 7 puntos del PIB. En promedio, los déficits públicos crecieron alrededor del 3.5 puntos”.¹²

De igual manera, el ingreso estatal se ve afectado y se debe recurrir al endeudamiento público cuando la inflación es continuada y supera las perspectivas porcentuales de la misma establecidas por los órganos de control económico, puesto que el aumento de precios conlleva a que todos los bienes se encarezcan, incluidos los bienes financieros y los bonos soberanos, los cuales resultan afectados por el incremento de precios, por lo que el interés real de los mismos disminuye, teniendo como efecto que quienes compran los bonos exijan una compensación al Estado, normalmente orientada hacia el aumento de las tasas nominales de interés de los bonos del tesoro como una forma de hacerlos atractivos a los acreedores, convirtiéndose esta situación en un problema financiero, porque la gestión de este endeudamiento no es ajena a las condiciones políticas y económicas del país que emite su deuda soberana ni a la competencia de otros países para colocar en el mercado mundial sus propios bonos. Esto produce una competencia entre estados para obtener financistas que quieran adquirir sus títulos, especialmente cuando los mismos no tienen la misma calificación de seguridad que gozan los de la competencia.

¹² Espacio Público. Ob. Cit. Pág. 3.



La existencia del déficit público ha tenido promotores y detractores, siendo primeros quienes argumentan que se debe tener esta herramienta como otra forma de activar la economía, especialmente cuando existen grandes sumas de dinero guardadas ociosamente en los bancos; sin embargo, aunque ven la importancia del endeudamiento público para orientarlo productivamente, también establecen la existencia de parámetros máximos de endeudamiento para evitar un efecto negativo del sobreendeudamiento estatal sin ningún respaldo en el crecimiento económico, porque puede ser contraproducente para el país.

Es por eso que se considera que debe acudirse al mismo pero con moderación y prudencia, evitando que se tenga una utilización populista del mismo y buscando que sea un déficit que pueda conllevar un superávit de manera inmediata, manteniendo equilibrada la balanza presupuestaria durante períodos determinados.

Uno de los principales teóricos del endeudamiento público fue John Maynard Keynes¹³, quien argumentó que en períodos de depresión, se debe utilizar el gasto público como un mecanismo para promover el empleo y con ello incrementar o activar la economía, lo cual debía hacerse para un plazo determinado para que la deuda pública se pudiera financiar en un corto período y así evitar que la misma se heredara a las nuevas generaciones, sino que estos recibieran únicamente los beneficios obtenidos de la reactivación económica y los ingresos provenientes del empleo.

¹³ *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>



Los opositores a que se tenga como una herramienta estatal a la deuda pública, consideran que la misma representa siempre un peligro, porque utilizar el ahorro nacional para el financiamiento de los gastos del Estado resulta improductivo, especialmente cuando estos recursos extras se orientan a subvencionar a la burocracia o, peor aún, los conflictos bélicos en los que un Estado se encuentra participando o va intervenir para alcanzar sus objetivos nacionales.

Entre los argumentos principales de los opositores al endeudamiento público es que si el déficit es elevado a partir de la emisión de deudas millonarias, el Estado se vuelve un competidor más en la búsqueda de recursos financieros, pero debe pagar intereses más elevados que los particulares si quiere obtener el beneficio de los acreedores sobre los otros competidores por los préstamos, considerando que con esta medida, aunque favorece a los inversores, perjudica a los agentes privados, quienes deben enfrentar un aumento del costo de los recursos financieros para sus empresas, lo cual redundará, normalmente, en la expulsión de la iniciativa privada de la economía, por el actuar del sector público, teniendo como consecuencia que lo ganado por la intervención estatal se pierde por el cierre de empresas, por lo que a largo plazo, la intervención del Estado con esta herramienta resulta nula porque el crecimiento de la demanda por el aumento del gasto público resulta neutralizada por la reducción de la misma a partir de la disminución de la participación de la empresa privada en la economía nacional; sin embargo, se considera que esta postura enfoca únicamente un aspecto de todo el proceso que conlleva la relación entre endeudamiento público con los ciclos económicos y no relaciona los aspectos



favorables de los déficits ni el actuar de los órganos encargados de la política monetaria, la cual tiene una relación directa y complementaria con la política fiscal.

En primer lugar, uno de los beneficios inmediatos del incremento del gasto público, aunque sea a partir de llevar a cabo un endeudamiento estatal, es que las empresas son beneficiadas, sea de manera directa a partir de ser proveedoras gubernamentales de bienes o servicios requeridos en ese gasto o bien porque el gobierno eroga recursos para construcciones de infraestructura con la finalidad de incrementar el empleo. Esto permite que muchas personas tengan ingresos, las cuales demandarán bienes y servicios a las empresas, y estas incrementarán la producción de los primeros o tendrán beneficios por el requerimiento de los segundos.

El crecimiento del gasto aunque puede aumentar los tipos de interés para colocar los bonos de la deuda, al aumentar también la actividad económica, eleva la renta y el ahorro, con lo cual se garantiza la existencia de recursos financieros para respaldar incluso un mayor endeudamiento estatal sin que se genere un desplazamiento de la inversión privada ni de su crecimiento económico.

Asimismo, si la banca central coordina su política monetaria con la fiscal, esa expulsión de la empresa privada no debiera producirse, puesto que se compensaría el endeudamiento público con la elevación de la oferta monetaria a partir de intervenir en el mercado monetario, realizando compra o venta en el mercado abierto de títulos elegibles según los requerimientos de liquidez de la economía, impidiendo



que el incremento de los tipos de interés afecte la participación privada en la economía, llegándose a dar el caso en el cual la empresa privada encuentra dinero barato en el mercado porque existen ciclos en los cuales el financiamiento contiene una reducción de las tasas de interés, especialmente cuando los agentes financieros tienen superávit de efectivo, que no tiene utilidad en sus arcas sino es asignado a los actores económicos que lo hagan producir.

Según Juan José Ferreiro: “Debe quedar claro que la monetización de la deuda no tiene que provocar per se el aumento de los precios; si la deuda pública se emplea con los objetivos antes apuntados, el crédito que el banco central concede al Estado equivale al que la banca privada concede a las familias y empresas, por lo que la posibilidad de monetizar el déficit público entraña un riesgo evidente, que ha sido objeto de preocupación y de crítica: si la expansión fiscal se ejecuta en una situación en que los recursos económicos no están subempleados, o se emplea en gastos no productivos, el aumento de la demanda global no producirá en realidad una expansión de la producción, sino de los precios”¹⁴.

Es de tomar en cuenta que en el caso de Guatemala el banco central constitucionalmente tiene prohibido prestarle al Estado y a sus instituciones, por lo que su función para mantener la liquidez de la economía se orienta a participar en el mercado monetario con la finalidad de combatir fluctuaciones bruscas que puedan afectar el equilibrio de las tasas de interés en el corto plazo.

¹⁴ J.J. Ferreiro Lapatza. *Curso de derecho financiero español*. España: Editorial Marcial Pons. 1992. Pág. 32.



Otra de las críticas que tiene el déficit público es que como tendencia con el tiempo medida el gasto estatal tiende siempre a incrementarse pero luego no se reduce por lo que siempre se requerirá estar recurriendo a las deudas las cuales se vuelven un mal endémico para los países.

“Si los gastos pueden aumentarse pero no reducirse y los impuestos pueden reducirse pero no aumentarse, la política fiscal se convierte, evidentemente, en una vía de dirección única, por lo que funcionará de manera adecuada contra la deflación y la depresión, pero no muy bien contra la inflación¹⁵; sin embargo, su carácter fatalmente rígido, es un defecto fundamental de tales políticas, porque en el gasto público tiene tendencia a aumentar pero luego deja de estar sujeto a reducción; por otro lado los impuestos se ajustan automáticamente a los aumentos o disminuciones de la renta disponible, pero salvo en casos aislados –como en el caso extremo de una guerra- tienen tendencia a no aumentar.¹⁶”

Desde esta perspectiva, se trata de argumentar que llevando a cabo este procedimiento no se puede combatir la inflación, además que su utilización conlleva un bloqueo a las posibilidades de crear los superávits necesarios para que el Estado tenga ingresos extras para el pago de esa deuda, por lo que aun cuando se logre salir de la recesión no se incrementa la recaudación fiscal en el crecimiento económico y la deuda se va acumulando y se vuelve eterna.

¹⁵ Se entiende por inflación el aumento continuado de los precios de los productos y servicios, debido a una pérdida del valor del dinero; mientras que la recesión es una disminución de la actividad productiva, de los salarios y los beneficios.

¹⁶ J. J. Ferreiro. Ob. Cit. Pág. 33.



Esta discontinuidad en la aplicación de la lógica expansiva y restrictiva se entiende a partir de dos aspectos: el primero, que cuando hay recesión y el Estado gasta para promover la actividad económica, los agentes económicos no van a aceptar un incremento de impuestos, argumentando que por la intervención estatal en el mercado se da incremento de precios, por lo que resulta ilógico proponer el aumento de impuestos; sin embargo, el segundo aspecto tiene que ver con las épocas de bonanza, en donde esos mismos sujetos beneficiados con el gasto público, son reacios a aceptar sacrificar una parte de sus ganancias para pagar más impuestos, por lo que promueven ante la opinión pública el rechazo a las medidas impositivas argumentando, en algunos casos y de manera maniqueista que no debe dársele más ingresos a la administración pública, porque esta despilfarra los recursos.

Con estas posturas en contra de una lógica financiera sana, que recomienda gastar el erario público aunque sea deficitariamente en los ciclos de recesión, pero alcanzar superávits en los períodos de expansión económica, lo cual permita que con estos ingresos extras se pague el servicio de la deuda y el capital, para lograr mantener un presupuesto equilibrado, se ha conseguido que la deuda pública aumente anualmente sin visos de lograrse un balance positivo que abone a mediano plazo los estados que paguen su deuda con los intereses acordados.

Según Martín Queralt: “Los europeos han tenido tres grandes recesiones económicas, en donde se ha evidenciado que el aumento del peso de la deuda con respecto al producto interno bruto ha estado determinado por la incapacidad de generar superávit durante las fases de expansión del ciclo económico, con lo cual se



puede establecer el déficit público que ha convertido en un fenómeno estructural las economías modernas, siendo uno de los principales causantes es el aumento continuado del gasto público, lo cual resulta siendo el motivo que explica la razón por la que los gobiernos han sido incapaces de generar superávit reside en, que obedece a la convergencia de fenómenos coyunturales como el aumento de los tipos de interés y de la inflación con otros de carácter permanente”¹⁷.

Esta acumulación de la deuda y los intereses que muchas veces se capitalizan, llevó a situaciones como la presentada a principios de la década de 1980 cuando México se declaró incapaz de abonar a su deuda y una hiperinflación que también afectó a varios países latinoamericanos, llevando con ello la denominada década perdida para esta región, además de ajustes estructurales promovidos por los economistas vinculados con el pensamiento conservador que promueve una política fiscal de contracción, en donde se establecieron planes de ordenamiento económico, planteando que todo gasto público debía hacerse si existen realmente los ingresos tributarios, para lograr un equilibrio presupuestario.

Es indudable que estos autores considerados conservadores tienen fundamento en sus argumentaciones, principalmente si se tiene en cuenta que a partir de la década de 1970, el uso del déficit en el erario nacional ha sido utilizado para pagar gastos corrientes, lo cual también se orienta en las transferencias sociales; sin embargo, ellos no interpretan el conjunto de la situación, porque no explican que también

¹⁷ M. Queralt. *Curso de Derecho Financiero y tributario*. España: Editorial Tecno. 1990. Pág. 23.



existe un fracaso de la política fiscal, a partir de la oposición de los actores económicos al incremento de los impuestos.

Ante esta situación estos actores económicos se orientan a culpar al sector público, señalando que se ha debilitado al Estado para que no pueda evitar la evasión fiscal, la cual tiene como respaldo la existencia de los denominados paraísos fiscales en donde estos grupos pueden depositar sus capitales para no pagar impuestos; además, a partir de los ajustes estructurales los gobiernos aceptaron que fuera prohibido monetizar la deuda, por lo que los mismos han debido acudir a las fuentes privadas de financiamiento quienes prestan recursos al Estado a costa de hacer crecer el volumen de los intereses de la deuda de forma increíble, volviéndola impagable.

Estas políticas de ajuste económico, que también fueron llamadas de ajuste estructural, significaron la reducción profunda de las funciones sociales de los estados, los cuales dejaron de implementar subsidios directos a los sectores sociales pobres, siendo sustituidas estas políticas por programas subsidiarios que se orientan hacia la prevalencia de los agentes privados en la economía sobre principios básicos como la solidaridad, que determinaron las acciones gubernamentales para promover la previsión y la seguridad social a su población.



2.3.1. Incentivos fiscales y déficits presupuestarios

Luego de la crisis financiera de los estados latinoamericanos y con el reacomodo mundial a finales de la década de 1990 con el fin de la Guerra Fría y el desplome del socialismo real, se produjeron cambios en el escenario económico mundial orientados hacia la prevalencia de las leyes del mercado y la competitividad entre países para obtener ayuda internacional e inversión extranjera y nacional. Los gobiernos optaron por plantear escenarios nacionales flexibles para los inversionistas, principalmente a partir de promover la reducción de aranceles y exoneraciones fiscales para ser atractivos frente a los demás estados, lo cual, junto con la imposibilidad de incrementar los impuestos específicos, significó otro mecanismo para reducir sustancialmente los ingresos fiscales.

Para Humberto Sol: “Sin lugar a dudas, la globalización ha desempeñado un papel importante en este proceso, a través de la liberalización comercial y financiera. La mayor apertura a los flujos de capital y el interés por atraer dichos flujos y evitar la fuga de capitales, ha llevado a importantes concesiones impositivas en beneficio de los inversores extranjeros e internos. Esto se ha visto agravado por la presencia de zonas internacionales exentas de impuestos y la flexibilidad que permiten los tratados de doble tributación y otros resquicios legales de los sistemas impositivos. Estos permiten, en efecto, la evasión fiscal a gran escala”¹⁸.

¹⁸ H. Sol Juárez. *Derecho Fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica. 1979. Pág. 42.



Esta competencia, por atraer inversionistas, ha llevado a varios países a promover incentivos para los capitales privados extranjeros, además de la reducción de impuestos, tales como el otorgamiento de subsidios implícitos o explícitos. Ante ello, los inversores nacionales han reaccionado exigiendo una condición de oportunidad nivelada, lo que ha llevado a esos estados a reducir los impuestos a las ganancias internas, teniendo ambas medidas un impacto negativo en los ingresos tributarios y esto a su vez a la capacidad estatal de satisfacer las necesidades sociales, porque los recursos financieros obtenidos los debe hacer más eficientes, sacrificando, la mayoría de veces, las políticas sociales orientadas hacia la población menos favorecida. También tiende a contraer la inversión pública en desmedro del empleo.

Según el autor Humberto Sol: “Como consecuencia, se estima que las pérdidas tributarias de los países, especialmente de los que están en vías de desarrollo, por los activos que se mantienen en el exterior y por el desplazamiento de las ganancias corporativas entre jurisdicciones, alcanzan los cien mil millones de dólares estadounidenses por año. Obviamente, sólo una acción coordinada a nivel mundial puede terminar con tales resquicios legales en los sistemas impositivos en relación con el capital. Si bien esto debería ser una prioridad en la agenda de la política internacional, todavía no lo es a pesar de que proporcionaría una mayor capacidad de aumentar los ingresos de los países en desarrollo, y tendría efectos positivos en la distribución de ingresos”¹⁹.

¹⁹ H. Sol Juárez. Ob. Cit. Pág. 43.



Como se puede apreciar, el escenario de los estados para lograr superávits en sus finanzas se torna casi imposible de lograr, por lo que el recurso a la deuda pública con acreedores privados, nacionales y extranjeros se ha vuelto estructural desde hace décadas, lo que significa que los gobiernos deben sobrellevar esta acumulación de deuda de manera permanente y con la idea de administrar la crisis financiera porque la misma no se resolverá mientras la tendencia económica mundial se encuentre dominada por la prevalencia del capital especulativo y los estados continúen siendo una fuente determinante de generación de intereses a largo plazo y, en muchos casos, el principal deudor del sistema financiero mundial.

2.3.2. Administración de la deuda pública

Algunos de los elementos centrales que los gobiernos deben establecer son: los niveles máximos posibles de endeudamiento interno y externo, de acuerdo con su verdadera capacidad de pago y luego mantener sus cálculos por debajo o hasta ese límite evitando que la misma se vuelva un problema inmanejable con graves consecuencias para la economía y para la población. En todo caso se debe entender que la deuda pública es mala si no tiene un control técnico-financiero que la haga manejable. Es adecuada cuando existen parámetros técnicos orientados hacia la adquisición de préstamos para fines productivos.

Por lo expuesto, se considera que es importante utilizar la negociación política con los acreedores mundiales y nacionales para que los intereses por los préstamos del gobierno se puedan contener en los límites aceptables para impedir elevados



intereses que conlleven una deuda explosiva, principalmente a partir de utilizar condición de prestatarios privilegiados de los mercados financieros.

Claro está, que no se presenta el mismo escenario en un país que tiene suficiente margen de negociación debido a que su situación financiera todavía es manejable a largo plazo, que en aquellos enfrentados a situaciones de deuda insostenible, porque el nivel de la misma se hace excesivo o imposible de pagar sin renegociar con los acreedores, lo cual se hará en condiciones de desventaja, obligándose el Estado en estas condiciones a subordinarse a los designios de aquellos, tal como le sucedió a varios países latinoamericanos a finales de 1980, a la Federación Rusa a principios del presente siglo y a los países europeos, tales como Irlanda del Norte, Portugal, España y Grecia en el año 2010.

Según Humberto Sol: “La reestructuración de la deuda puede resultar muy útil al deshacerse del exceso de deuda, permitiendo que los recursos públicos que estaban atados al servicio de la deuda se utilicen de manera productiva, lo cual permite a su vez a los formuladores de políticas retomar el proceso de crecimiento y desarrollo. Las condiciones de reestructuración de la deuda pueden variar desde opciones muy cómodas y preferidas para los deudores, con alguna quita implícita de la deuda y menores tipos de interés sobre la deuda reprogramada, hasta opciones muy dolorosas que impliquen intereses mucho más altos sobre la deuda que se ha multiplicado por la inclusión de todos los intereses no pagados en el capital”²⁰.

