

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



**ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO
DE LA EVASIÓN FISCAL**

WALTER VINICIO AGUILAR RODAS

GUATEMALA, ABRIL DE 2010

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

**ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO
DE LA EVASIÓN FISCAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WALTER VINICIO AGUILAR RODAS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, abril de 2010.

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



DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana

VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López

VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla

VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez

VOCAL IV: Br. Marco Vinicio Villatoro López

VOCAL V: Br. Gabriela María Santizo Mazariegos

SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

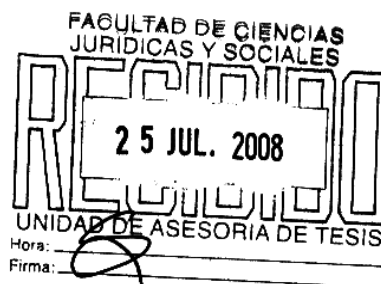
RAZÓN: “Únicamente el Autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público).



Lic. Mario Enrique Tórtola Ruiz
4ª avenida 12-07 zona 1 Edificio Schafer
Oficina 402, 4to. Nivel, teléfono 2232-1503

Guatemala, 18 de junio de 2008

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Licenciado Castro Monroy:

En atención a providencia de esa dirección, se me nombra Asesor de tesis del Bachiller: **WALTER VINICIO AGUILAR RODAS**, quien elaboró el trabajo de tesis intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA EVASIÓN FISCAL"**, habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente **DICTAMEN**:

Al recibir el nombramiento, procedí junto con el estudiante, a efectuar la revisión de los planes de investigación y de tesis, los que encontraba congruentes con el tema a investigar, y en consenso con el ponente del tema, se decidió sobre la manera de elaborarlo.

Durante el desarrollo del trabajo de elaboración de tesis, el Bachiller Walter Vinicio Aguilar Rodas, tuvo el Empeño y atención cuidadosa en el desarrollo de cada uno de los temas que comprenden el trabajo de tesis, mismo que se desglosa de la siguiente manera:

- a) Dentro del contenido científico, utilizó el ponente un lenguaje altamente técnico acorde al tema desarrollado; utilizando los métodos y etapas del conocimiento científico.
- b) Por su lado dentro de la metodología y técnicas utilizadas se emplearon de forma precisa los métodos inductivo y deductivo, y la recolección bibliográfica del contenido de la presente exposición, por lo que se comprueba que los anexos son congruentes al contenido de la investigación.
- c) La redacción es congruente, de tal manera que la estructura de la tesis tiene relación y entendimiento bajo una buena supervisión de los capítulos, evitando así la repetición de los temas y contenido de los mismos.
- d) Dentro de las conclusiones y recomendaciones que se mencionan en el trabajo, se comprueban que son congruentes con el tema presentado.



Lic. Mario Enrique Tórtola Ruiz
4ª avenida 12-07 zona 1 Edificio Schafer
Oficina 402, 4to. Nivel, teléfono 2232-1503

e) En cuanto al aporte que el trabajo contiene, se estima favorable y a mi juicio es una valiosa ayuda para la educación tributaria y digna de ser discutida en un examen Público, puesto que trata de la omisión y la reticencia al pago de los Impuestos en Guatemala.

f) Por su lado la bibliografía utilizada es acorde con la Investigación, lo que comprueba que se utilizaron adecuadamente los aportes bibliográficos necesarios.

En consecuencia emito **DICTAMEN FAVORABLE**, en virtud que el trabajo de tesis, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Respetuosamente:

Lic. Mario Enrique Tórtola Ruiz
Abogado y Notario
Colegiado No. 7,110





UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiocho de julio de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MARCO TULIO ESCOBAR HERRERA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante WALTER VINICIO AGUILAR RODAS, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA EVASIÓN FISCAL".

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


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
CMCM/ragm

Marco Tulio Escobar Herrera
Abogado y Notario



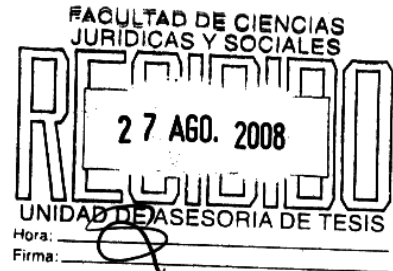
BUFETE PROFESIONAL:
4ta. Avenida 12-07 zona 1
Edificio Schafer oficina 206
Segundo nivel

Telefax:
2238-2648
Cel: 5318-0033

Guatemala, 26 de agosto de 2008

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Licenciado Castro Monroy:

Al Saludarle Respetuoso, me pronuncio sobre el trabajo de Tesis **“ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA EVASIÓN FISCAL”** realizado por el Bachiller **WALTER VINICIO AGUILAR RODAS**, procedí a realizar la revisión y para el efecto emito el siguiente dictamen:

Esta investigación bibliográfica parte de un enfoque genérico de la legislación fiscal, ámbito del que se examinan historia, principios, causas, a fin de conducir al lector hacia el conocimiento de la evasión fiscal y su trascendencia en la recaudación tributaria, aspectos sobre los cuales el autor da a conocer detalles y procedimientos desconocidos por el público.

Revisé los capítulos que conforman el presente trabajo, los que tienen una interrelación que permite determinar con claridad el contenido de los subtemas desarrollados en la investigación, dentro de los cuales se denotan los siguientes aspectos:

- a) En relación al contenido científico y técnico de la tesis, abarca las etapas del conocimiento científico, el planteamiento del problema jurídico-social de actualidad, la recolección de información realizada por el bachiller Walter Aguilar; fue de gran apoyo en su investigación.
- b) Dentro de metodología la Estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia ideal para un buen entendimiento de la misma, así como la utilización de los métodos deductivo e inductivo, analítico, y sintético.
- c) La utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada. Así mismo la redacción de la investigación es la adecuada.
- d) Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, de tal manera que el aporte de los anexos al final del trabajo representan una completa relación con el mismo.
- e) dentro del aporte o contribución que esta investigación trae, manifiesto, que en tal sentido, el contenido del trabajo de tesis me parece muy interesante y en medida de espacio, conocimiento e investigación he estado apegado a las pretensiones de la autor y considero que el trabajo, con

Marco Tulio Escobar Herrera
Abogado y Notario



BUFETE PROFESIONAL:
4ta. Avenida 12-07 zona 1
Edificio Schafer oficina 206
Segundo nivel

Telefax:
2238-2648
Cel: 5318-0033

sencillez extrema, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, especialmente en cuanto a su contenido técnico y científico, la metodología y las técnicas utilizadas dentro de la investigación son apropiadas para este tipo de labor, así como una redacción adecuada, siendo las conclusiones, recomendaciones y bibliografía acordes al tema relativo. En virtud de lo anterior y en calidad de REVISOR de tesis emito DICTAMEN FAVORABLE para los trámites subsiguientes.

Sin otro motivo que el anteriormente expuesto me es grato suscribirme de usted
Atentamente,

Lic. MARCO TULIO ESCOBAR HERRERA
Colegiado No. 5521

Lic. Marco Tulio Escobar Herrera
Abogado y Notario
Colegiado No. 5,521

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



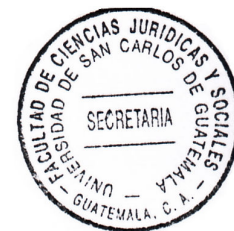
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, once de febrero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante WALTER VINICIO AGUILAR RODAS, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA EVASIÓN FISCAL. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por todas la bondades que me ha dado en la vida.
- A MI PADRE:** Mario Aguilar, (Q.E.P.D), que sea este acto para él, como un pequeño tributo a su memoria.
- A MI MADRE:** Olga Rodas, como muestra de mis más profundo amor, admiración y respeto.
- A MI ESPOSA:** Glenda Gabriela Cabrera Civil, compañera de mi vida, que ha demostrado a mi lado, de forma incondicional su amor, apoyo y comprensión.
- A MIS HIJOS:** Pablo y Gabriela Aguilar Cabrera, mis más grandes tesoros y la mayor bendición que he recibido de Dios.
- A MIS HERMANOS:** Mario, Jorge, Patricia, Hugo (Q.E.P.D), Elizabeth, Mónica, Claudia, Lucrecia y Oscar, a todos con amor fraternal, y como una muestra de que todo se puede en la vida cuando se lucha por hacerlo.
- A MIS AMIGOS:** Darci Villatoro, y especialmente a Paulo Alejandro Mérida Girón, amigo y hermano, por haber compartido conmigo años de estudio de trabajo y de una gran amistad.
- EN ESPECIAL A:** Manuel Cabrera, Elisa de Cabrera y Bartolo Cabrera.
- A LOS PROFESIONALES:** Licenciados: Mario Enrique Tórtola Ruíz, Carlos Alfonso De León Hernández, Marco Tulio Escobar Herrera, y Mariano Teletor, que el apoyo recibido fue fundamental en esta carrera.



A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme permitido forjar mis más grandes anhelos y ansias de superación.

A USTED ESPECIALMENTE:

Y a todas aquellas “personas de quienes recibí siempre un apoyo moral e incondicional, reciban esto como una muestra de mi más sincero agradecimiento.”¹



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Historia de la evasión fiscal.....	1
1.1. Hechos contemporáneos sobre la evasión fiscal.....	6
1.2. Hechos históricos en Guatemala.....	9

CAPÍTULO II

2. La evasión fiscal.....	15
2.1. Tipificación de evasión fiscal	17
2.2. Causas de la evasión fiscal.....	19
2.3. Formas de evasión	29
2.4. Medición de la evasión fiscal	30
2.5. Efectos de la evasión	32

CAPÍTULO III

3. Leyes en las cuales se manifiesta la evasión fiscal y el gasto tributario.	35
3.1. Causas que generan la evasión fiscal en la ley del IVA.....	36
3.2. Evasión fiscal en la ley del I.S.R.	43
3.3. Evasión contra elusión en el Impuesto Sobre la Renta.....	44



CAPÍTULO IV

Pág.

4. Derecho comparado, globalización y evasión fiscal.....	51
4.1. Comparación de la evasión fiscal en Guatemala con otros países....	53
4.2. Medidas legales contra la evasión tributaria	60
4.3. Estrategias integrales de control y prevención.....	63
4.4. Retos actuales para el control del cumplimiento.....	65

CAPÍTULO V

5. Medidas específicas que deberá emprender la administración tributaria frente a la evasión fiscal.....	71
5.1. Estructura institucional para el pago de impuestos.....	72
5.2. Descentralización de la recaudación tributaria.....	73
5.3. Sistema de información fiscal.....	74
5.4. Unidad de contribuyentes especiales.....	75
5.5. Servicios de verificación de embarques.....	76
5.6. Como eficientar la administración.....	77
5.7. Las estratégicas y políticas.....	89

CAPÍTULO VI

6. Análisis jurídico y doctrinario de evasión fiscal.....	91
6.1. Aspectos teóricos y determinantes de la evasión fiscal.....	91
6.2. Castigos que deben aplicarse a quienes persisten en eludir sus obligaciones fiscales.....	93
6.3. Conductas generalizadas de los contribuyentes frente a los impuestos	94



6.4. Marco constitucional.....	96
CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	107
ANEXOS.....	109
BIBLIOGRAFÍA	115



INTRODUCCIÓN

El elevado nivel de la evasión fiscal es algo que ha venido preocupando a países desarrollados, como aquellos en vías de crecimiento, también llamados del tercer mundo como en el caso de Guatemala dificultando la aplicación de una política fiscal efectiva y coherente, actualmente se efectúan ingentes esfuerzos en procura de encausar a aquellos contribuyentes que no cumplen en debida forma con sus obligaciones fiscales frente al Estado, lo mismo que quienes debiendo tributar nunca lo han hecho.

Este trabajo, tiene por finalidad realizar un enfoque sobre las causas que dan origen a la evasión fiscal y las herramientas para combatirla, fundamentalmente por el efecto nocivo que produce este fenómeno sobre los recursos tributarios, fuente genuina de ingresos del Estado, necesarios para el progreso de sus funciones básicas.

No cabe duda que la principal motivación fue observar casos en los cuales la evasión constituye un grave problema que además de erosionar los ingresos del gobierno, deteriora la estructura social y económica del país, vulnerando la legitimidad de los gobiernos. Agregando a dicha expresión, que la misma fiscal invalida las propiedades de neutralidad económica de las mejores estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos.