²⁰ H. Sol Juárez. Ob. Cit. Pág. 44



Es importante establecer que aún con la crisis financiera más profunda que enfrenta un país, la reestructuración de la deuda pública siempre es posible, aunque dependerá de coyunturas políticas y la importancia estratégica del país, para que las condiciones sean menos impactantes, la demanda de austeridad sea manejable y la habilidad de los negociadores estatales que sepan aprovechar los aspectos negociables a favor del Estado en problemas.

Por eso, es incorrecto partir de los puntos de vista de los críticos hacia los organismos financieros internacionales, quienes los ven como todopoderosos, que van a imponerles a los gobiernos condiciones leoninas para el pago de la deuda, puesto que no todos los países se encuentran en la misma situación cuando negocian con estos actores ni todos los negociadores estatales tienen la habilidad y capacidad necesaria para lograr reducir los efectos negativos en la definición de los programas de ajuste.

Como se puede apreciar, los déficits fiscales implican posturas a favor y en contra de los mismos, pero para establecer si son adecuados o inadecuados se debe partir de la situación particular de cada país; del saldo que dejará la relación entre endeudamiento público frente a la generación de empleo y reactivación económica y del uso que los gobiernos hacen de los recursos obtenidos a través de los préstamos: si los utilizará para inversión productiva o para el pago de cuenta corriente. Asimismo, se tendría que tener en cuenta si el déficit es en tiempo normal o en emergencias. Por lo que, en esencia se puede establecer que en principio es válido el endeudamiento público, aunque genere déficit, si el capital



obtenido se utiliza en la construcción de infraestructura y demás servicios públicos, asimismo, en otras actividades públicas siempre que los beneficios sociales sean mayores que el interés a pagar por el préstamo.

2.3.3. Análisis del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala

Por medio del Decreto número 22-2014 del Congreso de la República de Guatemala, fue aprobado el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 2015 por una suma de setenta y un mil millones ochocientos cuarenta mil ochocientos quetzales (Q.71.840,800) en donde consideraron recaudar el monto con ingresos tributarios.

De los ingresos proyectados como producto de los impuestos directos e indirectos, se consideraba recuperar un monto de cincuenta y dos mil millones cuatrocientos cuarenta tres mil setecientos ochenta y cuatro quetzales (Q. 52.443,784) equivalente al 73%, y con ingresos de capital con un monto de diecinueve mil millones trescientos noventa y siete mil dieciséis quetzales(Q.19.397,016) lo que representa el 21.8%; Sin embargo, en el apartado de ingresos tributarios del presupuesto aprobado calcularon un ingreso como resultado de la vigencia del impuesto a la telefonía, a las regalías por la explotación minera y a la distribución de cemento, pero en el transcurso del año fiscal, fue decretado inconstitucional el artículo que grava las transacciones telefónicas y las mineras reportaron bajas considerables en su actividad económica.



A partir de este resultado legal, se hizo imposible lograr ese ingreso proyectado, lo que el monto total de los ingresos tributarios calculados fueron drenados por esta disminución específica, generando con ello un déficit fiscal mayor al proyectado inicialmente, el cual se fue cubriendo con bonos del tesoro o la contratación de deuda externa, porque se presentaron situaciones en donde el gobierno no tenía para pagar sus gastos. Asimismo, la crisis política vinculada con la corrupción en aduanas, donde resultaron involucrados el presidente y la vicepresidenta de la República, así como el Intendente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), implicó una disminución de los ingresos tributarios que esta dependencia no logró superar, implicando un decremento en los montos totales establecidos como resultado de la recaudación de impuestos.

En el caso de los egresos, al rubro de gastos de funcionamiento le fue asignada la cantidad de cuarenta y siete mil millones cuatrocientos catorce mil novecientos veinte y ocho quetzales (Q.47.414, 928) equivalente al 66%, a la inversión un monto de trece mil millones novecientos treinta y siete mil ciento quince quetzales(Q. 13.937,115) equivalente al 19.4% y al pago de la deuda pública el 14.6% la cantidad de diez mil millones cuatrocientos ochenta y ocho mil setecientos cincuenta y siete quetzales (Q. 10.488,757).

Es importante destacar que del rubro de deuda pública, se le asignó la cantidad de siete mil millones ochocientos sesenta y seis mil quinientos sesenta y siete quetzales (Q. 7.866,567) lo que representa el 75%, el pago de intereses y comisiones,



mientras que para las amortizaciones únicamente se asignó la cantidad de dos millones trescientos mil seiscientos veinte y dos mil ciento noventa quetzales (Q. 2.622.190), lo cual evidencia un elevado costo de la deuda pública que deben pagar los guatemaltecos.

Asimismo, de ese rubro, se destinaron cinco mil millones cuatrocientos cincuenta y cuatro mil ciento cincuenta y cuatro quetzales (Q. 5.454,154) equivalente al 52% al pago de la deuda interna y cinco mil millones treinta y cuatro mil seiscientos tres quetzales (Q. 5.034,603) equivalente al 48 % del pago a la externa.

En el presupuesto aprobado para el 2015 el nivel de gastos proyectados es superior al aprobado para el período fiscal del año 2014, aunque, igual que en el presupuesto del año pasado, el gasto al cual se traslada la mayoría de recursos es el de funcionamiento, debido a que en el mismo se incluyen las asignaciones orientadas al gasto social de educación, salud y seguridad ciudadana, entre otros, los cuales aunque implican el pago de salarios, son servicios básicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado hacia la población guatemalteca, por lo que se conjunta el gasto en funcionamiento con la inversión social del gobierno.

Este presupuesto, igual que los aprobados en los años anteriores y el que se aprobó para que sea ejecutado en el ejercicio fiscal del año 2016, tiene como uno de sus componentes esenciales los ingresos obtenidos a través de la deuda pública, lo cual significa un aumento acumulado de la misma. Aunque todavía es manejable, implica un riesgo para la estabilidad financiera del país, puesto que a partir de la



crisis política y tributaria generada en el año 2015, los organismos financieros se muestran escépticos en relación a prestarle recursos al país o para comprar los bonos del tesoro que se ofrezcan en el mercado mundial, puesto que la calificación de la deuda guatemalteca ha bajado, especialmente porque las posibilidades de superar la crisis de recaudación de impuestos no se presentan a corto plazo, lo cual es un problema que no tiene visos de resolverse de manera inmediata, a pesar de que resulta fundamental lograr posicionar nuevamente la legitimidad del ente recaudador para evitar que se continúe utilizando su deslegitimación como excusa para evadir impuestos o diferir su pago hasta que se determine la manera en que se consolidará su funcionalidad.

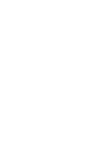
Para el Ministerio de Finanzas Públicas: “La diferencia entre los ingresos y los egresos, que normalmente se denomina ‘Déficit Fiscal’, al cierre de 2014 se situó en un 1.9% respecto de la producción nacional. Este déficit fue resultado de que el presupuesto de ese año no fue aprobado por el Congreso de la República, por lo que la ejecución presupuestaria se realizó de acuerdo con el presupuesto 2013 como lo manda la ley en casos de improbación presupuestaria. Adicionalmente, la disminución en los ingresos por situaciones de orden legal, también frenaron en cierta medida la recaudación, situación que influyó directamente en el déficit fiscal. No obstante, para 2015, aunque persisten las acciones legales en contra de las modificaciones a la legislación tributaria vigente, se espera que el nivel de déficit



fiscal se sitúe en 2.0%, por lo que se continuará con la priorización del gasto público y las medidas de austeridad que sean necesarias”²¹.

Aunque en esta tesis se está de acuerdo con el endeudamiento para fines productivos por parte del Estado, también se considera importante que este financiamiento sea utilizado adecuadamente, especialmente para realizar proyectos generadores de mayor riqueza nacional, así como al fomento de la productividad de los actores económicos, pero no se considera adecuado llevar a cabo empréstitos o venta de bonos del tesoro orientados hacia los gastos de funcionamiento, porque no solo se encuentran prohibidos en la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97, sino que este uso resulta improductivo y oneroso para el país, porque la experiencia demuestra que los gobiernos cuando no controlan ese financiamiento extraordinario tienden a sobreendeudarse y con ello debilitar e incluso hacer inviable el desarrollo del país.

²¹ Ministerio de Finanzas Públicas. *Presupuesto ciudadano 2015*. Guatemala: Editorial Ministerio de Finanzas Públicas. 2014. Pág. 22.





CAPÍTULO III

3. Recaudación tributaria

La recaudación tributaria es una actividad realizada por la administración pública orientada al cobro de las deudas tributarias, sea las liquidadas por el ente recaudador o por el sujeto pasivo en los plazos previstos en las normas tributarias; asimismo, se refiere a los otros ingresos públicos establecidos legalmente tales como las tarifas públicas, multas de tráfico o las sanciones pecuniarias, todo lo cual se realiza a partir de la potestad de autotutela que habilita al Estado para dictar los actos declarativos de derechos y a proceder a su ejecución si es necesario, sin perjuicio de la facultad conferida al contribuyente a acudir posteriormente ante el control jurisdiccional, siendo la obligación tributaria una relación forzada entre el acreedor que es el Estado y el deudor que es el ciudadano sujeto a impuestos, siendo una obligación porque las autoridades fiscales la pueden exigir coactivamente.

Según el Código Tributario Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala en el artículo 14: “La obligación tributaria es el vínculo jurídico, de carácter personal, entre la administración tributaria y otros entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella. Tiene por objeto la prestación de un tributo, surge al realizarse el presupuesto del hecho generador previsto en la ley y conserva su carácter personal a menos que su cumplimiento se asegure mediante garantía real o fiduciaria sobre determinados bienes o con privilegios especiales”.



Según Adolfo Arriola: “Los procedimientos de recaudación como parte de la función recaudatoria, tiene como uno de sus principales componentes, estar relacionada con la obligación tributaria del contribuyente y con otras actividades gestoras, entendidas en un sentido amplio, en donde la misma se relaciona con el procedimiento de recaudación, lo cual da como resultado la extinción de la obligación tributaria, lo que resulta a partir de la conexión evidente entre el vencimiento de esta y los plazos del procedimiento de recaudación en periodo voluntario así como, en general, entre el pago y la recaudación; además, esta relación implica vincularse con otros aspectos directamente en concordancia con los tributos, tal el caso del procedimiento de liquidación, porque se convierte en un presupuesto que garantiza el derecho estatal al ejercicio de la actividad recaudatoria al determinar el monto del impuesto y su exigibilidad”²².

En todos estos casos, es tarea del ente recaudador establecer los procedimientos adecuados para que el contribuyente cumpla de manera pronta y efectiva el pago de los tributos y así evitar la reducción de las posibilidades de que la tesorería estatal carezca de efectivo para suplir la caja chica de las dependencias públicas, por lo que debe realizar las acciones necesarias para que fluyan las liquidaciones de impuestos, con lo cual los recursos financieros necesarios lleguen a donde se les requiere, evitando con ello la paralización de las actividades públicas por falta de efectivo.

²² A. Arriola. *Derecho fiscal*. 22ª edición. México: Editorial Themis. 1997. Pág. 9.



Obviamente, cuando los gastos implican grandes sumas de dinero, se debe recaudar recursos durante un período más amplio, pero se trata, fundamentalmente, que se facilite al contribuyente el pago de los tributos, con lo cual el Estado tendrá recursos para las actividades cotidianas y acumulará los necesarios para los desembolsos mayores, salvo que los mismos provengan de préstamos o donaciones o bien se establezca un procedimiento diferente o específico para financiar la actividad u obra pública; sin embargo, lo que importa es que los ingresos por la vía tributaria son los más fluidos y accesibles para disponer de ellos, los cuales permiten garantizar la continuidad cotidiana de las actividades públicas, lo cual únicamente deja de suceder cuando existen causas de fuerza mayor como desastres naturales o bien por hechos sociales como una huelga ilegal o una protesta social que impida a los contribuyentes cumplir con su obligación tributaria, especialmente ahora que se pueden realizar las declaraciones de impuestos por la vía electrónica.

3.1. Factores determinantes de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria, además de los aspectos técnicos que conlleva su cálculo, también implica la existencia de otros factores o elementos materiales y subjetivos que de manera inmediata o indirectamente influyen en la determinación de la misma. Estos deben tenerse en cuenta para comprender de mejor manera los aspectos vinculados con los tributos y su recaudación, porque de no hacerlo puede generar efectos negativos posteriores para el fisco.



“Los factores que, en forma directa, participan en la conformación de los datos de la recaudación tributaria son los siguientes:

- I. La legislación tributaria.
- II. El valor de la materia gravada.
- III. Las normas de liquidación e ingreso de los tributos.
- IV. El incumplimiento en el pago de las obligaciones fiscales.
- V. Los factores diversos”²³.

Las leyes tributarias son un factor a tener en cuenta porque en ellas se establecen los impuestos; el objeto de los mismos; la base imponible; las condiciones en que se encuentra establecido el hecho imponible; las deducciones y exenciones permitidas; los razonamientos sobre la valuación de activos y pasivos; métodos contables; la amortización y el trato que se le brinda a los contribuyentes.

Al hacer referencia al valor de la materia gravada, se habla de la cantidad monetaria que se debe pagar por el gravamen establecido por la ley impositiva relacionada con la actividad económica, tales como ventas, consumo, importaciones, exportaciones, rentas y demás actividades sobre las cuales recae un impuesto, las deducciones permitidas, así como las exoneraciones establecidas, puesto que estas últimas implican una disminución del monto pecuniario a percibir por el ente recaudador, porque se debitan directamente de la obligación de pago del contribuyente,

²³ F. Martín. *Los factores determinantes de la recaudación tributaria*. Argentina: Editorial Buenos Aires. 2002. Pág. 1.



permitiéndole a este realizar un aporte menor de lo establecido antes de deducciones.

Según Fernando Martín: “Las normas de liquidación e ingreso de los tributos son las normas dictadas, en general, por las administraciones tributarias, que establecen en forma pormenorizada los procedimientos para el ingreso de los impuestos. Estas normas fijan los conceptos que deben abonarse en cada tributo, es decir declaraciones juradas, anticipos, retenciones, percepciones y pagos a cuenta, así como los métodos para determinar el monto de cada pago – base de cálculo y alícuotas – y las fechas en que deben ingresarse. Especifican, también, los créditos que pueden computarse contra cada una de las obligaciones tributarias, tales como saldos a favor de los contribuyentes, beneficios derivados de regímenes de promoción económica, pagos efectuados en otros impuestos, etc. Además, precisan los medios de pago con los que pueden cancelarse las obligaciones tributarias”²⁴.

Lo anterior también contempla la posibilidad que la obligación tributaria pueda ser cancelada con los créditos permitidos por la ley, tales como los saldos a favor que los contribuyentes tienen en otros impuestos, tal como el crédito del impuesto al valor agregado (IVA) para los exportadores en Guatemala o las exoneraciones de multas que puede otorgar el presidente de la República, como un incentivo para que los contribuyentes paguen los impuestos atrasados sin que deban pagar las multas y los recargos generados por el incumplimiento de sus obligaciones tributarias, por lo

²⁴ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 4.



que son aspectos a tener en cuenta porque aun cuando se genere obligación, si la misma se compensa por el crédito existente.

Para Fernando Martín: “Como tendencia, en la mayoría de los países, los pagos con saldos a favor que los contribuyentes poseen en otros tributos no están incluidos en los datos de recaudación debido a que estos saldos se originan en pagos bancarios realizados para cancelar obligaciones en aquellos impuestos, que excedieron el monto de las mismas y que fueron contabilizados en la respectiva recaudación. Por lo tanto, su inclusión en los datos de recaudación del gravamen en el que son utilizados como medio de pago provocaría una doble contabilización de esos montos abonados en exceso”.²⁵

Para el análisis de las variaciones que los ingresos presenten a lo largo del tiempo, resulta importante excluir en los datos de recaudación los medios utilizados para el pago de los tributos, pues una modificación en la cantidad de los mismos en el total de los ingresos llevará a variaciones en la recaudación efectiva, lo cual será imputable a la composición diferenciada de los mecanismos utilizados para la cancelación de los impuestos.

En el caso de la omisión de la obligación tributaria, la misma puede implicar la existencia de mora, que se caracteriza porque el contribuyente cumple reconoce su obligación tributaria pero no hace efectivo el pago en el plazo establecido por la ley, sino que realiza el pago con fecha posterior haciéndose acreedor de un pago extra

²⁵ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 4.



en concepto de multa por incumplir con la cancelación del monto del impuesto en el plazo establecido.

Por otro lado, la omisión se debe a la existencia de evasión fiscal, en la cual, a diferencia de la mora, el contribuyente obligado no pretende realizar el pago de sus obligaciones tributarias en ningún momento o bien realizar una declaración por debajo del valor de la materia gravada para aportar al fisco un monto inferior al que está obligado, lo cual implica que el evasor se encuentra inscrito como contribuyente y presenta sus declaraciones de impuestos, pero dolosamente ha presentado datos falsos.

En la síntesis que realiza Fernando Martín sobre los elementos que participan en la recaudación establece que: “Finalmente, para disponer de la totalidad de los elementos que participan en la formación de los valores de recaudación tributaria debe agregarse un conjunto de variables, en general de índole administrativa, entre los que se destacan las transferencias que el organismo recaudador efectúa entre las cuentas bancarias de los impuestos, los ingresos por planes de facilidades de pago y las demoras en la acreditación de pagos, que pueden provocar que su registro se efectúe en un período posterior al de su efectiva realización. Cada uno de estos factores determinantes está siempre presente en la conformación de los datos de recaudación tributaria. Por lo tanto, cualquier modificación que se produzca en ellos afectará el nivel de los ingresos impositivos”²⁶.

²⁶ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 4.



Como se aprecia, todos estos factores se complementan e influyen mutuamente, lo que resulta importante tenerlos en cuenta en la evaluación de la recaudación tributaria, puesto que los mismos pueden explicar las variaciones en la recaudación de un período fiscal a otro o en un período continuo de análisis sobre la evolución de la misma.

Por eso es que Fernando Martín plantea la diferencia entre la proyección a largo y corto plazo, como sigue: “Es evidente que en proyecciones de largo plazo la recaudación de un tributo dependerá del valor de la materia gravada, de la legislación tributaria y del nivel de cumplimiento. En cambio, en cualquier análisis de las variaciones de los ingresos y en proyecciones de corto y mediano plazo (de hasta dos años) las normas de liquidación e ingreso y los factores diversos también suelen tener un impacto considerable en los datos de recaudación”²⁷.