Por tal razón, y para efectos de la presente investigación se aplicó el método científico en tres fases: indagatoria: a través de los procesos de recolección de información directamente de la fuentes primarias tales como encuestas, libros y textos; la demostrativa: una vez que se comprobaron las variables de la hipótesis con la realidad; y la expositiva se emplearon los procesos de conceptualización y generalización del tema de la evasión fiscal; el método analítico-sintético fue útil en el proceso de consulta bibliográfica; el método inductivo-deductivo permitió comprobar la hipótesis. Y en cuanto



a las técnicas utilizadas fue necesario el muestreo simple aleatorio dando a conocer informes estadísticos; la técnica del fichaje fue de beneficio en la recopilación y registro del material bibliográfico; y las encuestas realizadas a algunos contribuyentes al fisco.

En este marco de ideas, se considera adecuado para tales fines llevar a cabo este trabajo, ya que es de vital importancia conocer su funcionamiento, su origen y sus efectos, sus aspectos más relevantes sobre el particular y fundamentalmente para dar a conocer las formas con las que la administración debe contar para combatir la evasión, tanto desde el punto de vista doctrinario como jurídico.

Por lo anterior, el presente trabajo de tesis, consta de seis capítulos: el primer capítulo se refiere al origen de la evasión fiscal, abordándose sus antecedentes y hechos históricos; el segundo capítulo, hace una aproximación a su concepto, naturaleza jurídica, causas, tipos de evasión, así como sus efectos nocivos; el tercer capítulo diserta la evasión fiscal desde cada una de las leyes, en las cuales para efectos de este trabajo, se pone de manifiesto, sus antecedentes, y regulación legal; el cuarto capítulo examina el fenómeno estudiado haciendo una comparación del mismo con otras legislaciones, así como las formas de la aplicación y operancia por parte de las administraciones tributarias; en el quinto capítulo describe las medidas específicas que deberá emprender el Estado de Guatemala en la lucha contra la evasión fiscal, además menciona las formas y procedimientos a través de los cuales se debe tener una buena relación jurídico-tributaria; y en el sexto y último capítulo se hace un análisis jurídico-doctrinario de la evasión fiscal en cuanto al trabajo presentado.

Por lo tanto el tema investigado es de mucha trascendencia para aquellos involucrados en el ámbito tributario, así como a docentes y estudiantes, principalmente para aquellos que tienen una relación directa con la administración tributaria, por lo que se confirma la inquietud del autor, estableciendo las formas, las causas que originan el fenómeno de la evasión fiscal y las técnicas de cómo la administración tributaria deberá fiscalizar y aplicar las sanciones necesarias a quienes cometen este grave delito.



CAPÍTULO I

1. Historia de la evasión fiscal

La evasión de tributos representa un fenómeno universal que ha estado presente en todo tiempo y lugar, en todas las sociedades, en distintos grupos sociales y en diversos sectores de actividad. Sin embargo, el rápido crecimiento de la economía internacional hasta mediados de la década de 1970, hizo que se perdiera el interés, sobre estos conceptos; la moda en la administración de impuestos a nivel global, para ese entonces, fue el rápido crecimiento de las bases impositivas, la aparición de nuevos tributos de alta elasticidad como: el Impuesto sobre al Valor Agregado y el incremento en las tasas de impuestos.

Más tarde, en la década de los 80, el ánimo sobre este concepto volvió a ser importante debido a diversas razones, entre las cuales pueden mencionarse las tres más importantes:

- a. El crecimiento del déficit fiscal, fundamentado en las grandes dificultades políticas y gerenciales para administrar el ingreso y gasto público, y las presiones sociales y políticas que inducen a seguir con el mecanismo paliativo de aumentar las tasas impositivas.
- b. Un segundo punto, se relaciona con la presión social para establecer una mayor equidad horizontal, de forma tal que, las personas con niveles de ingreso similares no tributen de facto en forma muy diferente y vertical con el fin de que los individuos de niveles diferentes de ingreso tributen de acuerdo con su capacidad, evitando la confiscatoriedad de la



riqueza de los que menos capacidad tienen y el subsidio de la misma para los que tienen más capacidad de contribución.

c. Por último, el crecimiento de la economía informal y del trabajo por cuenta propia. Sin embargo, la raíz de los conceptos mismos de la evasión y la elusión de los tributos se deben buscar en tiempos remotos. Así, la formación de la sociedad conlleva el surgimiento de dos variables la referida a gastos mancomunados que debían ser cubiertos, por la totalidad de los integrantes y la concerniente a los administradores, para esos gastos, que a su vez, constituyen una erogación adicional, que no agrega valor directo al funcionamiento de la sociedad; sin embargo se hacen necesarios para el buen manejo de los recursos provenientes de ésta, y en beneficio de sus participantes. Según lo explica John Locke, en su ensayo sobre un gobierno civil, al referirse a la formación de la sociedad, indica que:

“Los hombres en estado de naturaleza en algún punto de la historia de la humanidad decidieron asociarse para buscar el beneficio mutuo, esta unión, supuso la creación de una serie de regulaciones que normaran esta vida en conjunto, además de alguien para hacerlas cumplir es aquí donde nace la sociedad civil, en donde el hombre ya en un estado de civilidad se somete y autoriza a la sociedad por medio de su gobierno, a crear las leyes en su nombre y como mejor convenga al bien público de la sociedad, este tipo de asociación tiene como principio que la mayoría tiene el derecho de regir y obligar a todos, y su autoridad es representada por una o un grupo de personas.”¹

¹ Locke, John. **Aproximación al origen de la evasión y elusión de los tributos.** Pág. 66.



Estos administradores, son una representación de poder que ha tenido todo tipo de formas sumos sacerdotes, caciques, concejos, parlamentos, monarquías y gobiernos civiles entre otros; pero, es característica general que para cumplir sus obligaciones debe procurarse una fuente de renta o sustento, y de ahí que se considere conveniente crear normas que procuren un ingreso.

En este punto, nace la figura del tributo, siendo el principal generador de incorporación en dinero para el bienestar común, sirviendo a través de la historia humana para diversos propósitos y civilizaciones como: los egipcios, griegos, romanos, aztecas, incas, chinos, en fin casi todas las sociedades humanas civilizadas.

No obstante, lo que en un principio pareciera sencillo, ya que es decisión de la mayoría representada por un gobierno o administrador, tiene sus fallas. El primer problema se presenta con la afinidad de los administrados hacia los administradores de la sociedad; resulta que no siempre estos ordenadores, o representantes, son del agrado de todos los miembros de la sociedad, y sus prioridades como gobernantes, que en un principio son las necesidades de todos. Esta idea, en un gobierno civil brinda la potestad suficiente, para obviar algunas regulaciones que no favorecen intereses particulares.

Por ejemplo, este comportamiento, hoy día, es fácil de distinguir, se ve, cada vez que se destinan recursos para la construcción o reparación de un camino, del cual no se beneficia directamente, lo común es suponer que se favorece a unos pocos por compromisos o



afinidad política, parentescos u otros motivos y, que por eso, no se debe contribuir, ya que los administradores sólo favorecen grupos específicos, en los cuales no se está incluido.

Por otra parte, la corrupción representa el segundo escollo a sortear, ya que estos mismos administradores, gobiernos o representantes se han encargado de crear esta atmósfera que les resta legitimidad, debido a que, en muchas ocasiones, las necesidades de todos en efecto se olvidan y se gobierna para favorecer a unos pocos o en beneficio propio, dando paso a que se presente dicha problemática.

Aparte de las razones propias del estado de civilidad existen otras que se pueden denominar, condicionadas o de conducta, entre éstas están: la cultura o tradición que tienen como efecto el uso reiterativo del no pago de impuestos, este cuestionamiento se basa en la rebeldía, y nace cuando estas sociedades se vuelven conquistadores; ya que, los pueblos sometidos son más reacios a pagar tributos a sus dominadores, quedando esta tradición aún luego de volver a ser pueblos libres.

La evasión fiscal en un fenómeno inseparable a los tributos y desde el cobro del primero de éstos, alguien tuvo que suponer la idea del por qué se debían pagar, y concluir que era más importante el bienestar propio a través de la acumulación de la riqueza o el sólo sustento, que cooperar con la bonanza de la sociedad en conjunto, un gobierno o un Dios. De hecho, el pago de impuestos tiene un rechazo general cimentado en la cultura del no pago y el egoísmo individual y más recientemente en el cálculo que hace el obligado, sopesando el



costo benéfico de la evasión que podría servir para la acumulación de riqueza y el efecto pecuniario de ésta si es detectado.

No obstante, en la actualidad los sistemas impositivos varían según los países, pudiéndose crear un sistema de pago en especie o cobrar impuestos sobre los ingresos. Los sistemas más sencillos sólo son viables cuando la intervención del gobierno en una economía es mínima.

Cuando las pretensiones gubernamentales son múltiples, el sistema relacionado tendrá una estructura compleja, teniendo que elaborar programas fiscales de control y educación ciudadana cada vez más eficientes. En forma general, indicarse que el poder fiscal o financiero, como llaman algunos autores, es la expresión de la posibilidad de una nación para crear o establecer la normativa que regule un procedimiento de ingresos públicos, en consideración a que la actividad financiera del gobierno no se limita exclusivamente a la realidad jurídico económica del tributo, ya que evidentemente tiene un campo más amplio que lo meramente impositivo.

A través del poder fiscal o financiero se pretende lograr un contrapeso entre los poderes financieros y entes públicos. El Estado para desarrollar sus fines y satisfacer las necesidades de la colectividad, debe efectuar gastos, que son cubiertos con los ingresos públicos. Por consiguiente, es necesario el poder fiscal para mantener ese equilibrio, dictándose para el efecto normas jurídicas que regulen lo relativo a los gastos e ingresos públicos de cualquier ordenanza administrativa.



En la primera república romana se necesitaban pocos impuestos: La defensa, y el rubro más costoso, estaba a cargo de ciudadanos voluntarios, que hasta proveían su propio equipo y uniforme. Este espíritu patriótico producía una fuerza de combate magnífica, que derrotó a todos los que se le opusieron y convirtió a Roma en el centro del mundo civilizado. Este ánimo de voluntariado se observaba en todos los oficios públicos, hasta los magistrados servían a la ciudad sin pago, no se necesitaban altos impuestos. Pero Diocleciano, 800 años después, en un imperio que colapsaba debido a la inflación, centralizó el Estado y aumentó fuertemente los impuestos, convirtiendo a Roma en un imperio totalitario. Los ciudadanos romanos, después de 800 años, perdieron sus libertades. Los impuestos eran tan exorbitantes, que los agricultores preferían abandonar sus campos a pagar estos rubros. Los recaudadores eran simples verdugos con licencia para matar a los evasores. Al final de esta fase, los ciudadanos ricos, corrompiendo a los recaudadores, dejaron de pagar sus contribuciones, y fueron creando pequeños Estados centrados en sus lujosas mansiones; era el inicio del feudalismo. No es de extrañar que en el año 476 un bárbaro llamado Odovacar ocupara la otrora poderosa Roma, que ni tenía dinero para defenderse, ni quien la defendiera; el amor a la república se había convertido en odio a ese imperio despótico, y el paso determinante había sido los altos impuestos de Diocleciano, que necesitaron de un gobierno totalitario para ser recaudados.

1.1. Hechos contemporáneos sobre la evasión fiscal

La evasión tributaria ha venido siendo castigada con severidad en algunos países, llevando a sus trasgresores a prisión. Algunos hechos históricos llaman la atención porque permitieron



inculpar a quienes cometiendo actos graves contra la moral y los buenos principios, no se les llevó a la cárcel por sus crímenes sino por el incumplimiento en su deber de tributar, lo que indica, lo importante que es para las economías y para el Estado mismo, ejercer tal capacidad coercitiva disciplinando a quien evade para que no lo siga haciendo.

La figura del evasor fiscal es tan vieja como los propios impuestos. Quizás por ello, el brillante economista John Kenneth Galbraith, fallecido en 2006, aseguraba que los defraudadores fiscales existirían siempre. El reciente escándalo de Liechtenstein, donde el gobierno alemán descubrió cuentas secretas de ciudadanos germanos en el Principado para, presuntamente, evadir impuestos ha reabierto el debate sobre la eficacia de las medidas antifraude a nivel comunitario.

Sucesos como el de Al Capone, “Gángster, estadounidense de origen italiano, quien en la década de los veinte condujo una organización dedicada al tráfico de bebidas alcohólicas, a la prostitución y al juego ilegal con asiento en Chicago, siendo acusado de evasión de impuestos en 1931, como única manera para enviarlo a prisión.”²

También está el caso de Sun Myung Moon fundador de la iglesia de la unificación, en Corea del Sur en el año 1954, su filosofía consistía en establecer un reino en la tierra por mediación suya y de su mujer, para salvar al mundo del comunismo satánico. Según dicho movimiento, el precursor de este reino fue Jesús, cuya crucifixión le impidió alcanzar su objetivo al no llegar al matrimonio y la procreación. Los ingresos de Moon crecieron tanto en Japón como

² Juan Pablo II. **L'Osservatore romano**. Pág.12.



en Corea atrayendo miles de adeptos. A comienzos de los años setenta su iglesia se trasladó a los Estados Unidos, extendiendo su influencia en todo el mundo. Además fue llevado a prisión por evasión de impuestos en el año del 1984.

Por su parte, la Iglesia Católica se ha expresado en referencia a la evasión tributaria indicando que: “En el Nuevo Catecismo dado a conocer en la Constitución Apostólica Fidei Depositum por el Sumo Pontífice Juan Pablo II, en octubre de 1992, en la parte que se refiere al mandamiento que prohíbe el robo, manifestando que toda forma de tomar o retener injustamente el bien ajeno, aunque no contradiga las disposiciones de la ley civil, es contraria al séptimo mandamiento y menciona como uno de los ejemplos al fraude fiscal.”³

La resistencia fiscal es típicamente motivada por el desacuerdo con las políticas del gobierno o institución que se dedica a recoger los impuestos. Esto puede incluir, oponerse totalmente a la institución tributaria, y no sólo a políticas específicas, por ejemplo la oposición de Gandhi al imperio británico.

Los anarquistas que resistían a los impuestos se oponían a cualquier persona o institución que exigía tributo, obligatorio bajo amenaza de castigo. Mientras que los anarquistas cristianos de la escuela pacifista tenían reticencia a los impuestos sobre todo los que financiaban la violencia gubernamental. Algunas personas sugieren que el derecho a negar el pago de impuestos es en el espíritu de la democracia, dar a la gente un derecho de veto y obligar los gastos del gobierno a hacerse con el consentimiento de los gobernados.

³ Vizcenso,Visco.**Hacienda pública española, reforma tributaria y evasión fiscal en Italia.** Pág. 72.



Grupos como la Campaña Nacional de Peace Tax Fund de Estados Unidos, Peace Tax Seven del Reino Unido, y Netzwerk-Friedenssteuer de Alemania, han trabajado para legalizar una forma de objeción de conciencia fiscal militar que permitiría a los objetores de conciencia designar en qué van a ser gastados los tributos y determinar que los mismos solo deben erogarse en aquello que no sea gasto militar. Ven esto como una forma legalizada de redirección de impuesto de guerra.

1.2. Hechos históricos en Guatemala

Se ha afirmado que muchas de las causas del subdesarrollo en materia de recaudación fiscal se ha debido a la manera deficiente como de han desenvuelto los sistemas tributarios. Esto ha constituido uno de los factores correlativos de los problemas que aún no logramos superar. A la par de ello, la actitud del contribuyente se encuentra casi siempre renuente a pagar tributos, los evade o los elude, justificando con esta actitud, el ejemplo que ha tenido con el comportamiento de gobiernos afectados por la corrupción y el despilfarro. Tal como si se observara la función de tributar, por parte del contribuye como la forma de ayudar con su dinero al mantenimiento de sus gobernantes, actitud que en otros países representa la responsabilidad de contribuir al buen funcionamiento del gobierno para que éste pueda cumplir en su función social.

Desde la época colonial y post independiente en el país se emitió una serie de leyes impositivas que reflejaban el mismo sistema tributario de España, podemos mencionar entre algunos tributos el de Alcabala, impuesto considerado como porcentaje que gravaba la



compraventa y permuta de bienes, el de comercio exterior en las importaciones exportaciones y el de papel sellado.

En el año de 1881, se pone en vigencia el Código Fiscal, documento que reunió en un solo texto las leyes tributarias existentes en ese entonces; los procedimientos administrativos en ese campo y lo concerniente a infracciones y sanciones; delegada facultades de recaudación y administración en las municipalidades, creaba jurisdicciones privativas para juzgar lo relacionado a aspectos fiscales. Desde esa época, ha acontecido en el país, que las reformas fiscales causen una situación anárquica, al provocar desorden, confusión por ausencia o debilidad de la autoridad pública, esto ha constituido un mal endémico hasta la fecha.

La historia fiscal manifiesta que todos los gobiernos han llevado a cabo reformas fiscales, que en su mayoría de veces, han provocado técnicamente afectaciones de esta índole fiscales poco operacionales por la precipitación legislativa para promulgar dichas reformas.

Aunque teóricamente, las medidas para prevenir o reprimir la evasión tributaria deberían estar dirigidas a atacar sus causas y a remover los factores que lo condicionan y así atenuar sus efectos. Sin embargo, no debe perderse de vista que la evasión tributaria es un fenómeno social connatural y propio de cualquier sistema impositivo y que algunas de sus causas no son susceptibles de remoción porque dependen de aspectos completamente ajenos a la tributación; como por ejemplo, la crisis económica que se produce a nivel nacional o mundial, la estructura social y económica que tiene cada país.



A pesar de ese reconocimiento, la evasión fiscal debe ser severamente combatida y reprimida, ya que el monto de los tributos evadidos y el gasto que se insume para detectarlos, prevenirlos y combatirlos, ocasionan pérdidas fiscales considerables que debilitan las finanzas públicas y pueden llegar en un momento coyuntural y provocar un desequilibrio presupuestario, dificultado así el desarrollo de programas de interés público y de bienestar común.

Las causas que un resistente a pagar impuestos desea llevar a cabo, pueden ser personales o políticas o alguna combinación de ambas cosas. Algunos quieren lavarse las manos en la complicidad por las políticas inmorales de cualquier autoridad al no contribuir a su financiación. Otros ven en los impuestos una forma de protesta que comunica la fuerza de su oposición a través de un acto de desobediencia civil. Así mismo ven la renuencia fiscal como una forma de fuerza política no violenta, cortar los fondos del Estado como parte de una campaña para forzar concesiones del gobierno o de causar que ceda el control.

La evasión fiscal en Guatemala contribuye a agudizar la pobreza y a limitar la capacidad del Estado para mejorar las condiciones de vida de la población; así señala un estudio presentado en esta ciudad. Esta región centroamericana padece uno de los sistemas tributarios más desiguales y peor administrados de la región, con antecedentes de corrupción en años recientes, según revela esta investigación:

- a. Uno de los principales mecanismos para combatir los problemas sociales del país es reducir el incumplimiento del pago de impuestos, sobre todo en los grandes contribuyentes.



b. Pero, que aquellos con mayores recursos, los cuales son una minoría en Guatemala, sean también quienes mayor carga fiscal tengan, independientemente de si reciben o no servicios de esta nación. Por ejemplo hay familias con posibilidades de tener su propio cuerpo de seguridad, más no por ello están exentas de pagar sus obligaciones para que el gobierno cumpla su papel de velar por la tranquilidad del resto de la sociedad.

c. En cuanto al Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, que si el Congreso de la República no aprueba la extensión de este arancel, el cual se aplica a las grandes empresas, obligará a las próximas autoridades a administrar el país con una gran deficiencia fiscal.

d. El estudio, publicado por el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos en Guatemala, añade que la ineficiencia del Estado y la corrupción influyen también en el desinterés de muchos guatemaltecos por cumplir con el fisco.

Con ello, se crea un círculo vicioso pues entre menos dinero recaude el gobierno, menor es su capacidad para atender a los sectores más pobres de la población en sus necesidades básicas y mayor el descontento social generado.

En conclusión, como sabemos la evasión fiscal es un tema tan antiguo tanto como lo es el pago de los tributos o impuestos, desde entonces hasta la actualidad, y también podemos asegurar que los mismos tenían el mismo fin que tiene hoy la recaudación, aunque en un principio la forma de obtenerlos era en forma arbitraria y hasta traía consigo la esclavitud, la muerte o en su mejor caso la prestación de servicios sin ninguna remuneración.



Históricamente los evasores de impuestos han encontrado en esta práctica, la forma idónea de enriquecerse a costas de los ingresos que debe percibir un gobierno, para garantizar un equilibrio económico en cualquier país; pero, son las mismas naciones a través de sus constituciones, que restringen en demasía el ejercicio del poder tributario, puesto que cada vez que se emiten leyes tributarias, las mismas son impugnadas de inconstitucionales y la mayoría de las veces éstas son declaradas con lugar por la Corte de Constitucionalidad, consiguiendo así de alguna manera una evasión legal.





CAPÍTULO II

2. La evasión fiscal

Es la disminución de un monto de tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas.

Jesús Espinoza expone al referirse al tema que: “Se entiende que existe evasión fiscal cuando una persona infringiendo la ley, deja de pagar todo o una parte de un impuesto al que está obligado.”⁴

Para Armando Giorgetti: “La evasión tributaria, es cualquier hecho comisivo u omisivo, del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible, en cualquier forma, resulte sustraída total o parcialmente al pago del tributo previsto por la ley.”⁵

⁴ Espinoza, Jesús. **La evasión fiscal**. Pág. 135.

⁵ Alejandra Sandoval. **La evasión fiscal y sus efectos**. Pág. 76.



De lo anterior se puede mencionar que, evasión es toda y cualquier acción u omisión tendiente a suprimir, reducir o demorar el cumplimiento de una obligación Tributaria. La acción u omisión de los que están adscritos a la satisfacción de un deber fiscal resulta, en la suspensión, disminución o aplazamiento de una entrada financiera a una persona de derecho público con obligación a pagar y, excepcionalmente, en la falta de cumplimiento de la obligación tributaria accesoria de hacer o no hacer, que puede permitir u ocultar la existencia de una evasión económica primaria. De esta forma, directa o indirectamente, el blanco principal obtenido por la evasión es siempre un ingreso de naturaleza tributaria. A este respecto expone Sampio Doria: “No estamos de acuerdo en considerar la evasión tributaria como equivalente a cualquier incumplimiento de las obligaciones tributarias; somos del parecer que de su significación debe restringirse exclusivamente a la falta de cumplimiento de la prestación principal de obligación tributaria, consiste en el impago total o parcial del tributo, con violación de la norma legal que lo instituye, por tanto, debe excluirse del concepto de evasión el incumplimiento de las obligaciones accesorias y la morosidad tributaria.”⁶

Matus Benavente califica la evasión tributaria como un fenómeno financiero, que consiste en sustraerse el pago de los impuestos, privando al Estado de su ingreso y configura la evasión ilícita como: “Aquella que se realiza violando las leyes tributarias y en que, no obstante estarse jurídicamente obligado a satisfacer el impuesto, porque se ha cumplido los requisitos legales para que nazca a favor del Estado el Crédito Tributario, el contribuyente contraviniendo la ley no cancela el impuesto.”⁷

⁶ Doria, Sampio. **La evasión tributaria. Introducción a las técnicas de medición.** Pág. 84.

⁷ Matus Benavente, Manuel. **Revista políticas de reducción de la evasión tributaria.** Pág. 154.



En virtud de las definiciones anteriores, es adecuado analizar el concepto dado por la doctrina referido al término evasión tributaria, así expresamos que, es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas fraudulentas u omisivas violatorias de disposiciones legales.

Entonces, podríamos afirmar que en este concepto se conjugan varios elementos donde uno de los más importantes es que existe una eliminación o disminución de un tributo y donde además se transgrede una ley de un país, por los sujetos legalmente obligados.

Si nos ajustamos al significado del término evasión, el mismo es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer, total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente debido al Estado.