En el caso de las proyecciones de corto plazo, resulta ejemplificante lo sucedido en el año 2015, en donde un factor diverso como lo fue la investigación sobre defraudación tributaria llevada a cabo con la connivencia del presidente y la vicepresidenta de la República, implicó que la recaudación se contrajera porque la población espera determinar la manera en la cual el Estado fortalecerá a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para evitar que la misma continúe siendo una fuente de corrupción y evasión fiscal, situación que ha permanecido en los últimos seis meses y existen fuertes indicios que continuará el

²⁷ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 5.



primer trimestre del año 2016, especialmente porque no se han implementado acciones que permitan legitimar a este ente recaudador frente a la ciudadanía.

Asimismo, existen otros elementos que aunque de manera indirecta, se deben tener en cuenta para establecer las proyecciones de la recaudación tributaria, sus variaciones y el logro de las metas tributarias, puesto que los mismos responden a las orientaciones de la política fiscal, sea porque se pretende obtener un determinado monto de recursos fiscales o bien un resultado tributario en algún período determinado; asimismo, de acuerdo con esta tendencia, puede resultar que se modifique la legislación fiscal, a través de la creación de impuestos, elevación de cuotas o la eliminación de exenciones o bien que en la liquidación de los impuestos se modifiquen las fechas de vencimiento o se cambie el régimen de anticipos para lograr un adelanto en la recepción de ese pago.

En este orden de ideas, Fernando Martín coincide al establecer que: “Los factores diversos, también se manifiestan en la apertura de regímenes de facilidades de pago que, a la vez les permiten a los contribuyentes regularizar su situación con el fisco, le aporta a éste recursos adicionales. Si estas necesidades generan una excesiva carga tributaria también pueden provocar que la materia gravada se vea reducida – por una disminución de la actividad económica – y que la tasa de evasión se eleve como consecuencia de haberse incrementado el beneficio que producen las prácticas evasivas”²⁸.

²⁸ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 5.



Asimismo, resulta importante determinar las orientaciones políticas de los funcionarios que participan en el proceso de propuesta de creación o modificación de las leyes tributarias y de los legisladores que las aprueban, porque a partir de motivos ideológicos, políticos, personales u otros, determinan aspectos tributarios, como puede ser el tipo de imposición o las exenciones a otorgar, aunque también pueda darse que, de acuerdo con la tendencia política o ideológica del gobierno, los contribuyentes tengan una percepción negativa de la presión tributaria, considerando que la sobrecargan o que se apropian de los recursos públicos, lo cual puede justificar un aumento de la de evasión fiscal o de la especulación económica.

A lo anterior, Fernando Martín agrega que: “Las variables de índole económica, tales como el ciclo, la política y el contexto internacional, y las expectativas acerca de su evolución producen efectos en la mayoría de los determinantes directos. Con exclusión de los generados por la política fiscal mencionados más arriba y los que se especifican en el punto siguiente, deben mencionarse los siguientes: La legislación tributaria suele ser modificada con la intención de alcanzar objetivos de política económica, en asuntos como la distribución del ingreso y el estímulo a la inversión”.²⁹

Esto es así porque, por ejemplo, en las fases de crecimiento de los ciclos económicos la doctrina aconseja reestructurar los impuestos para mejorar su calidad, a partir de la eliminación de los que distorsionan la actividad productiva, la reducción de otros y el incremento de algunos; mientras que cuando existe recesión,

²⁹ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 6.



se trata de crear tributos y eliminar exenciones; de igual manera sucede con la cantidad asignada a la materia gravada porque la misma es claramente afectada por el ciclo económico; aunque, por aparte, las normas de ingreso y liquidación de los impuestos no varían los cambios expuestos, los créditos a favor de los contribuyentes son afectados por las diferentes etapas que enfrenta el ciclo económico.

Por eso es que la evaluación de la proyección de la carga tributaria siempre incluye dentro del análisis estos factores, porque la actividad económica puede variar de año en año o interanualmente.

Ante esa realidad, se realizan los ajustes de lo proyectable; porque esas variables también pueden facilitar o limitar el incumplimiento tributario, puesto que este hecho está determinado por las expectativas que los contribuyentes se formen en relación a la dinámica de la actividad económica, siendo que se contraerán las mismas si hay un ciclo económico lento y se incrementarán en la medida que se amplíe la actividad productiva, con lo cual el Estado puede contribuir a orientar las actividades económicas.

Contribuyendo con el análisis sobre las variables que inciden en el cumplimiento tributario, Fernando Martín argumenta que: “La evaluación de los costos y beneficios de las prácticas de evasión tributaria y, en términos generales, el nivel de la evasión tributaria está relacionado con la evaluación que efectúen los contribuyentes sobre los costos y los beneficios, económicos y de cualquier otra índole, asociados a ese



comportamiento. Entre los costos se distinguen la probabilidad de ser detectado y penalidad efectiva que pueden recibir por el delito cometido, tanto de tipo económicos como personal y social. “También se toman en cuenta las variables del mercado de crédito, tales como la tasa de interés activa y la oferta de crédito al sector privado, y la situación financiera de los contribuyentes porque tienen una gran significación para las decisiones de éstos acerca de los incrementos o reducciones en el nivel de la mora y evasión de sus pagos impositivos”³⁰.

El contribuyente también tiene en cuenta la obtención de mayor rentabilidad, la cual logra a través del desplazamiento de competidores, así como la sustentabilidad productiva de la actividad económica a la que se dedica cuando la misma tiene rendimientos altos o positivos después del pago de impuestos, que de ser favorables, continuará pagando, de lo contrario buscará mecanismos para disminuir su pago o simplemente evadir su obligación tributaria.

3.2. Tributos

Los impuestos son una herramienta indispensable para que el Estado cuente con recursos financieros para implementar acciones que le permitan promover el desarrollo económico, lo cual es posible a partir de la orientación de los porcentajes de asignación del ingreso fiscal hacia determinados sectores de la población, sea por una orientación fiscal hacia distintos estratos económicos o directamente invertir

³⁰ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 7.



en el gasto social, el cual depende tanto del nivel de recaudación logrado como de la orientación política del gobierno que ejecute el presupuesto.

Los impuestos y sus características son fijados por leyes, las cuales determinan el objeto del gravamen, la base imponible, el momento de perfeccionamiento del hecho imponible, las deducciones y exenciones de carácter objetivo o subjetivo permitidas. Asimismo, en la ley se establecen los procedimientos para la determinación del tributo, los criterios de valuación de activos y pasivos; métodos de contabilidad; amortizaciones y demás aspectos a aplicar a los contribuyentes y a las operaciones fiscales, aunque muchos de los aspectos operativos de estas leyes son delegadas al reglamento, en el cual desarrolla todos los aspectos procedimentales para aplicar la ley de la materia.

Para Roberto Rosas “Los impuestos son una parte sustancial (o más bien la más importante) de los ingresos públicos. Sin embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto. Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En



tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos”³¹.

Los impuestos conllevan una prestación en dinero que el contribuyente paga en la forma y la cantidad determinada unilateralmente al Estado, a partir que este las exige por su poder coactivo, por lo que no ofrece a cambio una prestación especial hacia el que aporta su tributo, pues los ingresos se establecen para la satisfacción de necesidades sociales.

En otras palabras, al hablar de impuesto siempre se trata de decir que es una parte de los ingresos del ciudadano, que el Estado recibe para orientarlos a proporcionarle a la ciudadanía la existencia y funcionamiento de los servicios públicos generales y de utilidad social que no asumen los particulares.

Como se puede apreciar, uno de los elementos sustanciales que surgen al exponer el sentido de los impuestos, es que los mismos son coercitivos, porque el Estado los impone unilateral y coactivamente, los mismos, a reducir la renta personal, limitan la capacidad de compra del ciudadano y este los paga sin saber el destino que su aporte personal tendrá, porque los mismos pueden orientarse hacia la satisfacción de necesidades colectivas o a pagar los gastos generales de funcionamiento del Estado.

³¹ R. Rosas Santillán. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM-. 1962. Pág. 1.



En la doctrina se plantean como los elementos más importantes del impuesto el objeto, la fuente, la cuota y la tasa; mientras que en el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se regula que para decretar cualquier impuesto se deben 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
- f) Las infracciones y sanciones tributarias”.

En este caso, además del sujeto pasivo, también se encuentra el activo, siendo este quien tiene el derecho de exigir el pago de tributos o sea el Estado a través del ente recaudador que es la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); mientras que el pasivo es toda persona individual o jurídica que tiene la obligación de pagar impuestos en los términos establecidos por las leyes tributarias.

El objeto o hecho generador, es la actividad que la Ley establece como la causal del gravamen; mientras que la fuente es el monto de los bienes de una persona individual o jurídica de donde proviene la obligación del pago de los impuestos, pudiendo ser esta el capital, el trabajo o la renta; asimismo, la base se refiere a la cantidad gravable sobre la cual se establece la cuantía del impuesto, por ejemplo, el



ingreso anual de un contribuyente, sea que sus ingresos provengan de una actividad productiva, como el comercio o la industria o de una relación de dependencia.

3.3. Función de los impuestos

Los impuestos en la economía tienen una fuerte importancia porque a través de estos se logran diversos objetivos de carácter financiero, económico, social y político, puesto que aun cuando originalmente los tributos tenían como función exclusiva generar ingresos para el Estado, en la actualidad los mismos tienen fines, políticos y sociales, tal el caso de lo establecido en el Artículo 1 de la Constitución Política, donde se establece que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común” y en el Artículo 2 que establece: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

Entre estos fines se encuentran los orientados a la redistribución del ingreso nacional hacia determinados grupos sociales, con el fin de paliar los efectos negativos del sistema económico imperante en el país, para lo cual se pueden establecer tributos como el impuesto de solidaridad, de acompañamiento a los acuerdos de paz u otros, aparte del que grava la renta, principalmente porque este no puede imponerse con tasas progresivas, según los ingresos de cada persona.



En el ámbito económico, los mismos pueden ser utilizados para incidir en el mercado y proteger la producción nacional o bien a algún sector específico como la agricultura, lo cual implica la utilización de los tributos con fines proteccionistas; también pueden ser utilizados para promover el desarrollo en una región específica, sea porque a partir del establecimiento de una tarifa para fomentarla, como gravar el tabaco para la construcción de una carretera específica o bien por reducir o promover la exención fiscal para las empresas que se instalen en la misma. Asimismo, puede tenerse en cuenta que los impuestos tienen un procedimiento que va desde la recepción, el traslado y su utilización. También puede tenerse en cuenta la evasión, que en casos como Guatemala es un tema recurrente entre los ciudadanos, porque no existe una cultura tributaria.

La recepción parte de la obligación legal del sujeto pasivo de pagar tributos, quien puede trasladar esa obligación a otra persona, quien resulta siendo el individuo que paga realmente el impuesto, tal como sucede con los impuestos indirectos, en donde el tercero tratará de evadir el pago. Por ejemplo, a partir de no pedir factura y en contubernio con el agente retenedor, este no incluye el impuesto en el precio del producto; o bien, el consumidor evita comprar ese producto donde sabe que se le cargará de oficio el impuesto, por lo que recurre al mercado informal para obtenerlo.

En esta idea de los efectos de los impuestos sobre los consumidores, Roberto Rosas establece que: “Cuando se da la recepción, el sujeto pasivo no verá reducida su capacidad adquisitiva, sin embargo, cuando se da el proceso de difusión todas las personas relacionadas con el bien en cuestión verán reducido su poder



adquisitivo, inclusive el sujeto pasivo que inicialmente no pagó el impuesto. Como puede apreciar la difusión no se dará con la misma intensidad en todos los productos, ya que los bienes de consumo necesario y los de gran lujo muy difícilmente dejarán de adquirirse, en cambio afectarán en mayor medida a los bienes de lujo, ya que estos no son indispensables para nadie”³².

En todo caso, el tema de la recepción del impuesto, el traslado del mismo y su uso, no debiera ser objeto de discusión si las personas tuvieran un compromiso mayor para cumplir con sus obligaciones tributarias; sin embargo, en todos los países existen prácticas de evasión que conllevan serias limitaciones para el erario nacional. Cuando esta actitud evasiva es elevada como sucede en Guatemala, en donde la práctica de evasión se encuentra enraizada en todos los grupos sociales, se fomenta el contrabando y el mercado ilegal de productos, situación que las personas justifican de distinta manera, sin tener en cuenta los perjuicios que se ocasiona a la misma sociedad si la recaudación fiscal es escasa.

Vale la pena mencionar que para la existencia de un adecuado funcionamiento de los impuestos, se deben tener en cuenta aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos, que determinen los mecanismos fiscales para alcanzar una recaudación eficiente y los elementos jurídicos orientados a establecer el marco legal que rige las figuras impositivas.

³² R. Rosas. Ob. Cit. Pág. 7.



El componente jurídico también se orienta a garantizar que los impuestos se aplicados a todas las personas porque son de observancia general; por lo que, los tratamientos especiales se aplican únicamente en circunstancias especiales; el tributo también debe ser claro y preciso, para evitar confusiones y malas interpretaciones, como consecuencia tiene que existir una base legal.

Cuando se proponen los impuestos, debe contemplarse que su vigencia debe promueva una eficaz distribución de los recursos y así evitar la creación de obstáculos en la evolución del ciclo económico que haga inviable una actividad productiva o que la misma tienda a subsistir en la ilegalidad; a la par de esta eficiencia impositiva, también se contempla que la administración de los mismos no debe tener un elevado costo que haga más onerosa su captación que lo recaudado por el fisco; así como tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios económicos, con el fin de adecuarse a la baja en una crisis económica o al alza cuando existe bonanza.

Además, los impuestos deben establecerse respetando principios como el de equidad, de beneficio, capacidad de pago, de conveniencia y de ocupación plena, tomando en cuenta que los mismos se orientan a promover la distribución del ingreso y contribuir al desarrollo social partiendo del papel del Estado en la economía nacional.

Cuando se hace referencia al beneficio, se habla de la importancia de tributar de acuerdo con las ventajas, servicios o mejoras recibidas por el contribuyente por



parte de la administración pública, considerando que se debe pagar en función del bienestar que obtiene el ciudadano, lo cual también tiene relación con la capacidad de pago, puesto que las personas con la misma renta, consumo o riqueza, se considera que tienen igual capacidad de pago por lo cual deben pagar lo mismo, situación que se conoce como equidad horizontal; mientras que las personas con diferentes niveles de ingresos, deben pagar montos diferentes de tributo, situación conocida como equidad vertical.

El principio de la ocupación plena se refiere a que la política tributaria debe servir como herramienta para estimular la actividad económica y el empleo, para lo cual no es necesario tomar en consideración el beneficio o la capacidad de pago; mientras que el de la conveniencia se refiere a obtener el mayor monto posible de ingresos por recaudación con el menor costo financiero posible y con las mayores facilidades.

Según Roberto Rosas: “Para ver cómo funciona lo anterior se pueden identificar tres tipos de incidencia:

- a) Incidencia absoluta. Esta consiste en el establecimiento de un impuesto en particular, suponiendo siempre que se mantenga constante el gasto público.
- b) Incidencia diferencial. La incidencia se puede determinar a través de cambios en la distribución resultante de sustituir un impuesto por otro, considerando que se mantienen constantes tanto los ingresos como los gastos.
- c) Incidencia presupuestaria. Esta se determina cuando hay resultados combinados de cambios en los impuestos y en los gastos. En la economía puede darse algún tipo de incidencia fiscal, sin embargo, lo importante es



considerar los efectos que el cambio de un impuesto puede tener sobre niveles de empleo, consumo, inversión, etc., y por lo tanto determinar el estado de la distribución del ingreso”³³.

3.4. Clasificación de los impuestos

Entre las muchas clasificaciones de los impuestos, se entiende que los mismos pueden ser clasificados como directos o indirectos, siendo los primeros aquellos que gravan la renta, la ganancia, el ingreso o el patrimonio, afectando de manera directa al sujeto pasivo del impuesto, con lo cual se busca evitar que el obligado pueda llevar a cabo la traslación del pago de los mismos. Este tipo de tributo es real o personal, siendo el primer caso en donde se toman en cuenta las condiciones de las personas que tienen el carácter de sujetos pasivos; mientras que los reales recaen sobre la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella.

Entre las ventajas que se le asignan a los impuestos directos, por su relación con el sujeto pasivo de las contribuciones se encuentran las siguientes:

- a) Aseguran al Estado una cierta renta conocida y manejada de antemano.
- b) Se puede aplicar mejor una política de redistribución del ingreso.
- c) En tiempo de crisis, aunque su *quantum* decrece, lo es en un menor grado que los impuestos indirectos”³⁴.

³³ R. Rosas. Ob. Cit. Pág. 8

³⁴ Ídem Pág. 9.



Mientras que las desventajas de los impuestos directos se encuentran determinadas por aspectos como los siguientes:

- “a) Son muy sensibles a los contribuyentes.
- b) Son poco elásticos, y por lo tanto aumentan muy poco en épocas de prosperidad.
- c) Se prestan más a la arbitrariedad por parte de los agentes fiscales.
- d) El contribuyente es más estricto al juzgar los gastos del Estado.
- e) Estos impuestos dejan de gravar a un gran sector social”³⁵.

Por otra parte, los tributos indirectos son aquellos impuestos cuya principal característica es que son trasladados hacia el consumidor final, encontrándose que este tipo de obligación puede ser multifásica o monofásica, en donde los primeros gravan todas las fases del proceso de compra-venta, mientras los segundos se orientan a gravar únicamente una fase del proceso. Estos también se pueden subdividir según se aplique al valor total de las ventas o bien al valor agregado.

De igual manera, los impuestos indirectos se clasifican según sea el tributo hacia los actos o sobre el consumo, en donde lo primero se relaciona con la importación y la exportación, mientras que los segundos con lo que se consume.

Ventajas:

- “a) Son poco perceptibles.
- b) Se confunden con el precio de venta.

³⁵ R. Rosas. Ob. Cit. Pág. 9.



- c) Gravan a todo el sector poblacional, aún extranjeros.
- d) Son voluntarios en el sentido de que basta con no adquirir el bien para no pagar el impuesto.
- e) El causante paga el impuesto en el momento más cómodo para él.

Desventajas:

- a) Recaen más sobre las clases pobres.
- b) No tienen la misma fuerza que los directos en tiempos de crisis, crean déficit agravando aún más la crisis.
- c) Los gastos de recaudación son muy elevados³⁶.

También se puede hacer una clasificación de los impuestos según las diferentes manifestaciones de riqueza, en donde el criterio diferenciador se encuentra en el elemento objetivo del hecho imponible.

Así se encuentra la imposición a la renta, en donde el punto de partida es la obtención de rentas por parte de los agentes económicos. Se trata de aquel ingreso que es de libre disposición del contribuyente y, por tanto, susceptible de ser objeto de imposición. De este modo, se desarrolla la imposición a la renta para personas naturales y empresas.

³⁶ R. Rosas. Ob. Cit. Pág. 10.