2.1. Tipificación de evasión fiscal

Existen dos formas de evasión tributaria: la legal y la ilegal. Sin embargo, no toda acción tomada para reducir el pago de impuestos constituye evasión. Dicha conducta, es un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas y está relacionada con la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo o absorción de la fuerza laboral. También se presenta tanto en actividades formales, empresas prestadoras de servicios, así como productoras, comercializadoras o distribuidoras



de bienes, en los procesos de importación o exportación y en mercados de divisas, entre otros.

evasión legal: Corresponde a la declinación de los pagos de los impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituyan falta o delito. Dicha evasión, no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no pueden recibir sanción; pues como no se investiga su cuantificación se dificulta. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogenizar el sistema tributario.

También, podemos decir que ésta se produce al no efectuar el pago de impuestos a través de procedimientos legales, por ejemplo, si para importar determinada mercadería hay que cubrir un impuesto, el importador piensa, mejor no lo importo, de esa manera está evadiendo el pago del impuesto.

evasión ilegal: Es el incumplimiento deliberado en la declaración y pago de las obligaciones tributarias estipuladas en la legislación. Esta acción, comprende la aplicación de normas que van desde la sanción, en caso de haber cometido una falta, a la denuncia penal en caso de tratarse de un delito.

Manuel Matus Benavente define la evasión ilícita o ilegal como: “aquella que se realiza violando las leyes tributarias, y en que no obstante estar jurídicamente obligados a satisfacer



un arancel, porque se han cumplido los requisitos legales para que nazca a favor del Estado el crédito tributario el contribuyente contraviniendo la ley no cancela el tributo.”⁸

Además, tienen los mismos efectos económicos porque no respetan el principio de la equidad, disminuyen los ingresos fiscales y distorsionan la oportuna asignación de recursos. Esta infracción viola las leyes que tienen por objeto conseguir que los agentes económicos actúen en interés de la comunidad y no en su propio beneficio.

2.2. Causas de la evasión fiscal

Uno de los aspectos más destacados que deben ser tenidos en cuenta cuando se diseña un sistema de control tributario, orientado a disminuir los índices de evasión y/o elusión de impuestos, es conocer cuál es el origen de ese comportamiento por parte de los sujetos pasivos de las obligaciones fiscales.

En ese sentido, y en particular, en países donde existen altas tasas de fugas monetarias motivadas por un comportamiento generalizado en tal aspecto, el conocimiento de las causas de este fenómeno, tan común principalmente en países subdesarrollados y en vías de desarrollo, permiten programar estrategias e incrementar acciones tendientes a atacar tales enunciados, muchos de los cuales tienen un fuerte ingrediente social, más que estrictamente económico. Algunas de las causas son las siguientes:

⁸ Matus Benavente, Manuel. **Finanzas públicas**. Pág. 45.



a. Falta de conciencia tributaria: Está fuertemente influenciado por la idiosincrasia de cada pueblo y relacionado con el grado de insatisfacción y aspiraciones frustradas de los ciudadanos. En este orden de ideas, en medios de un buen comportamiento fiscal, existe un rechazo generalizado hacia quienes no cumplen cabalmente con sus deberes impositivos; mientras tanto en otros escenarios opuestos, al ciudadano incumplidor se lo considera como un referente a ser imitado por el resto de esa comunidad.

Parece interesante describir sintéticamente algunas de las causas que más frecuentemente influyen en el incumplimiento de las obligaciones tributarias, según la opinión de Alba Lucía Orozco quien afirma: “Cuando hablamos de carencia de conciencia tributaria, decimos que ella implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación de los individuos con el Estado no se considera que el Estado lo conformamos todos los ciudadanos y que el vivir en una sociedad organizada, implica que todos debemos contribuir a otorgarle los fondos necesarios para cumplir la razón de su existencia, cual es, prestar servicios públicos.”⁹

Ello es así, y los ciudadanos saben que el Estado debe satisfacer las necesidades esenciales de la comunidad que los individuos por si solos no pueden lograrlo. Por otra parte, la sociedad demanda cada vez con mayor fuerza que el gobierno preste los servicios esenciales como salud, educación, seguridad, justicia, entre otros. Pero que estos beneficios los preste con mayor eficiencia.

⁹ Orozco De triana, Alba Lucía. **Tecnología aplicada para combatir la evasión fiscal**. Pág. 50.



Como lo expresa la doctrina, la formación de la conciencia tributaria se asienta en dos pilares. El primero de ellos, en la importancia que el contribuyente como integrante de un conjunto social, le otorga al impuesto que paga como un aporte justo, necesario y útil para satisfacer las necesidades de la colectividad a la que pertenece.

El segundo pilar, lo basa en que el mismo prioriza el aspecto social sobre el individual, en tanto esa sociedad a la que pertenece el individuo, considere al evasor como un sujeto antisocial, y que con su accionar arremete al resto de la sociedad.

En este segundo aspecto, el ciudadano al observar a su alrededor un alto grado de corrupción, considera que aquél que actúa de esa manera antisocial, de no ingresar sus impuestos, es una persona hábil, y que el que paga es un tonto, es decir que el mal ciudadano contribuyente, es tomado equivocadamente como un ejemplo a imitar. Por otra parte, citamos que el hecho del conocimiento del elevado grado de evasión existente, deteriora la conducta fiscal del contribuyente cumplidor, máxime si actúa bajo la creencia de la insuficiencia de medios para combatirla por parte de la administración fiscal.

Esta ineficiencia, que podría exteriorizar la administración tributaria, puede influir para que el requerido cumplidor se vea tentado a emular el hábito del evasor, a esta situación también le debemos agregar la existencia de permanente moratorias, blanqueos, y condonaciones, que hacen que el pagador se vea perjudicado al colocarlo en igualdad de condiciones con el contribuyente que no cumple regularmente sus obligaciones fiscales.



Profundizando el análisis de la falta de conciencia tributaria, podemos citar que ella tiene su origen en: la falta de educación, de solidaridad, de razones de historia económica, de idiosincrasia del pueblo y la falta de claridad del destino del gasto público:

- Falta de educación: Este es sin duda un factor de gran importancia y que prácticamente es el sostén de la conciencia tributaria. La educación que encuentra en la ética y en la moral sus basamentos preponderantes, debe elevar ambos atributos a su máximo nivel, de esta forma, cuando los mismos son incorporados a los individuos como verdaderos valores y patrones de conducta, el mismo actúa y procede con equidad y justicia. En este sentido, es justo y necesario enseñar al ciudadano el rol que debe cumplir el Estado, y se debe poner énfasis que él, como parte integrante de la sociedad que es la creadora del Estado, debe aportar a su sostenimiento a través del cumplimiento de las obligaciones que existen para tal fin. Se necesita un adecuado nivel de educación de la población para que los mismos entiendan la razón de ser de los impuestos, lograr la aceptación de que el tributo es el precio de vivir en sociedad.
- Falta de solidaridad: El Estado debe prestar servicios y para tal fin necesita de recursos y cuando no cuenta con los mismos no puede cumplir los objetivos de su existencia. Estos ingresos, deben provenir de los sectores que están en condiciones de contribuir y el Gobierno debe a través del cumplimiento de sus funciones, volcarlos hacia los sectores de menores ingresos. Por ello, afirmamos que es en este acto, donde debe sobresalir el principio de solidaridad.



- Razones de historia económica: Guatemala a partir del año 1990 aproximadamente comenzó a dar un giro en cuanto a su política económica, a nivel del sector empresarial, una forma de incrementar sus ingresos era precisamente a través del aumento de nivel de precios y en el aspecto financiero los déficit fiscales se cubrían permanentemente con el uso del crédito público y de la inflación. Luego en una etapa posterior, con el advenimiento de la estabilidad económica, la globalización y el incremento de la competitividad, se produjo un cambio de actitud comercial, se impuso la necesidad de competir, ya sea con calidad, prestación de servicios y fundamentalmente con un nivel de precios adecuados a los ingresos de los potenciales consumidores. Esta situación, sumado al alto nivel del costo financiero, la inexistencia de una relación dólar-quetzal igual a uno, la desventaja competitiva con respecto al sector externo y agravado todo ello, por la profunda recesión que se padecía, produce que éste tienda a buscar diferentes maneras de obtener mayores ingresos y uno de los canales, obviamente incorrecto, es a través de la omisión del ingreso de tributos que representa la manera menos adecuada de obtenerlos.
- Idiosincrasia del pueblo: Este factor es quizás el que gravita con mayor intensidad en la falta de conciencia tributaria, es un aspecto que está presente en todas las causas generadoras de evasión. La falta de conciencia tributaria tiene relación con la falta de solidaridad y la cultura facilista producto de un país rico e inmigrante, más solidario con los de afuera que con los de adentro. Falta de cultura de trabajo, sentimiento generalizado desde siempre de que todo puede arreglarse y el pensamiento de que las normas fueron hechas para violarlas, de que las fechas de vencimientos pueden



ser prorrogadas, es decir siempre se piensa que existe una o mil salidas fáciles para todos los problemas.

Estos comentarios, aunque sean dolorosos realizarlos, son los que de cierto modo se encuentran arraigados en la cultura guatemalteca, lamentablemente, los ejemplos que provienen de las clases dirigentes no son los mejores, y entonces, el ciudadano común reacciona de esta manera inadecuada; en fin, nos vemos afectados de cierta manera, por un sector de la conducción que exterioriza un alto grado de falta de compromiso con los más altos ideales de patriotismo, el que incluye honestidad, transparencia en sus actos y ejemplos de vida.

- Falta de claridad del destino de los gastos públicos: Este concepto es posiblemente el que afecta en forma directa la falta del cumplimiento voluntario, la población reclama por parte del Estado, que preste la máxima cantidad de servicios públicos en forma adecuada.

Al respecto, lo que sin dudas tiene una gran influencia en este tipo de consideración, es el referente a exigir una mayor transparencia en el uso de los recursos y fundamentalmente, el ciudadano percibe que no recibe de parte del Estado una apropiada prestación de servicios. Observamos así, que en el ámbito de la educación, gran parte de los ciudadanos pagan una escuela privada para sus hijos, en el caso de la salud, se contrata un servicio de medicina prepagada, ya sea por su nivel de atención como de la inmediatez en el tema de emergencias y calidad de la medicina. En tanto que lo referente a la seguridad, proliferan hoy en la sociedad la utilización de sistemas de seguridad privada, a través de alarmas o



empresas al efecto. Entonces, el ciudadano se pregunta, ¿si aportó los recursos al Estado éste no debería prestarme estos servicios?, sin duda alguna que la respuesta, es obvia, y de allí la conducta exteriorizada.

b. Desconocimiento útil del dinero originado en impuestos: Esto se relaciona por un lado con la falta de difusión que el Estado hace sobre la utilización de los fondos públicos en inversiones que representen en beneficios concretos para la propia población contribuyente. Además, por otro lado, en la falta de confianza en el destino dado por el Estado a ese dinero, principalmente relacionado con su mala o ineficiente administración.

c. Complejidad y constantes cambios en la legislación tributaria: La necesidad de obtener mayores recursos en las administraciones tributarias de bajo cumplimiento provoca la necesidad de crear nuevos impuestos o formular cambios legislativos tendientes a aumentar las bases imponibles de tributos ya existentes. Estas reformas de índole legal obligan, en la mayoría de los casos, a dictar nuevas reglamentaciones que cambian constantemente las obligaciones de los contribuyentes. Este tipo de políticas, además de los perjuicios que provocan a la propia administración fiscal, desalientan al cumplimiento espontáneo de los buenos contribuyentes, a efectos de evitar incumplimientos por malas interpretaciones o incomprensión para el desconocimiento en estos temas, así mismo estar constantemente asesorados por profesionales en la materia, aún para los más pequeños contribuyentes, implicando ello un costo adicional al propio costo de la carga tributaria.



La manera de que un sistema tributario contribuya al incremento de una mayor evasión impositiva, se debe básicamente al incumplimiento de los requisitos indispensables para la existencia de un programa como tal. Recordamos que la definición general de sistemas, menciona que es el conjunto armónico y coordinado de partes de un todo que interactúan dependiendo una de las otras recíprocamente para la consecución de un objetivo común.

En este respecto, decimos que la apreciación de un sistema tributario que se manifiesta como poco transparente, se refleja en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la administración tributaria en relación a las exenciones, subsidios o promociones industriales, donde la función de una surge como el problema de otro.