También está la imposición al patrimonio, en donde la atención está puesta en la posesión de patrimonios, por lo que también se trata de afectar el ingreso, pero transformado en patrimonio.

Como plantea Francisco Javier Ruíz: “el patrimonio es un bien de capital, es decir bienes adquiridos para usar, tal como ocurre con los activos fijos empresariales o los predios de propiedad de las personas naturales, etc. Aquí se configura la imposición al patrimonio”³⁷.

Además está la imposición al consumo, en donde se parte por considerar los actos de consumo, porque la atención se concentra nuevamente sobre el ingreso de las personas; esta vez en la etapa que tiene que ver con el empleo de recursos (dinero) para adquirir bienes y servicios consumibles (alimentos, calzado, ropa, entre otros.). En estos casos se estructura la llamada imposición al consumo; al respecto, el caso más importante es el impuesto al valor agregado (IVA).

En Guatemala, los impuestos directos más importantes son los siguientes:

- Impuesto de solidaridad
- Impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos
- Impuesto sobre la renta (ISR)–
- Impuesto sobre productos financieros

³⁷ F. J. Ruíz de Castilla. *La clasificación de los tributos e impuestos*. Perú: Editorial Empresarial. 2008. Pág. 2.



- Impuesto único sobre inmuebles, conocido como IUSI

Mientras que los impuestos indirectos más importantes son los siguientes:

- Derechos arancelarios de importación
- Impuesto a la distribución de petróleo crudo y derivados del petróleo
- Impuesto al valor agregado (IVA)
- Impuesto de tabacos y sus productos
- Impuesto específico a la distribución del cemento
- Impuesto específico sobre la distribución de bebidas gaseosas, isotónicas deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada.
- Impuesto sobre la circulación de vehículos.

En la actualidad, la tendencia es que se prioricen los impuestos indirectos sobre los directos, puesto que al no afectar de manera directa la renta, riqueza o ingreso de las personas, resultan políticamente menos conflictivos que aquellos orientados directamente sobre las personas; su costo de recaudación es más bajo y su control es más simple que el de los directos.

Asimismo, porque en la medida que se logre incrementar la base tributaria de los impuestos indirectos, los mismos permitirán una mayor captación de ingresos al fisco, porque la cantidad de personas afectas es bastante más amplia que la de los impuestos directos.





CAPÍTULO IV

4. Proyección de los ingresos tributarios

Para los gobiernos es conveniente y hasta necesario conocer de manera anticipada la cantidad de recursos que recibirán en el período fiscal, así como en los períodos siguientes. Esto se debe a que a corto plazo se da la necesidad de estimar el monto a recibir a partir que los ingresos tributarios, que son la fuente más importante de financiamiento del presupuesto; por lo que es indispensable tener el cálculo más seguro posible.

En el caso del mediano plazo, la necesidad se da porque conocer la dinámica futura que tendrá la percepción de ingresos fiscales permite proyectar el monto de los tributos que se dispondrán y de igual manera se pueden establecer los efectos sobre los ingresos tributarios que ocasionan las distintas acciones de política tributaria a establecerse de acuerdo con la política fiscal definida, por eso se entiende que es necesario contar con estimaciones proyectadas lo más fiable posible sobre los ingresos. Esta tarea resulta en la actualidad una actividad de los centros de investigación más que de las dependencias encargadas de los impuestos, que la mayoría de veces únicamente proyectan para el año fiscal siguiente, lo cual ha evitado establecer procesos y procedimientos orientados hacia la readecuación proyectiva de las leyes y las prácticas fiscales, de acuerdo con los escenarios a futuro que se puedan construir.



Proyectar a mediano plazo los ingresos fiscales debe interesar a cualquier Estado que se precie de tener una estrategia de desarrollo a largo plazo, puesto que las mismas permiten orientar o contribuir a definir el efecto fiscal de las reformas a las leyes tributarias; definir los procedimientos más adecuados; evitar inconstitucionalidades y promover pactos fiscales a futuro y no como hasta en la actualidad se hace en Guatemala, donde los pactos se llevan a cabo cuando hay crisis tributaria y con prisa porque se espera su aprobación para financiar el presupuesto de ese año o el siguiente o si mucho del mandato gubernamental del gobierno que administra el Estado en ese momento.

Estas realidades son las que explican las deficiencias en cuanto a metodologías de proyección en el mediano plazo, puesto que para las anuales los países han desarrollado durante el transcurso de los años técnicas que se ajustan generalmente a las condiciones de cada país en particular, pero esto limita la comprensión del papel fundamental que debe tener el presupuesto para el desarrollo social, más si se contempla que en Guatemala se definió que el mismo sea por resultados, quedando estos limitados a uno y, salvo excepciones, a dos años, lo cual evidencia una falta de resultados sostenibles a mediano plazo.

De estos elementos surge la importancia de razonar sobre la posibilidad de llevar a cabo proyecciones para cinco años futuros que brinden información sobre la evolución que se espera y los procedimientos a implementar para ese período que permita hacerla viable. Se tendría una visión más amplia de los resultados a



alcanzar, porque los mismos se consolidarían en el proceso, permitiendo que, incluso, fueran sustentables en el tiempo.

4.1. Características de las proyecciones

Aunque la tendencia es considerar que llevar a cabo una predicción de los acontecimientos futuros sobre un período corto de tres o seis meses tiene mayor certeza que aquellos orientados a un período mayor como un año porque los sucesos que puedan acontecer se predecirían de mejor manera a muy corto plazo; también es de considerar que se pueden realizar escenarios sobre los acontecimientos y establecer predicciones anuales e incluso quinquenales para incidir sobre los actores, aspectos y procesos y no quedarse en lo inmediatista, calculando únicamente la recaudación del primer trimestre del año, con el temor que los acontecimientos del año siguiente serán prefigurados por determinados acontecimientos que ocurran en el año presente; además, tampoco es cierto que la predicción para un trimestre o semestre resulte ser absolutamente certera, porque como toda proyección siempre existe un factor de incertidumbre que puede cambiar lo previsto.

En todo caso, para disminuir la incertidumbre, más no para evitarla, se debe establecer cada uno de los aspectos a los cuales tiene que prestarse atención especial, para lograr en lo posible un conocimiento pormenorizado de la dinámica de los ciclos en corto que pueden incidir directamente sobre la cantidad de los tributos futuros; de ahí la importancia de construir la metodología que posibilite un conocimiento lo más preciso como sea posible sobre la orientación y los puntos de



inflexión del ciclo económico a fin de implementar los ajustes y correctivos necesarios en el cálculo de la recaudación.

Para Juan Carlos Gómez: “La experiencia de los países con alta inflación en América Latina ha demostrado que al producirse una aceleración de la tasa de inflación tiende a caer la recaudación real en varios tributos y especialmente en el impuesto a la renta, debido al aumento de la morosidad, a la demora que se produce entre la generación del hecho imponible y el pago, a la falta de anticipos y retenciones adecuadas, así como también a un aumento de la evasión. Por ejemplo, en lo que se refiere al aumento de la evasión que se produciría en momentos de aumento del nivel interno de precios, parecería que los contribuyentes o algunos grupos de ellos realizan su propio ajuste ante el incremento de la tributación que resulta del aumento de los ingresos nominales, de no producirse cambios legales en los tributos”³⁸.

Por eso es que se plantea la necesidad de incluir el efecto que tienen las variaciones del nivel de precios y los cambios posibles en las políticas en el corto plazo sobre las estimaciones, tal el caso de la liquidez monetaria del sector privado, porque en una situación de reducción crediticia, principalmente al producirse incrementos en las tasas de interés, los ciudadanos muchas veces tienden a financiarse directamente, con lo cual demoran los pagos de impuestos, principalmente porque en la mayoría de los países las multas o recargos por mora, la mayoría de veces son inferiores a la

³⁸ J. C. Gómez Sabaini. *Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios*. México: Editorial Siglo XXI. 1967. Pág. 2.



tasa de interés comercial, con lo cual, disminuye el precio del dinero y con ello se compensan la falta de liquidez.

De igual manera, muchos contribuyentes esperan hasta que haya una excepción por el pago de intereses y mora para ponerse al día en sus impuestos. Hay un problema de distorsión sobre la información existente, porque en muchos países hay diferentes dependencias vinculadas con las proyecciones, sin una entidad centralizada que permita generar una información única, sino que la misma resulta siendo una suma de estimaciones hechas por esos entes administrativos de varios niveles gubernamentales que no trabajan conjuntamente con técnicas depuradas compatibilizadas para tener un mejor análisis sobre la evolución de los factores que inciden sobre la situación de corto plazo.

Esta deficiencia se ha tratado de superar a partir de la adecuación y unificación de las técnicas de predicción utilizadas por las distintas dependencias en relación a los cálculos de recaudación, con la finalidad de detectar modificaciones importantes, para establecer acciones con rapidez ante esas situaciones cambiantes, tal como el descenso brusco de los precios internacionales de materias primas como el petróleo, el café o el azúcar; porque si esto se realizara, se tendría la capacidad de implementar medidas compensatorias en relación a otros tributos para garantizar la continuidad de las metas presupuestarias existentes y no alterarlas a la baja, porque no se tiene la capacidad de compensar la pérdida de ingresos tributarios o bien buscar compensar los gastos a través de préstamos o bonos del tesoro como una solución de emergencia.



Según Juan Carlos Gómez: “Como es conocido, existe una fuerte dependencia de muchos países de América Latina de los ingresos tributarios provenientes de las exportaciones tradicionales. Las mismas, por otra parte, están sujetas en muchos casos a fluctuaciones de precios y a condiciones de demanda que pueden variar considerablemente en el corto plazo, por lo que es necesario poder predecir anticipadamente las situaciones futuras a fin de realizar los ajustes necesarios y facilitar la forma de las medidas pertinentes”³⁹.

La inexistencia de mecanismos de predicción o proyección incidental en el corto plazo o hacia el mediano plazo, genera retardos, que de acuerdo con sus características se pueden considerar como de reconocimiento, de decisión o de efecto.

Se está ante un retardo de reconocimiento cuando no se ha previsto anticipadamente la gravedad o el fuerte efecto de la situación y no se han anticipado las medidas que permitan enfrentarse a ese acontecimiento y tampoco cuenta con la información estadística adecuada que proporcione la información suficiente para actuar, porque no se trata únicamente de registrar los datos y hacer informes sobre la disminución de los ingresos públicos y de los factores que la causan, pues sobre este tópico, los países han avanzado mucho, al extremo que la dependencia encargada de la administración tributaria lleva registros diarios o semanales de la evolución de la recaudación, pero esta información no es la adecuada para llevar a cabo los análisis y las acciones correspondientes a las circunstancias.

³⁹ J. C. Gómez Sabaini, Ob. Cit. Pág. 3.



A la par de esta deficiencia, también se producen demoras sobre las decisiones que se deben tomar, lo que se conoce como retardo de decisión, situación que en muchos casos se debe a la legislación tributaria o la estructura administrativa del ente recaudador. Se trata de llevar a cabo un procedimiento a veces engorroso para tomar una o más decisiones sobre las medidas correctivas para enfrentar la problemática existente.

Ante esta situación, resulta importante establecer los mecanismos legales que permitan a las dependencias encargadas de las decisiones tributarias tener un margen de libertad para modificar el porcentaje de las tasas de los impuestos previamente considerados, con la finalidad de resolver la problemática financiera de corto plazo, lo cual no significaría un cambio de fondo en la estructura del impuesto.

En el caso del retardo del efecto, luego de haber tomado medidas ante la situación de crisis, si se establecen e implementan las mismas, pasa un tiempo antes que los efectos promovidos se manifiesten, lo cual indica que no siempre las decisiones son acertadas por lo que deben redefinirse.

Se vuelve a visualizar la ventaja que tiene la proyección a mediano plazo, porque con la misma se tienen las herramientas técnicas para prever cambios antes que se produzcan, evitando demoras en las decisiones y se limitan los efectos de las perturbaciones que tenderían a disminuir la recaudación proyectada para el año.



4.2. La importancia de las estadísticas tributarias

La importancia de las estadísticas tributarias es que con el uso adecuado de las mismas los gobiernos pueden tener una base de datos apropiada, con el fin de establecer empíricamente las interrelaciones que existen entre las variables económicas y sus consecuencias sobre la recaudación tributaria. Esto determina la necesidad inmediata de crear y consolidar sistemas de medición cuantitativos de manera permanente a partir de estadísticas depuradas que hayan pasado el filtro de análisis para que sean consistentes y así detectar y corregir los errores.

Deben revisarse los datos sobre la información que proporcionan los contribuyentes al ente encargado de la tributación, porque en buena medida la misma conlleva datos falseados de manera intencionada; por lo que deben corregirse antes de utilizar este insumo como fuente para alimentar una base estadística del cálculo de la recaudación, puesto que, de no hacerlo de esa manera, se obtendrían resultados alejados de la realidad. Debe tenerse en cuenta que este es uno de los problemas a corregir antes de llevar a cabo la recopilación, la organización y el análisis de los datos, especialmente de aquellos que requieren ser tabulados, a partir de lo cual, el primer paso es determinar la forma de clasificar las fuentes de ingreso y el grado de desagregación a implementar para su ordenamiento, lo cual se entiende como sistema tributario, siendo esta la estructura administrativa, legal y técnica que crea el Estado para ejecutar eficiente y eficazmente el derecho tributario que le asiste.



Según Juan Carlos Gómez: “Un sistema tributario puede comprender un número muy grande de impuestos y es necesario aplicar algún criterio de selectividad para no perderse en el análisis de aquellos tributos que tienen un efecto reducido en el total de la recaudación. De ahí, que una regla práctica podría consistir en aislar aquellos impuestos que produzcan ingresos más significativos (por ejemplo del 1 o 2 por ciento de la recaudación) para analizarlos en forma separada y agrupar el conjunto de los restantes en partidas globales; para ello, los criterios de clasificación de tributos existentes pueden ser de gran utilidad para preparar la información estadística sobre una base conceptual sólida y con carácter permanente. La misma debería ser usada no sólo a los fines de la predicción de ingresos sino también con propósitos presupuestarios, es decir, constituirse en un clasificador de ingresos que sea de utilidad para ambos propósitos”⁴⁰.

Sin embargo, en varios países se ha encontrado que hay inexistencia de clasificaciones impositivas modernas o si la misma existe, no es utilizada como un elemento permanente en la elaboración del presupuesto, sino únicamente como información estadística adicional, adoleciendo además de un sistema generalizado, por lo que debe existir una uniforme clasificación de ingresos tributarios.

Asimismo, aunque la práctica ha determinado que la desagregación amplia de la estructura tributaria resulta conveniente porque permite exponer con mayor exactitud la situación de cada uno de los tributos, es importante elaborar una clasificación menos amplia dentro de cada uno de los grupos de tributos, teniendo un clasificador

⁴⁰ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 4.



que incluya más impuestos, tal el caso de la base imponible o que en conjunto estos tengan una recaudación sobre el 90% de cada grupo. Por ejemplo y por aparte seguir con el clasificador para aquellos que implican una menor cuantía y que siguen a los primeros en sus efectos tributarios; siguiendo con una organización orientada cronológicamente sobre la cuantía real recaudada, con una cohorte de al menos los 10 últimos años, con lo cual pueden generarse inferencias estadísticas que sean fidedignas.

Según Juan Carlos Gómez: “En este sentido uno de los problemas mayores está dado por la gran movilidad o cambios que ocurren en los sistemas tributarios de América Latina, ya que es muy factible que a lo largo del período se hayan eliminado o creado varios tributos, lo cual introduce una serie de discontinuidades en las series temporales. De todas maneras, las dificultades mayores se presentan cuando es necesario realizar las proyecciones, las de recaudación para los impuestos nuevos así como para aquellos que tienen un número reducido de años de aplicación, ya que sobre los mismos las inferencias estadísticas que puedan realizarse se ven seriamente limitadas por la falta de información”⁴¹.

Asimismo, es importante que posteriormente se lleve a cabo el análisis de los tipos de ajustes a introducirse, con el fin de incorporar en el escrutinio académico los cambios discrecionales en los grupos de recaudación, con lo cual pueden organizar las mismas sobre una base similar, en relación a la tasas y a la base imponible de los tributos.

⁴¹ J. C. Gómez. *Ob. Cit.* Pág. 5.



Es de tomar en cuenta que las dificultades presentadas por las estimaciones, ha llevado a considerar que la predicción es una mezcla de arte y de ciencia, especialmente cuando se llevan a cabo proyecciones en el corto plazo, donde los aspectos subjetivos y la experiencia del analista que realiza las mismas constituyen un factor muy importante de los métodos y del procedimiento analítico aplicado, por lo que para superar subjetividades, deben combinarse varios métodos y técnicas para aprehender los indicios que muestran variaciones o cambios en el comportamiento de las variables analizadas, resultando por ello imprescindible elaborar procedimientos lógicos de proyección que consideren las observaciones y experiencias del sujeto que analiza, así como el uso de técnicas estadísticas más elaboradas, las cuales al conjugarse logran captar mejor la dinámica a estudiar y así reducir los fallos en las proyecciones, por lo menos dentro de los aspectos que puedan ser controlados para no realizar conjeturas alejadas de la realidad.

Por eso es que, en relación a las proyecciones, Juan Carlos Gómez, expone: “En efecto, resulta poco recomendable utilizar exclusivamente técnicas cuya definición o precisión se oculta detrás de una nube oscura, lo que imposibilita no sólo avanzar concretamente en el diseño de una metodología más clara y precisa sino también aprender con la experiencia y, sobre todo, analizar y tratar de corregir los errores que se vayan detectando a lo largo de los años. En ese sentido, no sería arriesgado señalar que los cálculos basados solamente sobre la apreciación subjetiva y que emplean metodologías no especificadas, de las cuales se desconoce la técnica y



sólo se conoce el juicio del pronosticador, han de ir desapareciendo con el transcurso del tiempo”⁴².

Lo expuesto permite establecer que la actividad pronosticadora de la recaudación impositiva a futuro es muy difícil, principalmente porque la cantidad de factores que inciden sobre las variables que explican las variaciones de la recaudación son impredecibles, lo cual ha determinado que los pronósticos y análisis de la economía y los tributos a mediano plazo tengan muchos críticos. Para superar esas limitaciones, determinadas principalmente porque la información acerca de los efectos de los impuestos sobre los indicadores económicos y el comportamiento de los contribuyentes es escasa y con debilidades, se debe crear o perfeccionar un conjunto de técnicas de investigación que permitan alcanzar esos objetivos lo mejor posible, tanto las que se orientan hacia la especificación de contenido y uso, como aquellas que no están explícitamente descritas, sino que se dan por sentadas.