Además, no escapa a la conciencia generalizada, que donde existe un impulso o liberalización de impuesto, rápidamente surgen planteamientos claros de elusión y evasión fiscal.

Por ello, es que una gestión tributaria eficiente es tan importante como el desarrollo de un esquema tributario acorde con la realidad circundante de cada nación.

Si bien, la falta de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que ésta no puede ser endilgada como la causa principal y exclusiva, si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.



Este principio, exige que las leyes tributarias, los decretos, reglamentos, y circulares, sean estructurados de manera tal, que presente técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad, que el contenido de las mismas sea tan claro y preciso, que no permitan la existencia de ningún tipo de dudas para los administrados.

d. Baja percepción de riesgo por parte de los administrados: Si aquellos impositores que no cumplen en tiempo y forma con sus deberes impositivos sienten por parte de la administración, que pueden ser controlados eficazmente, ésto provoca de inmediato una sensación de impunidad, que es determinante en su actitud evasora. Caso contrario, si el fisco demuestra en los hechos una alta capacidad de detectar esos incumplimientos incidirá favorablemente en un cambio de actitud hacia el buen comportamiento tributario.

El contribuyente al saber que no se lo puede fiscalizar efectivamente, tiende a incurrir en esa conducta evasora de tipo fiscal, ésta produce, entre otras consecuencias, la pérdida de la equidad horizontal y vertical.

Resulta de ello, que contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes en su cuantía, o en su caso, empresas de alto nivel de ingresos monetarios, podrían aportar menos impuestos que aquellas firmas de menor capacidad contributiva.

Esta condición indeseable, desde el punto de vista tributario, es un peligroso factor de desestabilización social, la percepción por parte de los contribuyentes y el ciudadano común



de esta situación, desmoraliza a quienes cumplen adecuadamente con su obligación tributaria.

En este sentido, los esfuerzos de la administración tributaria deben, entonces estar orientados a detectar la brecha de evasión y tratar de definir exactamente su dimensión, para luego, analizar las medidas a implementar para la corrección de las conductas detectadas.

El efecto demostrativo de la elusión es difícil de contrarrestar si no es con la erradicación de la misma, en un ámbito de evasión es imposible competir sin ubicarse en un ritmo similar a ella, aparece así dicha práctica como autodefensa ante la inacción del Estado y el consentimiento de la sociedad.

Es decir, que lo que se debe hacer es aumentar el peligro de ser detectado por aquellos que tienen esta actitud; en tal sentido, compartimos el pensamiento de que debe por lo tanto desterrarse la falta de presencia del organismo recaudador, incrementando así el riesgo del evasor de ser detectado. Este accionar tiene efecto sobre el resto de los contribuyentes.

El ente fiscalizador referido, debe marcar una adecuada presencia en el medio fiscal a través de una utilización correcta de la información que posee, exteriorizar en la sociedad la imagen de que el riesgo de ser detectado es muy elevado, y de que el costo de no cumplir correctamente sus obligaciones tributarias, por parte del contribuyente podrá ser excesivamente oneroso.



e. Lentitud en el accionar por parte del fisco: Al igual que en el comentario anterior, la falta de inmediatez en la detección de incumplimientos y la lentitud en la ejecución de acciones operativas concretas, también desalientan al correcto comportamiento voluntario espontáneo de los administrados, con la pérdida de percepción del riesgo que esto implica.

2.3. Formas de evasión

Como producto de esta investigación, se ha encontrado que los estudiosos de la materia se refieren a distintos casos en que puede practicarse la evasión tributaria. El propósito es únicamente mencionarlos de manera general, a efecto de no provocar dudas o discusiones que obstaculizarían en establecer el por qué de estas prácticas de evasión. Según la clasificación de modelos generales de evasión que Manuel Cifuentes López sostiene que éstas pueden ser:

- “a. Omisión de de declaración de los diferentes objetos de impuestos, tales como ventas, producción, e importación.
- b. Alteración deliberada de las cifras consignadas en las declaraciones para el pago de impuestos.
- c. La adquisición ilegal de facturas por compras o servicios recibidos sin que se haya realizado el acto necesariamente, para aumentar los gastos y obtener crédito fiscal.
- d. Simulación de actos mercantiles o formalización de los mismos con datos falsos.”¹⁰

¹⁰ Cifuentes López, Manuel. **Evasión tributaria**. Pág. 38.



2.4. Medición de la evasión tributaria

Se puede afirmar que el concepto de evasión fiscal, si se asume que ocurre en todas partes del mundo, únicamente surge la duda en lo que se refiere a su magnitud y al grado que afecta a cada país.

La Conferencia Interamericana de Administraciones Tributarias, CIAT, cuyo tema principal fue el combate a la evasión fiscal; la que se llevó a cabo en el año 2001 en Quito, Ecuador, incluyó en la agenda de temas a discutir el relacionado con dicha problemática, iniciativa presentada por la delegación de los Estados Unidos de Norteamérica, el propósito de la mencionada conferencia, contemplaba destacar lo relativo a las diversas ventajas en conocer el monto y la forma de evasión fiscal. Además, era necesario discutir los beneficios de la posibilidad de establecer el nivel de eficacia de algunas de las funciones principales las administraciones tributarias, como por ejemplo: la fiscalización y recaudación, así como la importancia de implantar métodos para determinar la evasión tributaria a través del tiempo.

Por otro lado, se definió como brecha tributaria la diferencia entre el total de los impuestos adeudados, si se lograra un cumplimiento total y todos los impuestos efectivamente recaudados. La referida reunión, indicó que la brecha tributaria está integrada por tres elementos del universo de contribuyentes que no cumplen, siendo estos:

- a. Personas o empresas que deberían presentar declaraciones pero que no lo hacen.



- b. personas o empresas que presentan declaraciones pero que no incluyen en ellas la cantidad de impuestos adeudados; y
- c. Personas o empresas que no pagan los impuestos y que están determinados como adeudados.

Por otra parte, Norma Llema Laparra, define como brecha tributaria: “el total de impuestos no pagados antes de la fiscalización; y como brecha tributaria neta, al total de impuestos no pagados después de la labor de fiscalización.”¹¹

Luego de establecer conceptos y diferencias entre brecha tributaria bruta y neta; se llega también en esta conferencia a reconocer la necesidad de estudiar la aplicación de lo que es la macro-medición y la micro-medición.

La macro-medición es un término que pretende el análisis desde una perspectiva más grande en estimar aspectos globales, manteniendo el monto de las recaudaciones fiscales obtenidas por distintos tipos de impuestos, con los valores de las cuentas nacionales.

Por su parte, la micro-medición, es todo lo contrario, pues ella consiste en hacer un análisis minucioso de la evasión fiscal, es decir más particular, a través de la información de las administraciones tributarias y de los datos estadísticos obtenidos.

¹¹ Laparra Conde, Norma Llema. **Evasión tributaria**. Pág. 34.



Finalmente, la vía de aplicación de la llamada micro-medición se basa en la estadística, particularmente en el muestreo y la elaboración de alternativas que esporádicamente pueden realizarse con sectores plenamente establecidos de la población tributaria, por ejemplo: comerciantes, agricultores o profesionales. A este respecto, se puede indicar que en un futuro será trascendente para planificar, una conveniente selección de contribuyentes y llevar o realizar su fiscalización.

Es preciso exponer que el referido procedimiento, se ha ampliado en Estados Unidos, país que ha reconocido su importancia en el documento ya consentido y del cual se han obtenido en alto grado de ejecución por parte de los contribuyentes. De tal manera, que la medición es esencial para determinar en cuál sector deben aplicarse los recursos disponibles y lograr los mejores resultados.

2.5. Efectos de la evasión

Un efecto es la reducción de los ingresos tributarios, ante lo cual los gobiernos tienden a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste del déficit fiscal.

Otro efecto preponderante, es la competencia desleal entre el evasor y el agente económico que cumple con todas sus obligaciones, de ahí que los altos montos de elusión desprestigian la acción del ente fiscalizador aumentando sus costos y reduciendo la disposición de los contribuyentes a declarar correctamente.



Existe una relación negativa entre el grado de evasión y el tamaño de la empresa. Un aumento en la dimensión de la compañía medido por sus ingresos, disminuye porcentualmente los impuestos omitidos, lo que se explica porque la hace más visible y la probabilidad de ser auditada aumenta. Por lo tanto, existe una relación inversa entre la probabilidad de auditoría y la tasa de evasión. El número de inspecciones auditorías determina la posibilidad para que un evasor sea detectado. Así lo indica la estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado en Chile, que indica: “La probabilidad de ser auditado disminuye la evasión, siendo las primeras auditorías más efectivas que las siguientes y dependiendo de la clase de industria o servicios de que se trate, así mismo será el grado de evasión.”¹²

La evasión, a su vez, motiva al irrespeto hacia las autoridades impositivas por parte de los contribuyentes al ser incapaces de detectarlos, generando en la ciudadanía desconfianza en la efectividad de las instituciones del Estado. Esta problemática hace que la carga impositiva se distribuya entre quienes cumplen las obligaciones tributarias, traduciéndose en ventaja para los que transgreden, quienes son los que finalmente se benefician.

Otro efecto, es la desigualdad que produce en la distribución de la carga tributaria, al reducirse la cantidad de contribuyentes, lo cual determina que ésta además de gravar a un número pequeño de personas, se distribuya de manera distinta y más costosa. Quienes realizan actividades económicas cancelando todos los impuestos, se hallan en situación adversa frente a quienes evaden. La desigualdad contributiva anotada, no siempre incide en

¹² <http://www.sat.gob.gt>, (31 de marzo del 2007).



los ingresos que perciben las empresas, pero puede influir indirectamente modificando las condiciones y la capacidad productiva de las mismas, al reducir sus posibilidades económicas. El comportamiento ilegal que no es sancionado, se constituye en elemento psicológico que va en contraposición con la moral, afectando negativamente en el cumplimiento de las obligaciones impositivas de quienes las estiman como un deber social.

Hay otros, que consideran que evadir es uno de los medios menos complejos para obtener fáciles ganancias y están convencidos que eludiendo las obligaciones tributarias no perjudican a nadie ni constituyen acción denigrante. El evasor procura justificarse frente a las acciones que realiza al margen de la ley. El exceso y desorden de las disposiciones de carácter fiscal, son motivos de confusión e incertidumbre estimulando a los contribuyentes a eludir. Dicha práctica, provoca pérdidas al fisco por el monto de tributos no pagados y por los recursos que se invierten para hacer los respectivos seguimientos, aumentando la presión fiscal por parte del legislador, perjudicando a los que cumplen con sus obligaciones.

En conclusión, se puede observar que el término de evasión fiscal se encuentra tan generalizado en la mayoría de los países, que su tipificación como norma transgresora, y que las causas que la provocan por parte de los sujetos pasivos de una obligación tributaria, encuadran perfectamente y son las mismas en cualquier sistema tributario. Pero el presente trabajo no pretende dejar plasmado un estudio plenamente sobre las causas que provocan este fenómeno, sino también expresar los resultados obtenidos al llevar a cabo estimaciones a través de este procedimiento en Guatemala; es decir, establecer en qué sector se da el más alto grado de incumplimiento.



CAPÍTULO III

3. Leyes en las cuales se manifiesta la evasión fiscal y el gasto tributario

Uno de los aspectos más débiles del Estado guatemalteco, es la ausencia de poder coercitivo de las leyes. En primer lugar, se observa la falta de procesos administrativos ágiles y eficientes que lleven a su fin los procedimientos establecidos en las distintas leyes que regulan el ámbito fiscal, y que desembocan en sanciones de carácter administrativo, acompañados de las correspondientes multas, que en general tienen el recurso de apelación, que en muchos casos ocupan plazos muy extensos, tanto para su presentación como para su posterior resolución. Además, mientras estos recursos se tramitan, el Estado no percibe sus ingresos ordinarios, complicando la programación de sus ingresos fiscales esperados.

Cuando las sanciones determinadas por el fisco trascienden a lo civil o penal, entonces se enfrentan técnicas ineficientes en la administración de justicia, en cuyas sentencias persiste un alto grado de discrecionalidad, por la ambigüedad de la normativa legal que regula toda la materia fiscal.