Según Fernando Martín: “En este sentido, puede señalarse que existen fundamentalmente tres técnicas sobre las cuales se basan los distintos métodos de calcular la recaudación de ingresos fiscales futuros, que son:

- El sistema de extrapolación
- El método directo
- La aplicación de técnicas econométricas”⁴³.

⁴² J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 5.

⁴³ F. Martín, *La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias*. Santiago de Chile: Editorial CEPAL. 2009. Pág. 34.



Como tendencia, la forma de realizar los cálculos de recaudación proyectados que realizan los expertos en la materia, tienen como base o expresión primaria, la aplicación de una de estas técnicas, porque se parte que la aplicación de los impuestos genera al menos dos consecuencias distintas, siendo la primera la reducción de los ingresos del sector privado y la segunda, el traslado de recursos desde los contribuyentes hacia el sector público, siendo la cantidad entregada casi igual a los aportes privados, menos los gastos de administración de los tributos y como lo que se necesita medir es precisamente esta transferencia de fondos para calcular la recaudación, todos los análisis parten de la base imponible, las tasas a aplicar y el efecto que ambas tienen sobre las realidades económicas que afectan directa o indirectamente. Con estos elementos técnicos es posible llevar a cabo la medición a partir de un tiempo establecido; la relación entre el tributo y la actividad económica relacionada con el consumo; los beneficios, los salarios; las importaciones y las exportaciones.

De igual manera, se pueden realizar proyecciones relacionando la cantidad de lo recaudado con la administración tributaria, las modificaciones en el porcentaje de evasión de impuestos específicos, determinadas exenciones o desgravaciones otorgadas debido a la política fiscal; aunque todavía hay importantes limitaciones principalmente por la limitada información para implementar modelos econométricos, por lo que resulta necesario promover la creación de datos que permitan llevar a cabo informes estadísticos fundamentales para el análisis.



4.3. Los métodos de proyección

La tarea de llevar a cabo pronósticos financiero-tributarios resulta una tarea ardua teniendo en cuenta la cantidad de elementos y factores que deben considerarse, por la relación o influencia que los mismos ejercen sobre la recaudación fiscal o que son afectados por esta actividad; de ahí que los analistas han buscado la implementación de métodos con la finalidad de reducir lo más posible las subjetividades a la hora de exponer las tendencias que la recaudación y sus condicionantes tendrán en el mediano plazo, con la finalidad de aportar estudios lo más objetivos posibles.

Por ejemplo, para establecer la manera en que una variable existente en el pasado y en continuidad con el presente, tendrá la misma evolución en el futuro, se hace uso de los métodos de extrapolación mecánica, para lo cual se utilizan las técnicas del método de los aumentos, del método del promedio, así como del sistema automático.

Para Fernando Martín: “Si en lugar de establecer relaciones entre la recaudación fiscal y las variables económicas que la determinan, se efectúan los cálculos relacionando solamente la evolución de los ingresos con la variable tiempo, expresada en meses, semestres o años, estamos en presencia de la técnica de predicción conocida como de extrapolación. En ese sentido, se considera que si la recaudación está determinada por la evolución del tiempo, es una técnica de extrapolación, mientras que si, por otra parte, se expresa que depende del PIB, es



una técnica econométrica, aunque en ambos casos se use el mismo procedimiento de estimación”⁴⁴.

Cuando se hace referencia al método de los aumentos, significa que se debe llevar a cabo el análisis a partir de variar la recaudación del año anterior en relación con la tasa de desviación observada en los últimos años, para lo cual puede promediarse la tasa de variación de los últimos tres o cinco años o pueden tomarse como medida de las modificaciones absolutas experimentadas en ese período, puesto que este procedimiento se utiliza con la finalidad de integrar el efecto en los cálculos de recaudación, que de manera permanente han sido subestimados cuando existe un ciclo de crecimiento económico, por lo que no se evidencia en las estimaciones de los ingresos tributarios.

Como tendencia, este método ha sido utilizado, principalmente para llevar a cabo proyecciones a corto plazo, aunque por sus características apunta más hacia la realización de cálculos a mediano plazo, porque si no existen modificaciones serias y a largo plazo en las variables económicas, se puede suponer que subsiste cierto automatismo en su elaboración al asignar a los incrementos una orientación al atribuir a los aumentos una tendencia propia sin relación directa con los cambios temporales de la economía.

Por aparte, si en vez de tener en cuenta la recaudación del último año, se llevan a cabo los cálculos sobre quinquenios para lograr la atenuación de los efectos de los

⁴⁴ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 34.



de factores externos que afectan la recaudación anual, se está ante el método promedio. El mismo se utiliza aunque se le critique que es extremadamente estático, principalmente porque no se encuentra vinculado al desarrollo de los indicadores económicos. Para superar esas críticas se ha tratado de implementarle al mismo una ponderación distinta a los datos anuales para así reflejar los efectos de los sucesos acaecidos en los años próximos anteriores, tal como el hecho de determinar los porcentajes de la obligación tributaria en una serie de años, con lo cual se calcula el monto de los tributos en los años próximos, extrapolando la tasa de crecimiento conocida.

Según Fernando Martín: “Otra forma alternativa es la de utilizar la presión tributaria histórica y relacionar la misma con el cálculo futuro del PIB, para lo cual debe tenerse especialmente en cuenta la brecha de tiempo existente entre el momento en que los impuestos se devengan o nace la obligación tributaria y el momento en que ésta se hace exigible. Así, por ejemplo, si el impuesto a la renta devengado en un año se paga en el año siguiente, debe tomarse como base para la estimación de la recaudación el PIB del año en que el impuesto se ha devengado y no el estimado para el año siguiente. Por el contrario, otros impuestos, especialmente los de carácter indirecto, como los impuestos a las ventas, se devengan y recaudan prácticamente en el mismo año, por lo cual para estimar la recaudación debe computarse como base la estimación del producto para ese mismo período”⁴⁵.

⁴⁵ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 35.



Por último, está el sistema automático, el cual consiste en establecer que ingresos futuros serán del mismo porcentaje que los existentes en los años anteriores, especialmente del último año fiscal, por lo que también se conoce como sistema del penúltimo año, debiendo tomarse en cuenta que su uso es limitado hacia los impuestos indirectos por lo que no se utiliza para analizar los tributos directos, debido a que cuando surgió este método, los primeros tenían una mayor participación en la estructura tributaria en esos años que los segundos.

Aún con todas las deficiencias que se le pueden achacar a estos procedimientos de extrapolación, su uso actual está bien difundido, principalmente porque a los que realizan proyecciones les resulta muy sencillo su uso a partir de su practicidad, porque únicamente requiere datos estadísticos limitados, lo cual es un alivio si no se tiene una base estadística adecuada para análisis más profundos.

También existe el denominado método directo, el cual se diferencia sustancialmente de la extrapolación, porque el mismo incluye dentro de su reflexión la tendencia que se espera que las bases de los impuestos tengan a partir de establecer una comprensión pormenorizada de cada tributo, las características pormenorizadas y los aspectos únicos o especiales de su recaudación.

Para Juan Carlos Gómez: “La técnica de estimar en forma directa la recaudación de aquellos impuestos considerados más importantes en la estructura tributaria de un país, algunos de los cuales son analizados seguidamente, puede ser sintetizada a través de los siguientes pasos:



- En primer lugar, es necesario realizar una identificación de las variables económicas que afectan la base imponible de cada tributo;
- En segundo lugar, teniendo presente que posiblemente estas variables sean numerosas, es necesario proceder a seleccionar entre todas ellas aquellas que se consideran más importantes en relación con cada impuesto, así como también determinar el posible impacto que éstas tendrán respecto a la base del tributo que se está analizando; y
- Por último, es necesario obtener las proyecciones correspondientes a esas variables explicativas en términos cuantitativos, para estimar la recaudación futura partiendo de la cifra de ingresos obtenidos en el último período conocido⁴⁶.

Como se aprecia, el método directo comienza a establecer los datos sobre las variables que afectan cada impuesto y su impacto sobre la base de recaudación, con lo cual puede proyectarla a futuro, por lo que interrelaciona el análisis pormenorizado de cada tributo, con los efectos de las variables y los cambios impositivos para llegar a una orientación proyectiva.

Para lograr esta interrelación, se requiere llevar a cabo un análisis profundo para precisar claramente la base imponible y las tasas, comprender la dinámica y los procesos que conlleva el proceso económico del país, para que ese conocimiento sistemático y detallado de los procesos económicos supere la ausencia de elementos para realizar una proyección más analítica.

⁴⁶ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 10.



“Teniendo en cuenta que la identificación de las variables económicas que afectan la base imponible de cada tributo sólo puede ser efectuada en función de la estructura de cada impuesto y de las características económicas que son propias de cada país, no es posible realizar una generalización de este método por lo que se debe comenzar con los impuestos sobre los ingresos, para lo cual es conveniente, en primer lugar, analizar en forma separada al tributo sobre la renta de las personas y de las empresas. Respecto a la renta de las personas, que generalmente está estructurado en base a tasas progresivas, es ventajoso subdividir su recaudación de acuerdo con las distintas categorías de renta o cédulas con que está formado. Así, resulta de utilidad separar los ingresos provenientes de sueldos y salarios de otros tipos de ingresos personales. Asimismo y a fin de tomar en cuenta los cambios futuros que pueden producirse en la distribución del ingreso, es conveniente subdividir el tributo según tramos de ingreso que puedan hacerse comparables con iguales tramos de la distribución de ingresos. De ahí que, respecto a este tributo, las principales variables que requieren ser proyectadas para estimar el cálculo de recaudación son el tamaño y distribución de los ingresos personales desde el punto de vista funcional y por niveles”⁴⁷.

Teniendo en cuenta la información requerida, se puede considerar que uno de los principales escollos a superar, es la obtención de los datos estadísticos acerca de estas variables, ya que en la actualidad no se encuentran desagregados de esa manera para evaluar su evolución en el pasado, menos sobre su tendencia futura.

⁴⁷ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 37.



Aunque, es de comentar que la forma de saltar este obstáculo o reducirlo ha sido suponer, de forma subjetiva, que la tendencia es que no resulta posible la generación de cambios importantes en la distribución de los ingresos en el país, situación que puede ser parcialmente aceptada si lo que se trata es de realizar proyecciones anuales, aunque no se puede negar la gran posibilidad de que se generen márgenes de error elevados si se quieren considerar tiempos más largos.

Para Juan Carlos Gómez: “Respecto al tributo sobre las utilidades de las empresas, que generalmente se aplica con tasas proporcionales, es conveniente desagregar la base imponible según el sector de origen de la producción y proyectar ésta en forma independiente, teniendo en cuenta la tasa distinta de crecimiento que tienen los sectores económicos, lo cual hace que las tasas de beneficio de las empresas varíen en forma diferente. Por ejemplo, en los países en desarrollo, las empresas organizadas bajo la forma de sociedades de capital están concentradas fundamentalmente en el sector industrial, por lo que es conveniente dar a las mismas un tratamiento especial. En ese sentido, es aconsejable analizar las expectativas de producción y empleo de cada grupo, a fin de estimar el ingreso que podrá generar cada uno de ellos, lo cual permitirá calcular la base imponible y el monto futuro de recaudación”⁴⁸.

Caso contrario debe suceder con los tributos que afectan las ventas de bienes y la prestación de servicios, porque en este caso, las proyecciones recaudatorias deben llevarse a cabo separando los tributos generales a las ventas de los que tienen una

⁴⁸ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 11.



característica selectiva porque se aplican a bienes o servicios específicos, por lo que en relación a la recaudación general, se tiene que tener en cuenta que a los mismos se les aplique una sola tasa o que sean sobre las mismas tasas diferenciales, además del número de bienes exentos y la importancia de los mismos, tales como los productos de primera necesidad, entre otros.

También, se trata de tener en cuenta la forma en que la ley tributaria trata a los bienes importados, las exportaciones, las inversiones y los bienes de capital, porque debido a las particularidades impositivas sobre cada una de estas actividades, es posible esperar que su recaudación progrese en relación proporcional con los incrementos en la base imponible; por eso es que, teniendo en consideración los aspectos de este impuesto, en cada caso será prioritario establecer tentativamente el valor proyectado que depende de su valor más los ajustes que tienen que realizarse de acuerdo con el tratamiento dado al sector, así como la situación de los bienes establecidos como exentos.

Según Juan Carlos Gómez: “Respecto a los impuestos selectivos a los consumos, la parte sustancial de la recaudación de los mismos proviene fundamentalmente de los consumos de tabacos, bebidas y combustibles, algunos de los cuales están sujetos a tasas *ad valorem* y otros a tasas específicas o montos fijados por unidad. En este último caso, es de interés conocer para cada uno de esos productos el volumen del consumo o de producción futura en términos físicos, mientras que respecto a los



impuestos *ad valorem* es necesario tener información adicional respecto a la evolución de los precios de esos bienes”⁴⁹.

Es importante señalar que en la mayoría de estos productos no existe información fidedigna acerca del monto que será consumido en el futuro, lo cual lleva a que se deba estimar en forma separada el precio de los bienes y servicios gravados, a través de proyecciones de demanda, como único mecanismo para conseguir las proyecciones de recaudación, para superar esta limitante.

En relación con los tributos que gravan las actividades relacionadas con el sector externo, la información necesaria para establecer el cálculo proyectado de recaudación a futuro está determinada por los datos de las proyecciones futuras de las cantidades y montos de las exportaciones, datos que se suponen son más accesibles y confiables por la importancia que esa actividad tiene en el producto interno bruto.

Según Juan Carlos Gómez: “Por otra parte, es conveniente señalar que, mientras los datos sobre futuras exportaciones se encuentran generalmente desagregados a nivel de producto o de grupos homogéneos, no ocurre lo mismo respecto al valor esperado de las importaciones, que suele estar agregado a nivel de bienes de consumo final, intermedios y de capital, con el agravante de que la tasa efectiva de imposición sobre estos bienes varía sustancialmente. Además, una dificultad adicional que surge respecto a los impuestos a la importación está dada por el

⁴⁹ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 11.



hecho de que existen, en forma bastante generalizada, amplios sistemas de liberación de derechos arancelarios que reducen el monto imponible de las importaciones sobre los cuales no existe suficiente información respecto a su evolución futura”⁵⁰.

La ausencia de esta información se comprueba especialmente al referirse a los datos históricos, porque no se lleva un control contable separado de las importaciones gravadas de las exoneradas, por lo que en este caso se suple esta situación a partir de calcular el monto de la recaudación tomando la tasa media utilizada en el último año fiscal a las importaciones intermedias, finales y de capital, partiendo del supuesto que el mismo canon se mantendrá estable en los próximos años en relación con cada conjunto de bienes, lo cual es aceptable en las proyecciones para el siguiente año, pero no lo es en el caso de períodos mayores.

Asimismo, de manera particular se debe tener en cuenta que al llevar a cabo la proyección de los ingresos fiscales en el caso de las exportaciones e importaciones, es fundamental disponer, en la mayoría de los casos, de proyecciones sobre los tipos de cambio que estarán vigentes en los próximos años, principalmente si la proyección se cimienta en variables similares expresadas en cantidades o en valores calculados en moneda extranjera, para lo cual se debe recurrir al análisis de las políticas monetarias y de la información sobre la variación del tipo de cambio que elabora el banco central, que en el caso de Guatemala es el Banco de Guatemala.

⁵⁰ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 12.



Para Fernando Martín: “Respecto a los impuestos a los patrimonios, las dificultades que surgen para estimar el ingreso de los mismos son generalmente mayores que las de otros tributos, en parte porque están estructurados con bases distintas, como sucede con los impuestos a la herencia, al patrimonio neto de las empresas y personas y a los impuestos sobre el valor de las propiedades urbanas y rurales, en parte por el hecho de existir dificultades ciertas para poder estimar el valor de las bases imponibles futuras. En general, los inconvenientes mayores surgen por la necesidad de proyectar el valor que tendrán los distintos tipos de bienes que conforman el patrimonio y que pueden variar, por ejemplo, para el sector rural, no sólo en función del índice general de precios de la economía, sino también como consecuencia de modificaciones en los precios relativos de los productos”⁵¹.

Por otro lado, es importante resaltar que las valuaciones aplicables a estos impuestos, pueden permanecer estáticas durante un período más o menos largo, debido a que no se producen modificaciones en la base imponible, por lo que no existe ninguna evolución en relación a los cambios generados en el mercado lo que lleva a pérdidas en su recaudación.

Asimismo, es característico que en la proyección de ingresos, utilizando el método directo, se tengan en cuenta como un dato permanente, que en los tributos autoliquidables, como el de la renta hay una elevada agrupación de contribuyentes, porque como tendencia el 10% de los mismos genera hasta el 80% de los montos recaudables de esos impuestos, por lo que se puede establecer que acerca de esta

⁵¹ F. Martín. Ob. Cit. Pág. 39.



situación existe mayor información que permite llevar a cabo una estratificación de estos sujetos pasivos, con la finalidad de conseguir información adecuada que permita realizar una objetiva proyección de ingresos.

También existe el modelo econométrico, el cual se caracteriza por tener una gran cantidad de técnicas cuantitativas, aunque también necesita de mucha información cualitativa, porque se orienta a establecer relaciones entre variables dependientes e independientes a través de la comparación de los procesos que se generan entre las mismas en un período suficientemente prolongado. Esto permite explicar la recaudación de un tributo o la forma en que evoluciona un sistema tributario en su totalidad, tomando en cuenta la elasticidad del mismo en relación a variables macroeconómicas, la ley impositiva y residuales, con lo que se pretende establecer relaciones estables entre las variables en el tiempo, para establecer un esquema de proyección aplicable en el futuro. Resulta interesante su aplicación, especialmente si en el país en análisis existen muchas variaciones en el tiempo en relación a los tributos aplicados o la legislación determina variados senderos en relación a cada impuesto o dentro de las tasas sobre el mismo.

Según Fernando Martín: “Por último, debemos reconocer que la calidad de las estimaciones macroeconómicas –en particular de las cuentas nacionales– no suele ser la adecuada para la aplicación de estas técnicas en muchos países de Latinoamérica. Es decir, no es suficiente tener series de las variables económicas claves con una extensión apropiada. También es imprescindible que esas series sean de buena calidad, es decir que reflejen la verdadera variación a lo largo del



tiempo de los conceptos que intentan medir. Por supuesto que, mientras más alejados estemos de la tarea cotidiana, más tenderemos a utilizar métodos econométricos, ya que con la información disponible en cualquier publicación económica podremos generar un modelo basado en lo que el pasado nos dice acerca de la relación entre la recaudación tributaria y las variables económicas”⁵².