Una revisión a la legislación tributaria, los procedimientos administrativos y legislativos permite cuestionar el poder coercitivo, que en general el Estado tiene en materia fiscal y tributaria, específicamente. Por una parte, es necesario fortalecer las sanciones por incumplimiento de las leyes tributarias. El contribuyente resta importancia a un sistema tributario en el que el gobierno no está dispuesto o en condiciones de hacer cumplir las



disposiciones legales, ya sea por la débil capacidad por parte de éste para detectar delitos tributarios, las lagunas e imprecisiones en la legislación que permiten múltiples salidas legales y procesos interminables y sentencias discrecionales, o por las frágiles sanciones que se contemplan.

Por otra parte, en un análisis más amplio, pueden subrayarse la infuncionalidad del marco jurídico en la medida en que el mismo fue concebido fundamentalmente para tratar de sancionar evasión fiscal y no para prevenirla, descubrirla y sancionarla enérgicamente. Ello, porque no se trata simplemente de castigar a los corruptos, sino porque es fundamental evitar que los fondos públicos sean desviados.

Asimismo, el incumplimiento de las normas no es sólo un problema legal, sino de gestión. La solución no debe concentrarse solamente en el castigo, sino en la información, la documentación y el registro de situaciones informales que permiten interrumpir la comisión de irregularidades, prevenir la desviación de fondos y corregir los sistemas que lo faciliten.

3.1. Causas que generan la evasión fiscal en la Ley del IVA

Como resultado de los análisis efectuados en el trabajo de campo de esta investigación, se puede afirmar que el principal fundamento de la evasión tributaria o fiscal en Guatemala es la tendencia de las personas de ejercerla; es decir, el propósito de los contribuyentes de sustraerse del pago de sus impuestos, mediante la infracción de alguna disposición legal o reglamentaria. De manera que existen elementos o causas secundarias que de alguna



manera logran producir acciones en las personas al grado de crear o estimular ~~aquella~~ predisposición natural.

La actitud de los contribuyentes en relación al tema, comienza con la educación de la población, ya que es una circunstancia necesaria para formar una buena conciencia tributaria, el Impuesto al Valor Agregado es por si un concepto elaborado que no resultará comprensible sino en la medida de que exista una escala mínima de educación y un nivel elemental de receptividad.

Esa tarea de formación, debe iniciarse en los primeros grados escolares; por consiguiente no es posible compensar resultados positivos a corto plazo, sino que esperamos un rendimiento a largo plazo en beneficio de toda la comunidad.

Se estableció en el trabajo de campo que un 74% de los consumidores si sabe cuál es la finalidad de pagar el Impuesto al Valor Agregado y un 70% si exige a los comerciantes facturas autorizadas al realizar sus compras. Las razones de pedir las son varias pero las más frecuentes son: para compensar el pago del Impuesto Sobre la Renta, porque es una obligación, y para evitar la corrupción en las instituciones.

Estos resultados, demuestran el grado de conciencia tributaria y de evasión fiscal que existe en los consumidores del Impuesto al Valor Agregado y aquella que se encuentra en grupos renuentes al cumplimiento de sus obligaciones fiscales.



La falta de conciencia tributaria se produce cuando, la persona conoce su obligación de tributar y no lo cumple correctamente, con ello se pone de manifiesto la falta de escrúpulos de los sujetos que no colaboran con la función social propia de la Ley en referencia, así como la consecuencia de no pagar dicho impuesto.

Si existe una moralidad tributaria el deber será mantenerla, si no se tiene será normarla, el hecho de que una verdadera formación deba iniciarse con los futuros contribuyentes no quiere decir que nada pueda hacerse con los actuales. Puede y debe hacerse un esfuerzo de formación de todos los niveles, utilizando permanentemente todos los medios de comunicación social existentes, para hacer reflexión en la población respecto a la necesidad del Estado de recaudar el impuesto para desarrollar sus funciones.

Así también, el concepto que se tenga del gobierno, es en observancia a lo ya anotado, el éxito en el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos del impuesto, que dependerá, en grado muy importante, de la confianza que el gobierno sea capaz de inspirar al grupo social que dirige. Sólo en el caso que la actitud sea comprendida y aceptada por la colectividad, se podrá tener éxito en un esfuerzo del formación hacia el fin que se esta persiguiendo.

Aún cuando las personas estén compenetradas en sus obligaciones fiscales y, dispuestas a atenderlas correctamente, es posible que tal disposición, sea más fácilmente aceptada si tiene un buen concepto del gobierno en un momento determinado.



Aparte de la simpatía o antipatía que pueda inspirar el Estado por cuestiones puramente de ideología política, lo cual se considera que afecta la intención de las personas en el momento de tributar; además debe tomarse en cuenta los aumentos del 7% al 10% y luego al 12% del Impuesto al Valor Agregado y el mínimo de beneficio obtenido.

Un 54% de los consumidores consideran que no se ha alcanzado ninguna utilidad, mientras que el 46% dicen que se han logrado únicamente en el campo de la infraestructura, pasando por alto otros productos sociales tales como: la paz, la educación y la salud.

Existen factores determinantes para que el gobierno se vuelva antipático, a tal grado que afecte más la disposición de tributar correctamente al extremo que provoque la evasión fiscal. Se citan como ejemplo los siguientes:

- a. Corrupción en las instituciones.
- b. No saber la manera en que se manejan los impuestos.
- c. La falta de confianza en la administración pública.

El nivel de incumplimiento del Impuesto al Valor Agregado se ha convertido desde hace varios años en un tributo sumamente atractivo, a consecuencia de varios factores colindantes, entre los que destacan: su relativo bajo costo económico y administrativo; su potencial recaudatorio y la velocidad con que se incrementan los ingresos tributarios; a que la mayor parte del proceso recaudatorio lo realizan los agentes económicos y únicamente causa efecto impositivo en la etapa final del impuesto, y al hecho que es muy apreciado por los grupos empresariales, debido a que tiene un efecto neutro sobre los costos de



producción, además que para algunos grupos significa una fuente transitoria de recursos financieros que puede ser utilizada como capital de trabajo, sin pago de intereses. Derivado de lo anterior, se asume que en la práctica, es una de las herramientas de política tributaria preferidas por los especialistas mundiales en hacienda.

Por definición, el Impuesto al Valor Agregado se genera en cada una de las etapas del proceso de producción en las que existe valor agregado, pero se materializa finalmente en el consumo.

Desde su creación, se constituyó como una alternativa eficiente y efectiva de recaudación, en contraposición a las figuras impositivas precedentes del tipo acumulativo, como los impuestos sobre las ventas, que ocasionaban en efecto en cascada. Su preferencia se ha manifestado en el hecho que en muchos países el IVA se ha convertido en el gravámen de mayor aportación, como en el caso de Guatemala.

Aun cuando el potencial recaudatorio es amplio y los ingresos se perciben en forma casi inmediata, una buena administración del Impuesto al Valor Agregado exige un complejo sistema informático que permita un apropiado cruce de información entre los contribuyentes que reportan créditos y debitos, a fin de asegurar un apropiado rendimiento del impuesto, el cual regularmente se mide por dos diferentes coeficientes: la productividad, la eficiencia y un bajo nivel de incumplimiento del IVA.



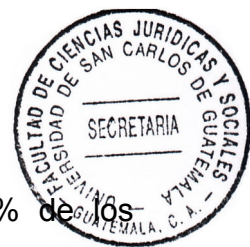
Respecto del gasto tributario del IVA, podemos mencionar que éste, representa la cantidad de ingresos que un gobierno deja de percibir debido a la existencia de tratamientos preferenciales dirigidos a cierto sector económico, ya sea en forma de exenciones, exoneraciones o franquicias. El gasto tributario de un impuesto refleja una excepción al pago del mismo al dejar un hecho generador excluido del pago del tributo.

El monto del gasto tributario de un impuesto es importante a consecuencia que significa un desecamiento a la eficiencia recaudatoria del mismo.

De la forma en que se administran los fondos públicos se puede inferir que, en una época en que el vocablo inflación, es una especie de palabra de moda y que el costo de vida acusa una marcada tendencia al alza, elevando considerablemente los precios de la mayoría de los bienes y servicios en períodos relativamente cortos, se produce como malestar generalizado entre la población especialmente en la de escasos recursos.

Este sentimiento de antipatía, hacia el Impuesto al Valor Agregado, puede agravarse todavía más por el manifiesto mal e incorrecto manejo de los fondos públicos, entiéndase como tal a todas aquellas erogaciones que riñan o contrarresten con la satisfacción de las necesidades de la población, como en el caso de pagos desmedidos a altos funcionarios del gobierno, la adquisición de vehículos de lujo u otros bienes ostentosos.

Es muy importante la adecuada utilización de los fondos estatales y la imagen que en tal sentido se le pueda presentar a la opinión pública, evitando hasta donde sea posible las



erogaciones que puedan ser vistas con detrimento por la población. El 100% de los consumidores no confía en el manejo de los impuestos recaudados por el fisco, de conformidad con los resultados obtenidos en este trabajo.

Del incumplimiento de la obligación tributaria se puede indicar que, el Código Tributario señala en el Artículo 14, que ésta tiene por objeto la prestación de un tributo y ésta surge al realizarse el presupuesto en la ley.

Al ser entrevistados los contribuyentes, acerca de que si extienden a los consumidores facturas autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria, al efectuar sus ventas un 60% respondió sí, por ser una obligación y por temor a ser sancionados, mientras que un 40 respondió que sólo las extienden cuando se les pide este documento. Sin embargo, al preguntar si cumplen con sus obligaciones tributarias el 100% respondió sí.

Pareciera no estar claro el concepto de obligación tributaria, porque el comportamiento de las contribuciones va en contra de la misma imposición. Algunos contribuyentes creen que la responsabilidad se genera solamente cuando el consumidor pide la factura y no al realizarse el presupuesto del hecho generador; entonces esto provoca evasión fiscal.

El nivel de incumplimiento tributario es la diferencia del potencial teórico efectivo, PTE, y la recaudación efectiva del IVA que se realizó durante el año de estudio, y muestra la recaudación que debió ser realizada, pero que los contribuyentes no ingresaron a las arcas fiscales durante un período de tiempo.



Durante el año 2006 el PTE fue de Q.18,149.3 millones de los cuales fueron recaudados Q.12,491.9 millones, por lo que se dejaron de percibir Q.5,657.3 millones, equivalentes a una tasa de incumplimiento del 31.2%. Los resultados de 2006 mejoran ostensiblemente respecto del 2005, en consonancia con los indicadores de eficiencia y productividad mencionados previamente, debido a que la tasa de incumplimiento del IVA en dicho año fue de 35.1%.

El nivel de incumplimiento, es también conocido como el nivel de evasión del impuesto en referencia a las prácticas utilizadas por los agentes económicos para evitar de forma legal el pago del impuesto en mención, por lo que incluye las figuras de la defraudación, elusión y contrabando tributario.

3.2. Evasión fiscal en la Ley del I.S.R.

El ingenio humano es muy prolífico en ese campo. Es evidente que las maniobras que despliega el contribuyente, las ejecuta con el objeto de reducir o nulificar el pago de impuestos, corrientemente por medio de una serie de fraudes, a fin de tributar lo menos posible, otras veces amparándose en lagunas de ley, y que dan lugar a que se aprovechen estas deficiencias.

Estos engaños, son muy conocidos y profusos, de enumerarlos haría un listado bastante grande; cada modelo de incidencia tributaria genera a su vez un tipo de defraudación, teniendo justamente a evitar el pago de los impuestos.



En el sector de cuentas de ingresos y gastos de una empresa, la variedad de fraudes que se puede cometer es grande, especialmente si se toma en cuenta que por medio de ellos se promueve la reducción o el aumento ficticio de ganancias.

La más profunda serie de adulteraciones cometidas en este sector, es contra los impuestos, especialmente ante el Impuesto Sobre la Renta, porque la reducción de la ventas elimina diversos tributos; como el caso del régimen optativo a tributar el impuesto relacionado, prescrito en el Artículo 72 de la citada Ley, así como el aumento de gastos o pérdidas absorbe buena parte de las utilidades y esto hace decrecer el pago del impuesto en la declaración jurada anual, ya sea en una mínima parte o hasta llegar a cero.