Por supuesto que, la probabilidad de llevar a cabo estimaciones de recaudaciones futuras exactas se relaciona directamente con el nivel de desagregación que tenga la información a analizar, pues en la medida que se separe en subgrupos más específicos, mayor será la posibilidad de interpretar más claramente los resultados obtenidos en los años anteriores, lo cual, permite llevar a cabo los ajustes necesarios en las cohortes estadísticas con la finalidad de aclararlas a partir de los cambios realizados, con lo cual, se tendrá la capacidad de llevar a cabo un análisis de la elasticidad de cada uno de los impuestos con respecto al ingreso nacional; o sea que, para cada uno de los impuestos, la elasticidad de la recaudación en relación al ingreso nacional puede ser desarreglada a partir de la elasticidad de la tasa y de la base imponible.

Este método explica de mejor manera la tendencia histórica de los resultados obtenidos, al aportar nuevos aspectos a tener en cuenta al llevar a cabo la proyección de ingresos futuros, por lo que, es principalmente recomendado para proyectar los montos de los ingresos en el mediano plazo, puesto que, a través del mismo se aporta un elemento probabilístico en la proyección, tomando en cuenta las

⁵² F. Martín. Ob. Cit. Pág. 37.



limitaciones que tienen los datos utilizados, los cuales son mayores en la medida que se alejan más tiempo del período anual.

En conclusión derivado de las fluctuaciones que se dan entorno a la actividad económica, producto de los cambios ocurridos en el mercado mundial y por la estructura de los mismos, como consecuencia de la globalización a escala mundial, el Estado debe de asumir un papel previsorio de dichos cambios, para que las funciones que realice no se vean limitadas principalmente por la caída en la recaudación de ingresos, producto de las crisis que se viven en determinados periodos de contracciones económicas. Es aconsejable que se utilicen modelos econométricos que le permitan al gobierno central contar con una herramienta de planificación que le permita hacer los correctivos necesarios en materia fiscal en los casos previstos, donde la baja de impuestos es notoria.





CAPÍTULO V

5. Efectos recaudatorios del impuesto al valor agregado (IVA)

El incremento de los ingresos estatales es fundamental para Guatemala, puesto que, a través de los mismos el Estado tiene la posibilidad de mantener y aumentar la inversión pública como una herramienta para fortalecer el desarrollo económico, así como para implementar objetivos de beneficio social, lo cual, determina la importancia de la sostenibilidad tributaria, para lo cual, se requiere mejorar los mecanismos de recaudación y aumentar los montos recaudados.

Aunque existe una amplia discusión sobre la mejor manera de incrementar los ingresos fiscales a partir de la recaudación tributaria, especialmente porque se plantea que la manera en que se encuentra estructurada la política impositiva favorece a las personas con mayores ingresos y afecta a las pobres, porque ha privilegiado los impuestos indirectos a los directos, además, cuando estos se aplican, existe una serie de vericuetos legales que les permite a los ricos evitar la progresión efectiva de los mismos. En los últimos años, para lograr la inversión nacional y extranjera el Estado ha impulsado exenciones en detrimento de los ingresos estatales, por lo que deben implementarse mecanismos de tributación directa y progresiva para compensar la reducción de las fuentes de ingresos estatales, evitando que la solución sea nuevamente contraproducente para la población con menores ingresos.



Frente a esa postura, en este trabajo se plantea la importancia de llevar a cabo una ampliación de la base tributaria para incrementar los ingresos públicos, la cual debe llevarse a cabo aumentando la cantidad de personas que paguen el impuesto al valor agregado (IVA) y reduciendo las exenciones al mismo, principalmente por el impacto que este tributo tiene en los ingresos estatales.

5.1. El impuesto al valor agregado (IVA)

El impuesto al valor agregado como tributo, resulta muy importante porque constituye la fuente más significativa de la recaudación de impuestos, porque, teóricamente fue creado teniendo en cuenta la necesidad de contar con un impuesto que no permitiera la evasión, así como para garantizar la competitividad en la compra-venta de productos y servicios.

Para Catalina Hoyos: “Su estructura como un tributo plurifásico sobre el valor agregado hace que a pesar de que recaiga sobre el consumo, este sea recaudado durante todas las etapas del ciclo de producción de bienes y servicios. Este diseño permite que la evasión sea fácilmente detectable, porque todas las personas que intervienen en la cadena transmiten y reciben información permanente de aquellos con quienes tienen que interactuar. Esta información, como resulta obvio, debe ser entregada al Estado vía las declaraciones o de otros deberes formales”⁵³.

⁵³ C. Hoyos Jiménez. *Aspectos críticos del IVA en Colombia. La reforma de 2012*. Colombia: Editorial Universidad de los Andes. 2014. Pág. 1.



El carácter plurifásico se manifiesta porque el impuesto se va trasladando en cada una de las fases del ciclo productivo, aunque haya varias etapas desde su producción hasta que es adquirido por el consumidor final, porque su base es siempre el valor agregado pues siempre se impone sobre el consumo, por lo que, en el conjunto de procedimientos que implican los agregados, las transformaciones o mejoras realizadas sobre el bien, se le agrega el monto del impuesto hasta que se emite la factura al consumidor final.

Asimismo, una de las características centrales del impuesto al valor agregado es que el mismo es un tributo indirecto y sobre el consumo, y por ello se le traslada directamente al consumidor final, pero este no es el sujeto encargado de asumir la responsabilidad de su pago, sino otro individuo natural o jurídico quien resulta siendo el que procesa el pago del impuesto, más no el que asume el costo del mismo, pues el tributo siempre resulta ser pagado por quien consume; de ahí que cuando se entrega la factura emitida sobre el bien objeto del gravamen en el mismo se incluye el impuesto al valor agregado, porque este aporte al Estado es asumido por el adquirente del bien o del servicio.

Es por eso que, Catalina Hoyos, al argumentar sobre lo que se entiende por un impuesto que se oriente de manera real al valor agregado, dice: “Para lograr que el impuesto recaiga exactamente sobre el “valor agregado”, su diseño - por demás muy inteligente- supone no solo que los valores pagados a título de IVA en todas las fases del ciclo de producción y comercialización, por personas distintas del consumidor final (como producto de su característica de plurifase), puedan ser descontados o deducidos del impuesto facturado en cada etapa, sino que para el



momento en el cual ocurre el acto de consumo definitivo el Estado ya ha recaudado de manera anticipada la mayor parte del impuesto que en últimas recaerá sobre la totalidad del valor agregado. Además de ello, gracias a que todos los actores económicos involucrados en la cadena de consumo también tienen responsabilidades frente al impuesto, su evasión supone un previo acuerdo entre ellos, pues de lo contrario sería muy difícil ocultarle al Estado la cadena económica que determina la causación del tributo”⁵⁴.

Esto quiere decir que, lo esencial de este impuesto es su orientación hacia gravar el consumo, porque tiene como hecho general este acto, el que paga el impuesto es el consumidor final y como base imponible el monto o precio de ese consumo, lo cual determina una particular aceptación por los gobiernos, principalmente porque es el impuesto que mayor recaudación le genera al erario público, además que no tiene como consecuencia efectos económicos negativos, sino al contrario, ha tenido un resultado favorable sobre la exportación y ha promovido un equilibrio fiscal en relación de estas con las importaciones.

Para Romualdo Araos: “Por otro lado, a pesar de que su implementación ha coincidido con la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, en la práctica se ha comprobado que el impuesto es más efectivo a tasas más bajas; la recaudación de IVA es mayor cuando contempla una tasa menor y disminuye al aplicar tasas excesivas. Esto se debe en buena medida a que se trata de un impuesto que, al gravar las etapas productivas, se encuentra en relación con los índices económicos.

⁵⁴ C. Hoyos Jiménez. Ob. Cit. Pág. 6.



Se podría decir que es uno de los impuestos más característicos de un sistema tributario en sintonía con políticas económicas pro liberales. Consecuentemente, el efecto razonable de tasas de IVA de niveles muy altos es un impacto negativo en el incentivo por realizar la transacción o cumplir con el proceso productivo sobre el cual recae el gravamen⁵⁵.

Asimismo, el impuesto al valor agregado es un impuesto que por su carácter indirecto involucra a todos los contribuyentes sin importar su capacidad de compra, lo cual, se manifiesta en el hecho de que a la población con menor ingreso económico le asigna un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo, en relación al que le dedican las clases acomodadas; de igual manera, si se lleva a cabo el análisis del efecto de este impuesto en la población desde el consumo, se encuentra que la incidencia de este tributo es menor en el caso de los pobres y mayor en los ricos, lo cual, ha llevado a que sectores vinculados con la defensa de los sectores populares cuestionen este impuesto porque al ser regresivo afecta más a las personas necesitadas; sin embargo, como respuesta de los que están a favor de la vigencia del mismo, se señala que el efecto distributivo tiene que medirse a partir de la totalidad de la política fiscal y evitar hacerlo sólo sobre los impuestos y menos concentrarse únicamente en uno de ellos, por más significativo que el mismo sea en la economía y sobre la población, porque el efecto negativo que puede tener ese tributo. La política fiscal lo compensa o neutraliza totalmente a partir de una

⁵⁵ R. Araos. *Modificaciones al IVA: Consideraciones tributarias sobre su inconveniencia*. Chile: Editorial Expansiva. 2008. Pág. 3.



práctica estatal de gastar en bienes y servicios para los sectores sociales menos favorecidos a través de políticas sociales.

Para Alberto Barreix: “En definitiva, la exención del IVA equivale a un subsidio focalizado. De este modo se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto) acaba beneficiando más a los grupos que perciben los mayores ingresos de la sociedad. Además de generar este efecto indeseado, este diseño tiene un efecto indirecto también negativo debido a que resta ingresos tributarios que pudieran haber sido destinados a financiar gasto público social focalizado en los deciles más pobres; además, el sistema universal es relativamente fácil de instrumentar desde el punto de vista de la política tributaria, sin embargo, esta simplicidad no se mantiene en la administración del IVA, generando problemas que serán mayores cuanto más compleja sea la estructura de exenciones y tasas múltiples de los bienes y servicios afectados y cuanto más débiles sean las administraciones tributarias”⁵⁶.

De igual manera, se debe tener en cuenta que en la recaudación del IVA se regulan exenciones sobre alimentos, medicinas y educación, entre otros; así como tasas cero para esos bienes o servicios, lo cual favorece a todos los consumidores aunque no lo necesiten, porque no toma en cuenta una segregación por nivel de ingreso, por lo que, si se revisa técnicamente la situación, se encuentra que el sistema universal

⁵⁶ A. Barreix. *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Chile: Editorial CEPAL. 2010. Pág. 23.



como respuesta para enfrentar los supuestos efectos negativos resulta siendo contraproducente porque la existencia de exenciones y deducciones conlleva un beneficio en términos absolutos para los que más consumen, pues al tener un sentido universal de intervención tributaria, la misma generaliza a los contribuyentes porque no discrimina por sector, determinando con ello que el beneficio no llegue a la gente que se supone, es la población objetivo de las exenciones, que es la de los sectores populares.

Asimismo, se encuentra que el modelo impositivo al valor agregado tiene diversas tasas, mismas que se encuentran armonizadas o bien constituyen una sola tasa, por lo que se considera que este resulta más regresivo que los impuestos a las ventas considerados puros; esto porque si el impuesto al valor agregado es uniforme, incrementa los costos de los bienes consumidos por los ciudadanos más pobres; además, las exenciones quiebran la cadena de este impuesto porque aumentan los efectos cascada, lo cual dificulta su aplicación.

Para Juan Carlos Gómez: “El IVA se utiliza en más de 120 países en la actualidad y sus repercusiones fiscales y distributivas han demostrado ser muy variadas. Puesto que teóricamente el IVA es un impuesto que debiera poner fin a todos los demás impuestos, muchos de los países que han adoptado el IVA no imponen impuestos específicos, impuestos a la entrada, ni impuestos a los artículos de lujo. Según un estudio del FMI, en los países de bajos ingresos, el IVA ha reemplazado menos del



30 por ciento de los ingresos perdidos a través de la eliminación de impuestos al comercio⁵⁷.

La mayoría de países de América, desde finales del siglo XX, han pasado de un modelo donde se priorizaban los impuestos sobre ventas a uno orientado a imponer el impuesto al valor agregado o –IVA–; pero, aunque tenga esa denominación, es de mencionar que no es *ad valorem* sino que al consumo, porque el mismo se cobra en todas las etapas de producción o venta, pero estructurado para que los consumidores intermedios puedan trasladarlo hacia el consumidor final; sin embargo, este impuesto se ha popularizado debido a que existe la percepción que el mismo permite una mejor armonización y genera más incentivos para pagarlo, así como, el mismo no causa distorsiones en la actividad productiva.

A pesar del optimismo, se debe tener en cuenta que no es cierto totalmente que este tributo está libre de distorsiones, porque en países como Guatemala, donde existe un sector informal importante, el IVA genera distorsiones, cuando se evita que este sector se incorpore a la actividad registrada o formal de la economía, aun con la importancia numérica que el mismo tiene. Estas condiciones se manifiestan de diferente manera en los países, dependiendo de si estos están en vías de desarrollo o son desarrollados, con sistema político centralizado o federal, puesto que, como el caso de estos últimos, se generan dificultades administrativas, en el momento de compartir el poder de tributación entre el gobierno federado y los gobiernos estatales, de este impuesto sobre consumo.

⁵⁷ J. C. Gómez. Ob. Cit. Pág. 13.



Sin embargo, a pesar de todas las objeciones el impuesto al valor agregado continúa siendo el impuesto más importante para la mayoría de gobiernos, especialmente cuando han eliminado otros como parte de una política fiscal de incentivos a la inversión privada.

5.2. Los efectos recaudatorios del impuesto al valor agregado (IVA)

El análisis sobre el Presupuesto General de la Nación, en el anexo 1, describe la tendencia de desde el año 2012 hasta el 2016, el cual representa los montos en miles de millones de quetzales de la siguiente manera: Q.59,547.40, Q.66, 985.40, Q.70,564.00, Q.71,840.80 y el proyectado para el siguiente año es de Q.74,430.00.

Según se puede observar, la tendencia de un año para otro va en aumento a pesar de que la recaudación tributaria no ha tenido los efectos deseados en la estimación para cubrir dichos presupuestos. El anexo 2, hace una referencia del porcentaje de participación de los impuestos en la conformación del presupuesto general de la nación y es el siguiente: en el año 2012 representaron el 76.07%, en el 2013 el 75.20%, en 2014 el 73.84% y en 2015 el 72.86% y para el año proyectado de 2016 representan el 75.33% por lo que se puede deducir que los ingresos tributarios son la fuente más importante de los ingresos que conforman dicho presupuesto.

Si se toman en cuenta las proyecciones establecidas para el 2015, los ingresos que se obtendrían de los impuestos tienen una proyección de crecimiento del 5.4% en



relación con el ingreso tributario establecido para el año 2014; aún con la proyección, se considera que esta fue subjetiva, principalmente, porque la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) ha mostrado limitada capacidad recaudatoria en los últimos años, a lo que se le sumó la crisis de credibilidad desde abril de 2015, hasta el presente, por las acciones penales en contra de quien, en ese mes, era superintendente y en contra de los exsuperintendentes por la red de evasión fiscal.

A pesar de estas situaciones que afectan la recaudación fiscal, se debe tener en cuenta que dentro de la estructura tributaria del gobierno central como se lee en el anexo 3, los impuestos directos representan el 35.4%, los impuestos indirectos el 62.39% y otros impuestos el 2.21%.

Dentro de esta clasificación, los impuestos más importantes siguen siendo el impuesto al valor agregado (IVA) que representa el 47.26% y el impuesto sobre la renta (ISR) que equivale a 27.67% que significan en promedio el 74.93% de la recaudación total obtenida por el Estado en el año fiscal de 2014-2015. En ese sentido, se debe tener en cuenta que la previsión presupuestaria que hizo el gobierno sobre el impuesto al valor agregado para 2015 se estimó en Q 24,326.3 millones con una tasa de crecimiento del 4.9% en relación a lo recaudado en el 2014, meta que no se cumplió porque al hacer una comparación en el anexo 4, de los dos años en mención se tiene la siguiente información: impuesto al valor agregado doméstico año 2014 Q.10, 094.60 miles de millones, año 2015 Q.10,692.0



miles de millones, lo que equivale a un aumento de Q597.4 millones lo que equivale a un aumento del 2.88%, en cuanto al IVA por importaciones en el año 2014 se obtuvo ingresos de Q.13,058.30 millones, mientras que en el año 2015 se recaudaron ingresos por concepto de importaciones de Q.12,579.30 millones lo que genera una disminución de Q.479.0 millones equivalente a 1.86%, información presentada en el anexo 5.

En términos globales, al hacer un análisis de la recaudación en los años 2014-2015 en el anexo 6, se establece que para el primer año en mención la recaudación del impuesto al valor agregado doméstico, más impuesto al valor agregado de importaciones fue de Q.23, 152.9 millones, mientras que en el año 2015 la recaudación total de impuesto al valor agregado doméstico más impuesto al valor agregado de importaciones fue de Q.23, 271.3 millones lo que en términos generales aumentó Q.118.4 millones lo que equivale a un leve incremento de 0.26%, en conclusión de los Q.24,326.3 millones que se estimó en el presupuesto de 2015 la recaudación por concepto de impuestos fue de Q.23,271.3 millones lo que representa una disminución de Q.1,055.0 millones equivalente al 2.22%; las causas que lo originaron, la crisis política, el contrabando, la evasión tributaria, las exenciones reguladas por la ley y la evasión cotidiana que se genera en la economía informal por falta de controles y registros.

Según el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN): “Esta situación implica la reducción en la productividad del IVA por tercer año consecutivo (5.18%



del PIB en 2013, 5.11% en 2014 y 4.98% en 2015), sin que se perciban mejoras el corto plazo. La reducción en la productividad del IVA se conecta con un aumento en la evasión tributaria, la cual seguramente se agravará por tratamientos tributarios preferenciales, como los otorgados al sector construcción en diciembre de 2013 y que produjo que la base gravable de las ventas de dicho sector se redujera al 70%. La caída en la productividad del IVA y la merma en el rendimiento de otros impuestos es causa de preocupación, sin que la SAT implemente las medidas necesarias. Esta deficiencia da lugar a cuestionar por qué las actuales autoridades fiscales buscaron la creación de nuevas cargas impositivas, sin antes lograr una administración eficiente de los impuestos existentes”⁵⁸.