Cuanto más se incrementen los impuestos, tanto más se perfecciona la evasión, estimulando al hombre de empresa a su práctica, por la compensación que le reporta el riesgo. Los principales engaños fiscales que se pueden cometer en una organización mercantil, tienden a disminuir el resultado positivo del ejercicio; no obstante, existe un gran número de ellos que persiguen otros fines, tales como el aumento ficticio de ganancias para propiciar las distribuciones de dividendos; y presentación de gastos ficticios para encubrir fallas de caja.

3.3. Evasión contra elusión en el Impuesto Sobre la Renta

Contrario a lo señalado con relación a la evasión fiscal, la elusión aunque genera el mismo efecto de evitar o disminuir la carga tributaria, se lleva a cabo mediante mecanismos de planeación que no se encuentran restringidos por la ley. Mientras que la primera implica una



actitud del contribuyente frente a la capacidad del fisco para detectar y sancionar la conducta de omisión. A diferencia de la elusión, que se refiere a una posición del contribuyente frente a la norma legal. Por lo tanto, éste ocultamiento no se encuentra, como regla general en lagunas o imperfecciones de las normas contenidas en el marco legal, en este caso, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, sino, en específico, en la capacidad de la administración tributaria para fiscalizar y descubrir la omisión. ésta sustracción fiscal no atiende, como principio general a un problema de ley sino a uno de administración tributaria. Por otro lado, la elusión es un problema de técnica legislativa.

Se deben generar leyes que no permitan que se reduzcan las cargas fiscales a través de su aplicación. Mientras que los problemas de técnica legislativa pueden detectarse a través de su fiscalización. Esta intervención sin embargo, debe tener un mayor grado de complejidad que aquella que se utiliza para combatir la evasión, y adicionalmente se requerirá que una vez detectados los problemas, el poder legislativo realice las modificaciones necesarias en las leyes. En el caso de la evasión, simplemente se trata de encontrar un incumplimiento a la ley y castigarlo. Para la elusión, se trata de estudiar cuidadosamente los esquemas generados por el contribuyente y tener una respuesta legislativa para evitarlos. No es un tema de sanciones legales, puesto que se trata de conductas permitidas; es decir, es un tema de sofisticación de la fiscalización y respuestas legislativas.

En este sentido, las normas fiscales actualmente en vigor, en particular las de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, generan ciertos incentivos o ciertas posibilidades para que los contribuyentes reduzcan considerablemente su carga fiscal; de tal manera como elusión



fiscal. A continuación se analizarán las normas que provocan o permiten esta reducción en la carga fiscal de los contribuyentes:

- a. Decreto número 36-97 ampliación del mínimo imponible. Las personas físicas que se desempeñan en relación dependencia tienen una deducción de su renta anual de Q36,000.00, aproximadamente tres veces el PIB per. capita.
- b. Decreto número 36-97 Reducción de la tasa del ISR. Las ganancias de capital pasaron de estar gravadas en un 15% a una nueva tasa del 10%.
- c. Decreto número ley 109-83 Ley de Hidrocarburos. Permite deducir del ISR hasta 33% de las inversiones que se realicen de conformidad con esta Ley.
- d. Decreto número 29-89 del Congreso de la República. Ley de Maquilas. Concede exoneración total del ISR por 10 años para las empresas que se califiquen en esta Ley.
- e. Decreto número 65-89 del Congreso de la República. Ley de Zonas Francas. Concede exoneración franca total del ISR por diez ó cinco años según la naturaleza del usuario.
- f. Impuesto Sobre Productos Financieros. El gasto tributario del Impuesto Sobre Productos Financieros alcanzo un monto de Q.40.7 millones, equivalente al 14.9% de su recaudación. Destacan dentro del gasto tributario vinculado a este impuesto, los intereses devengados por los organismos del Estado y sus entidades, que están exentos del pago correspondiente.



g. Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz. Durante el año 2006 se dejaron de percibir Q.554.0 millones por concepto de exenciones concedidas en es impuesto, monto equivalente al 0.2% del PIB y al 25.2% de la recaudación del IETAAP de 2006. Es conveniente comentar, que el análisis de este tributo, realiza en forma conjunta con el Impuesto Sobre la Renta, debido a que puede ser objeto de acreditamiento al ISR, por ello el gasto tributario de éste impuesto, lo constituye únicamente el monto del gravámen que no habría sido acreditado al ISR, si no existieran los tratamientos tributarios preferenciales.

Por lo anterior, podemos deducir que la misma legislación, en materia fiscal, promueve la elusión fiscal, sin que para el contribuyente parezca que esta evadiendo su obligación de tributar sus obligaciones. Ya que es una cuestión de la administración tributaria.

El gasto tributario del Impuesto Sobre la Renta en 2006 ascendió a Q.12,156.6 millones, superior en Q. 1,316.80 millones observado en 2005. Dicho desembolso tributario, represento el 5.3% del PIB base 2001 y el 66.4% del gasto tributario total.

El rubro que ocasiona más el mayor nivel de gasto tributario en este gravámen, es la deducción de Q 36,000.00 contemplada para los trabajadores en relación de dependencia, que implicó que se dejaran de percibir Q.5,685.7 millones, 46.8% del total; es importante denotar que dicho rubro es considerado gasto tributario atendiendo al hecho que representa un privilegio exclusivo para los trabajadores en mención, mientras que los agentes individuales que perciben rentas empresariales o dividendos, no gozan de dicho beneficio.



Otro aspecto de importancia significativa en el gasto tributario del ISR, es el de las otras deducciones por gastos personales, que incluyen las cuotas por contribuciones al seguro social; gastos médicos; cuotas por pensiones alimenticias; fondos de pensiones entre otros que implicaron un gasto tributario de Q. 2,047.1 millones, 16.8% del total, también resulta muy relevante el acreditamiento el IVA de compras de bienes y servicios, que pueden realizar estos trabajadores en referencia, al ISR, y en 2006 significó Q. 1,444.8 millones, 11.9%, del gasto tributario.

También destaca la exención a los ingresos percibidos por concepto de bono 14 y aguinaldo que implicaron que se dejara de percibir Q. 488.9 millones, y la exención por indemnizaciones por tiempo de trabajo servido y las pagadas por el seguro social que representaron un gasto tributario de Q 56.8 millones y Q. 68.4 millones, respectivamente.

Otras cifras de importancia en el gasto tributario de ISR, son las exenciones otorgadas a los centros educativos que ascendieron a Q524.8 millones, el tratamiento especial a las asociaciones sin fines de lucro y las iglesias, cuyo gasto tributario ascendió a Q. 351.8 millones, y las exenciones concedidas a organismos del Estado y sus entidades, por un monto de Q. 268.1 millones.

El anterior rubro, ha sido objeto de discusiones entre quienes se dedican a la estimación del gasto tributario, debido a que algunos argumentan que no representa un sacrificio fiscal para el país, debido a que en última instancia se le otorga al mismo gobierno.



Una ligera revisión del marco normativo destinado a prevenir la evasión tributaria es suficiente para concluir que es deficiente y produce espacios que no contribuyen al manejo transparente de los recursos del Estado.

Por último, se observa, que las leyes fiscales tienen una serie de vacíos creados por las exenciones y privilegios que generan desigualdad ante la ley. Las consecuencias de lo anterior se resumen en una base tributaria pequeña y una carga tributaria aplicada a un pequeño sector de la población. La vigencia de leyes tributarias difíciles de comprender, que dejan en muchos casos su interpretación al criterio personal del contribuyente por un lado y al fisco por el otro, dificultan la relación. La vigencia de leyes con un sin número de modificaciones también dificultan su aplicación, lo que como consecuencia resulta importante resaltar que, las leyes de tipo tributario deben ser mas rígidas de forma generalizada sin excepciones y sin privilegios para todos los sectores involucrados en el acto de tributar.





CAPÍTULO IV

4. Derecho comparado, globalización y evasión fiscal

El daño de este fenómeno trasciende las fronteras y sus implicaciones son tan graves, que muchos organismos internacionales están tomando medidas al respecto. La dimensión del problema que genera la movilidad internacional de capital hace necesario abordarlo desde la cooperación internacional, e involucrando a todas las naciones del mundo.

Para una lucha eficiente contra la evasión fiscal sería necesario el intercambio automático de información de esta índole entre todos los países, y la creación de impuestos globales que, por ejemplo, haga que las empresas tributen por los beneficios allí donde realmente se generan. Para la aplicación de todas estas medidas, sería necesaria la creación de una Agencia Tributaria Internacional.

Desgraciadamente, hasta la fecha, todas las iniciativas para luchar contra la evasión fiscal han sido frenadas por la negativa de los paraísos fiscales a cooperar, éstos territorios muchos de ellos ni siquiera son Estados, que en su día hicieron de las ventajas fiscales y la opacidad el eje central de su estrategia de desarrollo, hoy en día dependen por completo de los capitales extranjeros que llegan atraídos por dichas dimensiones.

Dadas sus limitadas posibilidades económicas, generalmente se trata de territorios pequeños, poco habitados, mal comunicados y sin recursos que explotar, y la increíble



cantidad de riqueza que genera la industria de servicios financieros que han creado artificialmente, resulta difícil imaginar que tengan interés en cooperar con el resto de la comunidad internacional.

En su lugar, los paraísos fiscales optan por competir entre ellos, ofreciendo ventajas fiscales crecientes para atraer y retener las inversiones de capital, a las empresas transnacionales y a las grandes fortunas de las que dependen sus economías. Esta carrera a la baja, que llevada a su último extremo acabaría por suprimir los impuestos para los usuarios de paraísos fiscales, no sólo reduce la recaudación fiscal en otros Estados, especialmente los vecinos, sino que desvía las inversiones hacia aquellas economías que más subvenciones ofrecen, dejando de lado los criterios productivos.

En ese mismo curso, a la baja también se ven obligados a participar muchas naciones subdesarrolladas o en vías de desarrollo. En este caso, no por decisión propia, sino por la presión de organismos supranacionales, como la Organización Mundial del Comercio, OMC, el Fondo Monetario Internacional, FMI, o el Banco Mundial, BM, que condicionan la obtención de ayudas financieras a la aprobación de reformas fiscales que reduzcan los tipos impositivos y hagan más competitivas las economías de estos países.

A ese respecto, señala Pedro Pavesi que: “El fenómeno de la evasión fiscal ocurre en un contexto socio económico y socio cultural determinado.”¹³ Estos contextos son influenciados ó modificados, por otras circunstancias, como por ejemplo, la globalización. Ambos

¹³ Pavesi, Pedro F.J. **La adecuación de la administración tributaria al medio de actuación.** Pág. 4.



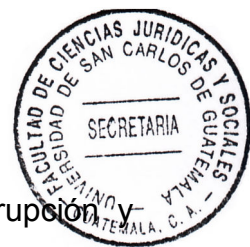
contextos, son complejos y dinámicos por la propia constitución de sus elementos. La separación de éstos, su conocimiento y su interacción, permiten extraer conclusiones que aunque parcializadas y complementadas de forma multidisciplinariamente, servirán de base para elaborar las estrategias cuya implementación modificarán la conducta en el universo contribuyente a fin de lograr un mayor grado de cumplimiento voluntario.

El nivel de cumplimiento de obligaciones fiscales de una comunidad, muestra con evidencia la medida de integración que cada sujeto tiene con la sociedad que compone, en última instancia con su país. El tamaño de la brecha entre impuesto real e impuesto potencial depende de múltiples factores que se desarrollan en los contextos señalados según la sociedad de que se trate, influidas casi todas en la actualidad por el fenómeno de la evasión.

4.1. Comparación de la evasión fiscal en Guatemala con otros países

Siendo la evasión fiscal un tema de índole internacional, y que la mayoría de países del mundo y especialmente de Latinoamérica, tienen entre sus mas grandes problemas el fenómeno en mención. A continuación presentamos una comparación de la evasión en los siguientes países.

a. México: país que figura en el quinto lugar entre 75 países donde la evasión fiscal es más pronunciada, indica el reporte global de competitividad, 2005-2006, del Foro Económico Mundial, FEM.