A lo anterior, se suman las exenciones reguladas en dicha ley, las cuales tienen fundamento constitucional en donde se establece privilegio a las universidades y centros educativos privados, a las cooperativas, a entes públicos, organismos internacionales y diplomáticos; asimismo, existe la evasión cotidiana que se genera en la economía informal, en donde una buena parte de la población realiza sus actividades económicas para evitar el pago del impuesto al valor agregado, aspectos que en su conjunto, disminuyen significativamente su recaudación, limitando con ello ingresos tributarios al Estado, dándole argumento a los críticos que se oponen a cualquier reforma tributaria porque los mismos señalan que antes de cualquier modificación en la estructura impositiva, deben corregirse todas las distorsiones que

⁵⁸ CIEN. *Sistema tributario guatemalteco. Lineamientos de política económica, social y de seguridad*. Guatemala: Editorial CIEN. 2011. Pág. 51.



limitan, a veces, severamente, la eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos.

5.3. Mecanismos para que los comerciantes informales sean agentes retenedores del impuesto al valor agregado (IVA)

En los últimos años, especialmente en el inicio del gobierno constitucional del período 2012-2016, el presidente de la República planteó una serie de reformas fiscales que contemplaban nuevos impuestos, como a la telefonía, entre otros. A partir de acciones constitucionales de amparo, el sector privado organizado evitó que las mismas cumplieran con la finalidad de incrementar los ingresos estatales por medio de los tributos, por lo que, continúa siendo una tarea pendiente el mejorar la recaudación fiscal a partir de la legislación impositiva existente en la actualidad; ante esta situación, se ha propuesto que deben mejorarse los mecanismos de recaudación; incrementar la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) o, como se propone en esta tesis, ampliar la base tributaria de la misma, incluyendo al sector informal como agente recaudador de ese tributo. Es necesario tomar en cuenta que hay sectores que se oponen a cualquier modificación en el tema de impuestos, argumentando la necesidad de hacer énfasis en la administración tributaria.

De acuerdo con la idea de mejorar los mecanismos de recaudación, Víctor Manuel Pérez argumenta que: “Contra poniéndose a la posibilidad de incrementar la tasa del IVA, la recomendación más importante es de índole administrativa más que de política económica tributaria. Consiste en concentrar esfuerzos para combatir la



evasión, ya que ésta presenta efectos recaudatorios evasivos muy altos, mejorando los sistemas de imposición y recaudación tributaria, el Estado no afrontaría los problemas de ingresos necesarios para financiar su Presupuesto de Egresos, por lo que la eficiencia y eficacia para la determinación, control y recaudación del IVA se puede establecer con los elementos básicos que para cumplir con sus objetivos se haya trazado la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para contar con los mecanismos que le conduzcan a la recaudación de este impuesto”⁵⁹.

Aún con la oposición de algunos sectores, lo que es un hecho es la necesidad de que el Estado aumente su recaudación fiscal para disminuir el uso de la deuda externa e interna o de las donaciones como mecanismo para equilibrar el presupuesto estatal, por lo que en esta tesis se hace énfasis en la ampliación de la base tributaria del impuesto al valor agregado, a partir de incorporar como agentes retenedores de ese impuesto a los comerciantes de la economía informal en Guatemala.

Cuando se hace referencia al sector informal, se tiene en cuenta a los pequeños, medianos y grandes empresarios dedicados a actividades de comercio o a la prestación de servicios sin cumplir con sus obligaciones tributarias, mercantiles o laborales que la ley determina, por lo que evaden impuestos y el pago de las prestaciones a sus trabajadores, a quienes incluso no se les paga el salario mínimo

⁵⁹ V. M. Pérez Mejía. *La estructura fiscal y tributaria de Guatemala*. Guatemala: Editorial DIGI/USAC. 2013. Pág. 16.



oficial. Este sector se caracteriza, además, por la diversidad de personas que participan en el mismo, desde los buhoneros hasta quienes por el volumen de ventas y de ganancias obtenidas se pueden catalogar como grandes empresarios, quienes tienen mayores prácticas evasoras, por lo que únicamente reciben beneficios del Estado sin dar ninguna contraprestación en calidad de impuestos u obligaciones laborales.

Aun cuando existe una concepción popular orientada a identificar a la economía informal como aquella población económicamente activa que se encuentra desempleada, en condiciones de pobreza y extrema pobreza, quienes no tienen ninguna otra alternativa que acudir a la informalidad para llevar a cabo actividades de sobrevivencia, la realidad es que esta imagen sí encuadra en quienes tienen una relación de dependencia en los negocios informales o aquellas personas que tienen una situación de autoempleo en este sector, pero la situación cambia al analizar la realidad guatemalteca, puesto que se ha comprobado que en muchos casos el comerciante informal; es decir, el que posee los bienes o los servicios no encaja en la visión del pobre que sobrevive, sino que es dueño de dos o más ventas o bien es el suministrador de los bienes en la cadena de ventas al menudeo a varios empresarios no registrados, por lo que su actividad productiva, sus ingresos y ganancias, están al mismo nivel o incluso por encima de un empresario inscrito legalmente. De ahí que la actividad informal de los comerciantes constituye evasión fiscal, al no contribuir con el pago de impuestos.



Deben encontrarse los procedimientos adecuados para registrarlos legalmente con la finalidad de integrarlos al sistema tributario guatemalteco.

Por lo expuesto, es que se considera que la forma más adecuada para lograr que los comerciantes del sector informal se conviertan en pequeños contribuyentes del impuesto al valor agregado y así incrementar los efectos recaudatorios de este tributo, es la creación de una ventanilla única de inscripción de comerciantes de la economía informal en la Superintendencia de Administración Tributaria, así como el funcionamiento de una unidad especializada en investigar el cumplimiento de las declaraciones mensuales de ese impuesto ante esta dependencia, lo que le permitirá a estos comerciantes inscribirse como agentes retenedores del IVA y permitirles deducir de su impuesto sobre la renta lo declarado de impuesto al valor agregado, con lo cual, se lograría que los consumidores que acuden a los mercados informales también tributen el IVA. Esto incrementará el ingreso fiscal, porque serán recaudados más recursos, a partir de este impuesto, por lo cual el Estado podrá cubrir más y mejores servicios básicos como: la salud, la educación y la seguridad ciudadana.

5.4. Efectos económicos de la economía informal

Debido a las características económicas de Guatemala, la denominada economía informal, caracterizada por trabajadores por cuenta propia, pequeñas empresas que no están regulados en el marco institucional que regula las actividades económicas productivas, se ha convertido en la principal fuente de ingresos para muchas



personas, quienes por distintos motivos no han sido absorbidos por la economía formal, de ahí que exista la tendencia a un fuerte crecimiento de este sector económico, que en muchos casos, especialmente en la ciudad capital, absorbe más fuerza de trabajo que la actividad formal.

“La primera estimación infiere la magnitud de la economía informal como un porcentaje del total de la fuerza laboral. En base a la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI) en el 2004 un 75.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabajaban en actividades informales. Esto pone en perspectiva que la economía informal no es la excepción: es la regla. Además, los resultados indican que el área rural cuenta con una mayor informalidad. Un 89.8% de la PEA rural labora en la informalidad contrastado con un 61.2% de la PEA urbana”⁶⁰.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) en la encuesta nacional de empleo e ingresos 1-2014, la población económicamente activa, es decir aquella población que trabaja, es de 6.3 millones de personas la cual se integra de la siguiente manera: sector formal 2.0 millones de personas, sector informal 4.3 millones de personas que representan el 31% y 69% respectivamente. Del sector formal tienen cobertura social según el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social únicamente 1.026,735 personas equivalente al 51.34% y el resto 48.66% no tienen cobertura, lo que manifiesta que este porcentaje podría ser parte del sector informal por carecer de cobertura social. A esto habría que agregarle una estadística dada por el

⁶⁰ CIEN. *Economía informal en Guatemala: la regla, no la excepción*. Guatemala: Editorial CIEN. Pág. 4.



Ministerio de Previsión Social, que cada año 200 mil jóvenes ingresan al mercado laboral.

Asimismo, se tiene conocimiento que en la agricultura se concentra la mayor parte de la población de la economía informal, que representa el 85% de personas empleadas en este sector y un 15% en el área urbana, siendo el comercio, especialmente en la ciudad capital el segundo lugar donde se ubica.

La clasificación del sector informal por actividad económica según el Instituto Nacional de Estadística en la encuesta nacional de empleo e ingresos 1-2014, revela que la agricultura representa el 42%, el comercio 28.5%, industria manufacturera 11.9%, otras actividades de servicios 10.2%, construcción 5.2% y otros que incluyen inmobiliarias, financieras y de seguros, información y comunicación, administración pública, profesionales 2.2%.

La economía informal tiene un fuerte impacto en la actividad económica de Guatemala, lo cual no se refleja en los aportes que los comerciantes informales entregan al Estado en calidad de tributos, puesto que una de las características de este sector es precisamente actuar al margen de la legalidad, evadiendo impuestos y obligaciones de tipo laborales, ambientales y mercantiles, volviéndolo una competencia desleal frente a los empresarios formales que si tributan y cumplen con todas las obligaciones legales vigentes en el país.



En este sentido la propuesta que se presenta consiste en incorporar al informal como pequeño contribuyente con la finalidad de incrementar la base del impuesto al valor agregado. Al hacer una clasificación de los contribuyentes al valor agregado se tiene la siguiente clasificación: régimen general 309,262 contribuyentes que representan el 27.26% y aportan al impuesto al valor agregado el 73.51% del total de la recaudación de dicho impuesto, mientras que el pequeño contribuyente son 825,050 equivalente al 72.74% y que aportan a la recaudación de dicho impuesto el 2.95%. Como referencia se presenta la cifra de 17,556 contribuyentes exentos que no generan ningún aporte al impuesto en mención. En total el número de contribuyentes en este impuesto es de 1.134,312, información obtenida de la gerencia operativa e intendencia de fiscalización de la Superintendencia de Administración Tributaria. También es importante hacer una comparación de la evolución del crédito fiscal del impuesto al valor agregado del año 2014 que se situó en Q.1, 778.25 millones, para el 2015 la devolución fue de Q.2, 020.56 millones y al 30 de junio de 2016 Q.578.96 millones, esta devolución incluye a los exportadores y por venta a entidades exentas, según datos obtenidos de la fuente consultada anteriormente. Es importante tomar en cuenta que este tipo de devolución a entidades exentas debe ser regulado por las autoridades encargadas de la recaudación y el gobierno de turno. Ya que afectan considerablemente a los ingresos que el Estado necesita para financiar sus actividades.

En febrero de 2014 el gobierno de turno propuso regular el sector informal a través de un pago único de un impuesto de \$20 dólares anuales aplicado a la micro, pequeña y mediana empresa que labora en este sector, pero que no se hizo por falta



de voluntad política y porque no se cuenta con un plan estratégico definido que permitiera realizar dicha regulación.

La propuesta en el presente trabajo de tesis persigue incrementar la base de los contribuyentes al impuesto al valor agregado especialmente a los pequeños contribuyentes, tomando inicialmente al sector comercio, industria manufacturera, otras actividades de servicio, el sector construcción y otros que representan el 58% de los sectores involucrados en la economía informal, aplicando aún un margen de error del 10%, lo que daría una base de 48% de los que laboran en dicho sector, lo que representaría 2.064,000 millones, que pasarían a ser nuevos contribuyentes al impuesto al valor agregado, lo que tendría como efecto un aumento en la recaudación tributaria y una disminución de la evasión y el contrabando, ya que estos dos flagelos son comunes en este sector informal.

Como se puede observar al hacer una inserción del sector informal a formar parte de los pequeños contribuyentes de los 825,050 que existen actualmente se llegaría a un total de 2.889,050 lo que representa un incremento considerable, quedando el régimen general en un 9.42% y los pequeños contribuyentes en 90.58%, lo que podría generar ingresos adicionales por concepto del impuesto al valor agregado de Q.619.200.000 millones a Q.1, 238.400.000 millones.

Como se puede observar el sector informal es representativo dentro de la economía y su impacto en la recaudación de este impuesto también lo es, por lo que se considera que si este sector se logra controlar en una medida, trae como



consecuencia una disminución de la evasión fiscal y el contrabando de mercancías. Porque según estudios realizados sobre la evasión fiscal, según estudios del Instituto de Estudios Fiscales (ICEFI) y La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se calcula que el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado se evaden en un 40% lo que equivale a 12 millardos de quetzales, aseveración que sostiene el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y La Asociación de Estudios Sociales (ASIES), que confirman que esta evasión es en gran parte consecuencia de la existencia del mercado informal.

En cuanto al contrabando se especula sobre miles de millones que ingresan en productos al país, sin pagar impuesto; según publicación de fecha 20 de julio de 2016 por la Cámara de Industria de Guatemala en el año 2009, el contrabando estaba alrededor de Q.6, 000 mil millones, en el 2014 Q.14, 000 mil millones y para el 2015 Q.16, 000 mil millones. Dentro de los factores que propician el contrabando se consideran la devaluación del peso mexicano, la poca vigilancia en las fronteras, aumento de la corrupción, discrecionalidad en las aduanas y lo representativo del sector informal para fomentar esta actividad.

Las repercusiones que conlleva el contrabando aduanero son la competencia desleal; la generación de pérdidas de mercado; el cierre de empresas; la pérdida de empleos formales; el incremento del desempleo; la inseguridad y el daño a la salud.





CONCLUSIONES

1. Hasta ahora, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no ha realizado ningún estudio que exponga datos exactos de la actividad económica informal, de los comercios existentes en esta actividad, ni del tipo de comerciantes que son propietarios de los mismos, lo cual dificulta tomar decisiones sobre la incorporación de este sector en la economía formal.
2. La Superintendencia de Administración Tributaria no tiene establecidos mecanismos técnico-administrativos que permitan fomentar la inscripción de pequeños comerciantes que actualmente se desenvuelven en la economía informal, ni procedimientos que se adapten a los horarios de esta actividad económica; por lo que, contribuye con esa desatención a justificar la informalidad de este sector productivo.
3. La hipótesis de trabajo fue comprobada porque la Superintendencia de Administración Tributaria hasta ahora no ha establecido mecanismos como una ventanilla única, lo que le permitiría a estos comerciantes inscribirse como agentes retenedores del impuesto al valor agregado y permitirle a los mismos deducir de su impuesto sobre la renta lo declarado.
4. La Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio Público no tienen la capacidad instalada para realizar supervisiones en los mercados cantonales ni en las áreas donde se concentran los comerciantes informales



para establecer el origen lícito de las mercancías que se comercializan en esos sectores, lo cual además de la evasión fiscal, fomenta el contrabando aduanero.

5. La Superintendencia de Administración Tributaria no ha llevado a cabo estudios económico-fiscales para establecer criterios técnicos para determinar el volumen de negocios, de bienes y servicios que oficialmente deben ser aceptados como economía informal, para que no se incluyan como pequeños comerciantes, lo que dificulta al ente recaudador tener control sobre esta actividad.

6. Por la importancia que el sector informal presenta en la actividad económica del país, así como por el volumen de empleo que genera y el movimiento de mercadería que en ese sector se comercializa y la falta de controles por parte de las autoridades encargadas, contribuye a que la defraudación fiscal y el contrabando aduanero, impacten de manera negativa en la recaudación tributaria y por ende la obtención de recursos por parte del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento.



BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Eugenio Simón. *El Derecho financiero y la ciencia jurídica*. España: Editorial Publicaciones del Real. 1985.

Alonso, Iván. *Fin de la hiperinflación peruana*. En: <http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/fin-hiperinflacion-peruana-ivan-alonso-noticia-1720406>

Altamirano, Catalán Marco. *Derecho tributario parte general*. Determinación de la obligación tributaria. Chile: Editorial Cóndor. 2006.

Araos, Romualdo. *Modificaciones al IVA, Consideraciones tributarias sobre su inconveniencia*. Editorial Expansiva. Chile: 2008.

Arriola, Vizcaíno Adolfo. *Derecho fiscal*. Editorial Themis. México: 2003.

Arriola, Adolfo. *Derecho fiscal*. 22ª edición. México: Editorial Themis. 1997.

Alveño, Ovando Marco. *Derecho Tributario Guatemalteco*. Parte general. Ediciones Pereira. Guatemala: 2013.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES. *Análisis Presupuestario*. Guatemala: 2013.



Banco de Guatemala. *Guatemala en Cifras*. Guatemala: 2014.

Barreix, Alberto. *El IVA personalizado, aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Editorial CEPAL. Chile: 2010.

Bielsa, Rafael Antonio. *Autonomía del Derecho financiero*. Argentina: Ed. Suramericana. 1932.

Carretero, Pérez Adolfo. *Derecho financiero*. España: Editorial Santillana, S.A. 1968.

Cámara de Industria de Guatemala, CIG. *Contrabando aduanero*. Guatemala: 2016.

Chicas, Raúl Antonio. *Apuntes de Derecho Tributario y legislación*. Guatemala: Editorial Universidad de San Carlos. 1992.

Sistema tributario guatemalteco, CIEN. *Lineamientos de política económica, social y de seguridad*. Guatemala: Editorial CIEN. 2012.

Comisión Económica para América Latina, CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. 2010-2011. Julio 2011. Guatemala: 2013.

Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, CNAP. *Recomendaciones para la Modernización Fiscal en Guatemala*. Grupo promotor. Del Diálogo. Guatemala: 2008.



Congreso de la República de Guatemala. *Código Tributario. Decreto*
Guatemala: 1991.

Congreso de la República de Guatemala. *Constitución Política de la República.*
Guatemala: 1985.

Congreso de la República de Guatemala. *Ley del impuesto al valor agregado.*
Decreto 27-92. Guatemala: 1992.

Congreso de la República de Guatemala. *Ley orgánica del presupuesto. Decreto*
101-97. Guatemala: 1997.

De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano.* México: Editorial
Porrúa. 2008.

Delgadillo, Gutiérrez Luis. *Principios del Derecho Tributario.* México: Editorial Limusa
Noriega. 2003.

Dirección de Análisis Financiero. *Marco de la política fiscal 2012-2015.* Guatemala:
Editorial Ministerio de Finanzas Públicas. 2011.

Espacio Público. *Elementos básicos de la política fiscal.* España: Editorial Alianza.
1970.



Ferreiro Lapatza, Juan José. *Curso de derecho financiero español*. España: Edito Marcial Pons. 1992.

Fernández, Juan José. *La Recuperación de la Deuda Tributaria en América Latina*. España: Instituto de Estudios Fiscales. 2009.

Flores, Zavala Ernesto. *Elementos de finanzas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica. 1946.

Guzmán, Javier Enrique. *Macroeconomía y políticas de crecimiento*. Chile: Ed. CEPAL. 2009.

Gómez, Sabaini Juan Carlos. *Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios*. México: Ed. Siglo XXI. 1967.

Gómez, Sabaini, J. *Manual de Finanzas Públicas y Política Tributaria*. 2ª ed. Santo Domingo, República Dominicana: 2006.

González, Darío Martinoli, Carol y Pedraza, José Luis. *Sistemas Tributarios en América Latina*. España: Ed. Instituto de Estudios Fiscales. 2009.

González, Cano Hugo. *La Armonización Tributaria y la Integración Económica*. 2ª. Ed. República Dominicana: Instituto de Capacitación Tributaria, INCAT. 2006.



Hoyos, Jiménez Catalina. *Aspectos críticos del IVA en Colombia. La reforma 2012*. Colombia: Editorial Universidad de los Andes. 2014.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Condicionantes Financieros Para la Transición Política 2011-2012*. Diagnóstico de las finanzas públicas a junio de 2011. Guatemala: 2011.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala*. Guatemala: 2013.

Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Estimación potencial de recaudación sobre el impuesto al valor agregado*. Guatemala: 2014-2015.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Condicionantes Financieros Para la Transición Política 2011-2012*. Diagnóstico de las finanzas públicas a junio de 2011. Guatemala: 2011.

Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Evasión fiscal en Guatemala*. Guatemala: 2014-2015.

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS. *Estadística sobre cobertura social*. Guatemala: 2015.



Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta nacional de empleo e Ingresos*. 2014. Guatemala: 2014.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. *Historia de la Tributación en Guatemala*. (Desde los mayas hasta la actualidad). Guatemala: 2009.

Jorratt, De Luis Michael. *Evaluación de la Capacidad Recaudatoria del Sistema Tributario y de la Evasión Tributaria*. Conferencia técnica de la SIAT. Italia: FMI (Fondo Monetario Internacional), World Economic Outlook. Viterbo, 1996.

Keynes, John Maynard. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>.

Martín, Fernando. *Los factores determinantes de la recaudación tributaria*. Argentina: Editorial Buenos Aires. 2002.

Martín, Fernando. *La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias*. Chile: Ed. CEPAL. 2009.

Ministerio de Finanzas Públicas. *Presupuesto ciudadano 2015*. Guatemala: Editorial Ministerio de Finanzas Públicas. 2014.

Ministerio de Finanzas Públicas. *Marco fiscal de mediano plazo 2012-2016*. Guatemala: Editorial Ministerio de Finanzas Públicas. 2011.



Pérez Mejía, Víctor Manuel. *La estructura fiscal y tributaria de Guatemala*. Guatemala: Editorial DIGI/USAC. 2013.

Queralt, Martín. *Curso de derecho financiero y tributario*. España: Ed. Tecno. 1990.

Resendiz, Eduardo. *Política e impuestos, visión histórica*. México: Porrúa. 1989.

Rodríguez Bereijo, Antonio. *Introducción al estudio del derecho financiero*. España: Editorial Instituto de Estudios Financieros. 1976.

Rosas Santillán, Roberto. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–.1962.

Román, Alcántara Roberto. *Finanzas públicas*. Editorial Escuela Nacional de Economía. México: 1962.

Romano, Álvaro y Peláez, Fernando. *Hacia una Mayor Equidad de los Instrumentos Tributarios*. XXV seminario regional de política fiscal, cinco y seis de marzo. Santiago de Chile. Chile: 2013.

Ruíz de Castilla, Francisco Javier. *La clasificación de los tributos e impuestos*. Perú: Editorial Empresarial. 2008.

Sainz de Bujada, Francisco. *Sistema de derecho tributario*. España: Editorial Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. 1977.



Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. *Orientaciones Estratégicas de Política*. 2012-2014. Guatemala: 2011.

Servín, Armando. *Evolución técnica del sistema impositivo federal*. México: Fondo de Cultura Económica. 1964.

Sol, Juárez Humberto. *Derecho fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica. 1979.

Superintendencia de Administración Tributaria, SAT. *Boletín estadístico 2014-2015*, Guatemala: 2014-2015.

Superintendencia de Administración Tributaria, SAT. *Clasificación de los contribuyentes del impuesto al valor agregado*. Guatemala: 2016.

Valdez, J. Fernando. *La Viabilidad de un Pacto Fiscal para los Empresarios y para la Sociedad Civil*. Versión popularizada. Guatemala: FLACSO. 2001.

Villegas, Héctor B. *Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. 7ª edición ampliada y actualizada. Argentina: Ediciones de Palma. 1998.

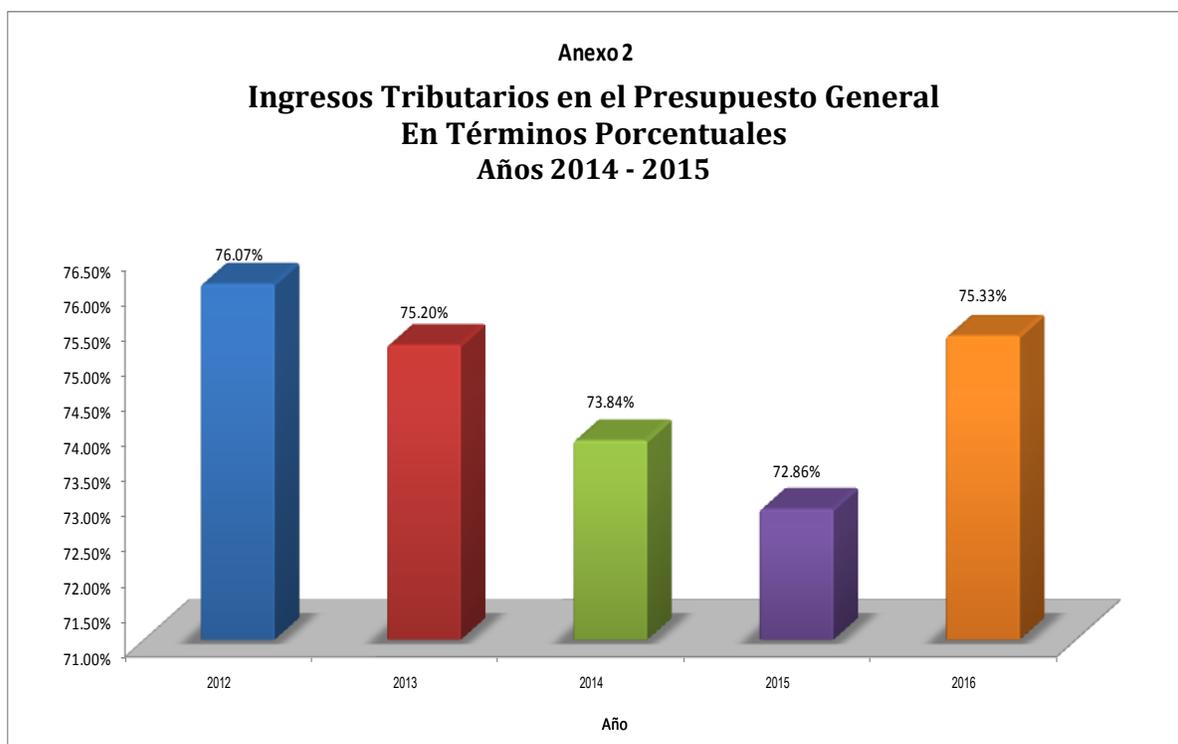


Anexos

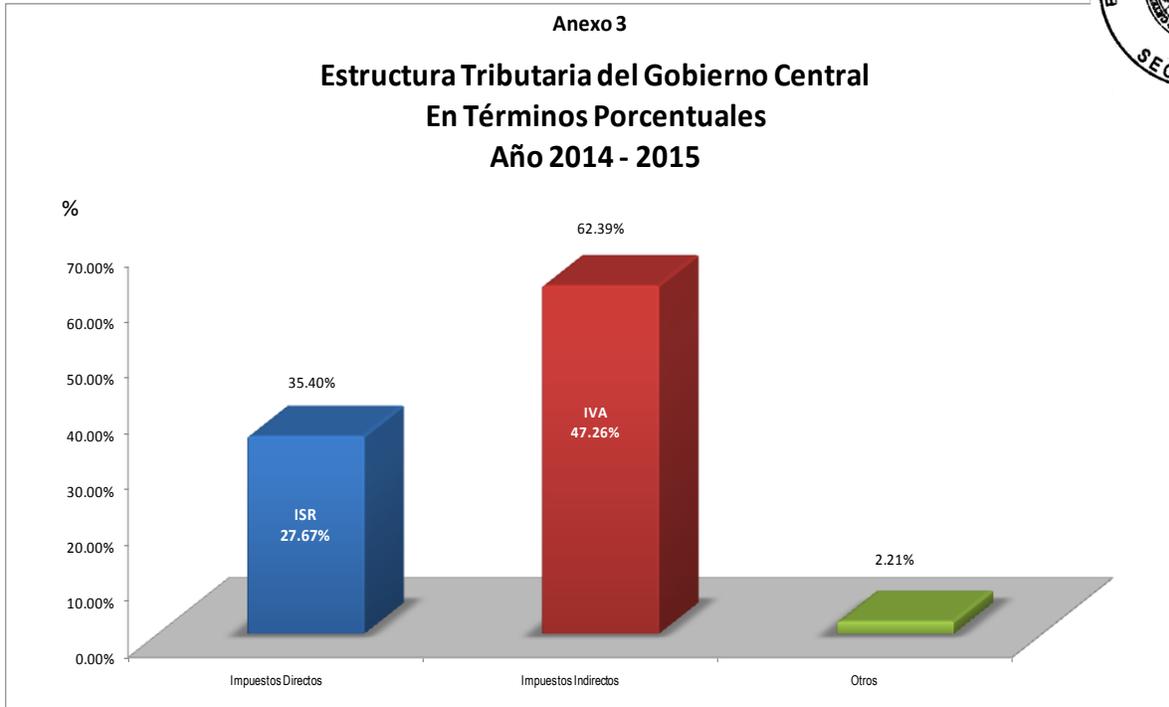




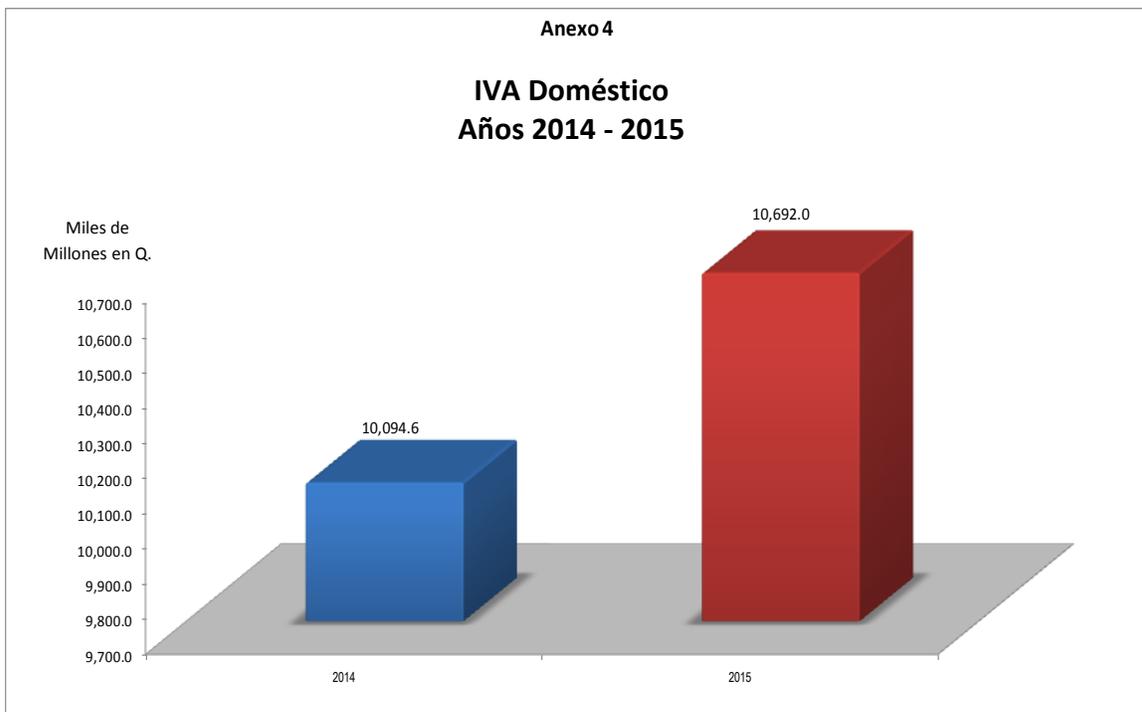
Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos del Ministerio de Finanzas Públicas



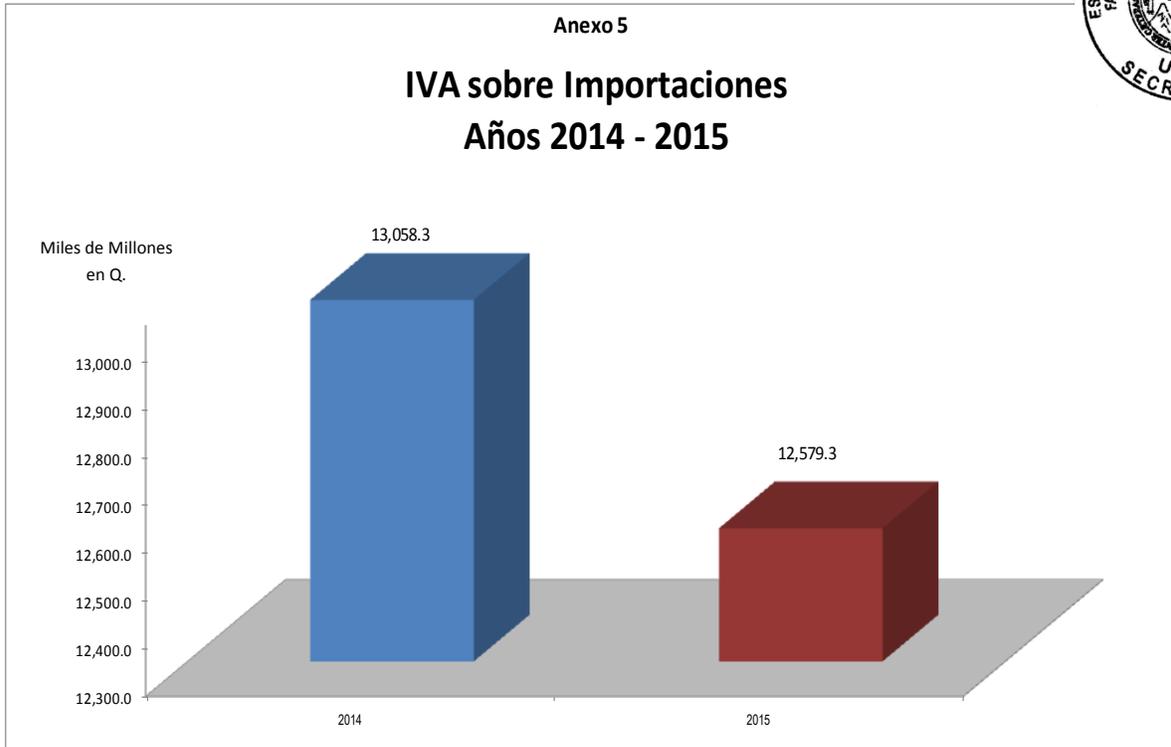
Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos del Ministerio de Finanzas Públicas



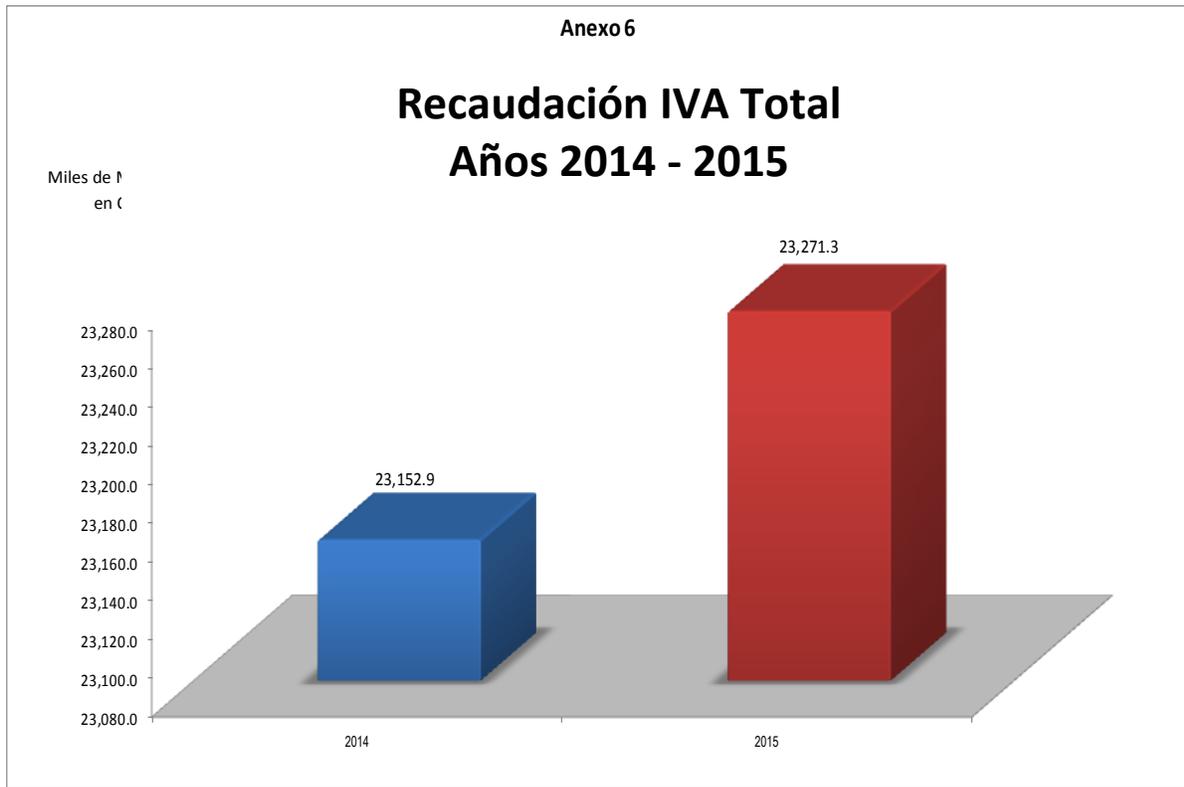
Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de Superintendencia de Administración Tributaria



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de Superintendencia Administración Tributaria



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de Superintendencia Administración Tributaria



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de Superintendencia Administración Tributaria