La alta evasión es explicada por una presencia importante de niveles de corrupción y comercio informal, donde este país también ocupa lugares preponderantes dentro del estudio. En el reporte de competitividad, se ubica muy abajo en sus niveles de legalidad, pues ocupa el sitio 52 en los niveles de corrupción.

También, está en el fondo en cuanto a la formalidad en la que operan sus establecimientos de negocios, pues se sitúa en el lugar 67, en cuanto a la presencia del sector informal en la economía que tantas quejas ha provocado por parte del comercio establecido y sus representantes.

De acuerdo con cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP, la evasión del Impuesto al Valor Agregado, IVA, es una de las más altas en el mundo, con porcentajes que fluctúan entre el 35% y el 40%, y que equivalen a más de 80 mil millones de pesos anuales.

Diversos analistas consultados, calculan que tal fenómeno en combinación con la elusión de impuestos representan, actualmente, de tres a cinco puntos del Producto Interno Bruto, PIB, mexicano. Además, de la evasión tributaria, el reporte indica que otro factor que afecta negativamente a la economía mexicana es el crimen organizado.

Las autoridades fiscales mexicanas han iniciado durante la presente administración programas de combate a la evasión fiscal y el contrabando, en un esfuerzo por incrementar la débil recaudación tributaria que tiene el gobierno federal.



b. Costa Rica: En este país centroamericano la evasión fiscal llega a 16%, la evasión de impuestos es uno de los principales problemas que debe resolver Costa Rica. Según un informe de la Contraloría General de la República presentado en el 2006, la evasión, solamente en lo concerniente al pago de impuesto sobre las ventas, representaba cerca de 27% de la recaudación total por ventas para ese año. Aunque esas cifras no eran totalmente válidas, debido a la metodología que utilizaron para desarrollar este estudio, el Ministerio de Hacienda reconoció que los números podrían ajustarse a la realidad costarricense, debido a la cantidad de ‘portillos’ ilegales que existen y el grado de corrupción detectado en algunas áreas de recaudación. Valoran que hoy día, la evasión fiscal podría rondar el 3% del PIB, Producto Interno Bruto, lo que representa entre 16% y 18% de los ingresos totales recaudados por el Estado.

Aunque los expertos consultados, sobre el tema, señalan que para reducir la evasión fiscal se requiere desarrollar toda una cultura en contra de esta práctica, el gobierno insiste en que la reforma fiscal es pieza clave para combatir la evasión. Al respecto Fallas sostiene: “Para poder tener un control más riguroso sobre los evasores, es necesaria la aprobación del plan fiscal que actualmente se debate en la Asamblea Legislativa, ya que con este se cierran muchas lagunas en la ley que permitían la evasión y nos da instrumentos para hacer controles cruzados”.¹⁴

Dentro de esta investigación, se puede dilucidar que, en la mayoría de países a nivel latinoamericano, algunos expertos sobre la materia, los cuales insisten, eso sí, que en el

¹⁴ Fallas, José Armando. **Reforma Fiscal en Costa Rica**. Pág. 54.



área urge una legislación que realmente castigue a los evasores y que sirva como medida de presión. En Irlanda, por ejemplo, existe una auto evaluación, sistema que calcula un promedio de ingresos según el perfil de cada persona.

Si se determina que una persona reporta entradas económicas menores a lo que el promedio de la ciudadanía en su condición recibe, entonces se levanta una investigación y si se descubre alguna infracción, se le castiga severamente, pues la evasión se considera uno de los peores delitos. También se penaliza a quienes intentan pasar sus erogaciones personales como gastos de la empresa. Hay que considerar que en Irlanda, el Impuesto Sobre la Renta de las empresas es de 12.5%, en el caso de las personas, el tributo de renta máximo es de 42%. El Impuesto sobre el Valor Agregado ronda el 25%. Esta estructura impositiva, refleja claramente una de las claves del éxito irlandés fue el estímulo a la producción y a la inversión en general.

La evasión es una práctica bastante arraigada en Costa Rica, de manera que sobre unos pocos está el peso de los impuestos y otro gran sector, en su mayoría informal, logran evitar el pago. Aproximadamente el 80% de la recaudación de tributos en éste país recae en los hombros de los 500 grandes contribuyentes y solamente 20% en los pequeños. Con la reforma fiscal, se pretende que este panorama varíe, ya que se busca evitar la informalidad de las empresas.

Según los expertos consultados, con o sin reforma fiscal, la realidad costarricense no podrá cambiar sin que medie una cultura contra la evasión, la cual debe de ser desarrollada desde



la edad escolar; ya que nunca faltará un astuto que encuentre la manera de evitar el pago de impuestos.

Uno de los grandes problemas de evasión controlados actualmente es el del impuesto de salida. En años anteriores, el uso de timbres para confirmar el pago o no de los impuestos fue muy cuestionado. Sus detractores aseguraban que los funcionarios del aeropuerto utilizaban varias veces los sellos y ese dinero no entraba a las arcas del Estado; por esa razón, el sistema se automatizó y a partir del 2004 se comienza a utilizar un recibo de pago emitido por el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el cual cuenta con mecanismos de seguridad que hacen muy difícil su falsificación. Por esa razón, y pese a la disminución en la carga tributaria que se le cobraba a los nacionales que salían del país, se redujo el impuesto de salida de \$49.00 a \$26.00, para el año 2005 aumentó la recaudación en 7.23 millones de dólares con respecto al año anterior.

c. Perú: El mayor índice de evasión fiscal se encuentra en el sector agroalimentario. La Superintendencia Nacional de Administración tributaria de Perú, SUNAT, ha comenzado a aplicar métodos nuevos para registrar la evasión fiscal.

Según el organismo, los sectores en los que se ha detectado mayor nivel de evasión, una vez aplicados los métodos de selección y efectuadas las auditorias, son el de alimentos, bebidas, tabaco, comercio, química y venta de materiales de construcción, con 94%, 92%, 92% y 91% de nivel de incumplimiento, respectivamente.



Además, se va a lograr incrementar la cantidad de contribuyentes a ser registrados por el Fisco. Mientras que en 2002 se fiscalizaron a 32,262 contribuyentes, para el presente año 2006 se ha planificado controlar exhaustivamente a 53,000. Logrando con dicho plan la reducción de la evasión.

Significa pues un incremento de 64% en el total de contribuyentes que serán objeto de fiscalización. De éstos 53,000, se han previsto incrementar el número de fiscalizaciones a personas naturales, especialmente profesionales independientes, como consecuencia de haber detectado que este sector presenta claros indicios de incumplimiento.

Según recordó la SUNAT, de 2,378 fiscalizaciones realizadas en 2002 se pasará a 13,375 para el presente año, lo que representa más del 450% de incremento.

La referida institución, ha puesto en marcha el sistema inteligencia de negocios, *Business Intelligence*, con el objetivo de mejorar su estrategia de recaudación, la detección de fraudes tributarios y aduaneros sofisticados, la identificación de los sectores de mayor evasión, así como el descubrimiento de nuevas modalidades de evasión o comportamientos tributarios atípicos.

Asimismo indica que como resultado del uso de la información contenida se ha logrado incrementar el nivel de eficiencia de las acciones de fiscalización. Así en 1997, del total de auditorías realizadas, el 74% tenía deudas no declaradas. En el 2001 año en que se implantó el nuevo sistema de fiscalización, este se incrementó al 88%. En lo que llevamos de 2006,



del total de auditorias realizadas, en empresas y comercios seleccionados en base a indicios de incumplimiento previamente descubiertos, el porcentaje de empresas detectadas con deudas no declaradas se elevó a 94%.

El ente recaudador anotado, precisa que esto no quiere decir que, por ejemplo, el 94% de contribuyentes del país no cumpla con sus obligaciones, sino que de cada 100 seleccionados por la Superintendencia Nacional de administración Tributaria, por presuntos indicios de evasión, en la práctica, durante la auditoria, se confirman dichos indicios en un 94 %.

d. Honduras: Al respecto en este país vecino, alrededor de veinte mil millones de lempiras, una cifra casi igual a lo estimado en recaudación de impuestos, suma lo que el Estado deja de percibir por aquellos delitos que siempre permanecen en la impunidad y que han sido la base para la constitución de inmensas fortunas.

Cuando hace algún tiempo el presidente de la república hondureña, señalaba a los maestros y a los médicos como responsables del déficit fiscal que agobia a la economía, muchas personas manifestaron por lo perverso de esta aseveración. Es Por eso, que se dice que gran parte de la acumulación de capital en proviene de recursos del Estado, transferidos por este a ciertas fortunas particulares por la vía del fraude, el simple saqueo, la protección arancelaria o financiera, los regímenes de exención fiscal o de los precios y calidad de los productos vendidos al gobierno.



Lo mismo se afirmó cuando se incrementaron los impuestos, pues el problema no es la presión tributaria a que está sujeto el hondureño, sino la falta de denuncia y tipificación del delito fiscal.

Es más, el país puede acudir a la cooperación internacional con un volumen de recursos propios, tal que le permita negociar con dignidad y liberarse de esas tutelas ofensivas a que la burocracia dorada de los organismos financieros somete a las naciones que presentan cuadros de gran fragilidad contable.

4.2. Medidas legales contra la evasión tributaria

A través de el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, que es un organismo internacional público creado desde 1967 para promover el perfeccionamiento de las administraciones tributarias a través del intercambio de ideas y experiencias; de la asistencia técnica y el adiestramiento; de la recopilación y distribución de información; y de la promoción de la investigación técnica. Estas instituciones, están desarrollando este objetivo en el marco de dos líneas estratégicas, por una parte el desarrollo de servicios de asistencia y ayuda al contribuyente, ofreciéndole los mejores y mayores servicios que se puedan diseñar y por el otro, el establecimiento de actuaciones de control y prevención y lucha contra el fraude tributario.

El Centro referido, está constituido por 29 países americanos, entre ellos Guatemala y cinco países europeos en calidad de miembros plenos y tres países: República Checa, Kenia y



Sudáfrica, en calidad de asociados. El ministro de hacienda o finanzas de cada país señalado, designa los cargos de la administración tributaria, cuyos titulares serán representantes en el CIAT. Los servicios de asistencia e información se han desarrollado ampliamente, sobre todo con la incorporación de las nuevas tecnologías.

Por su parte, y en lo que se refiere a la prevención y lucha contra la evasión, la complejidad de las relaciones económicas que hoy caracterizan el mundo globalizado y sometido a continuas y permanentes transformaciones, propicia la aparición de nuevos e importantes mecanismos de evasión cuya corrección exige que deban ser abordados con instrumentos y estrategias distintos de los que se estaban utilizando hasta la fecha.

La evasión como tal, distorsiona la actividad de los distintos agentes y condiciona el nivel de calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, y al tiempo una demanda de la sociedad, por lo que representa insolidaridad.

Por otra parte, los comportamientos defraudatorios suponen una merma para los ingresos públicos, lo que afecta a la presión fiscal, que soportan los contribuyentes cumplidores puesto que de otra forma no se podría mantener el gasto público.

En esta línea de actuación, las administraciones tributarias siguen persiguiendo el reforzamiento de los mecanismos de investigación; para ello, es fundamental que se lleve a cabo una detección temprana de esos fenómenos de fraude para poderlos evitar desde su inicio.



En muchos casos el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en el área de atención al ciudadano no han tenido, de la misma manera, su correspondencia en el área de control, apreciándose una insuficiente adaptación a la realidad económica y a la evolución de la evasión.

La CIAT ha prestado una atención especial a las estrategias de prevención y control del fenómeno en cuestión, lo que se manifiesta en diversas iniciativas, desde diversos grupos de trabajo sobre materias específicas referidas al control tributario que han dado lugar a modelos y manuales, como actuaciones relevantes en materia de capacitación, intercambio de experiencias y buenas prácticas.

No sólo la referida institución, en los últimos años diversas organizaciones internacionales están fomentando técnicas de reforzamiento de la prevención del fraude:

- a. La Organización Mundial de Aduanas, está dirigiendo sus esfuerzos en los últimos tiempos a los problemas del control tributario y seguridad en la cadena logística internacional, fomentando la elaboración de convenios de colaboración aduanera entre los Estados en ella integrados.
- b. La Unión Europea dirige sus esfuerzos en este sentido a tratar de cerrar las brechas en los sistemas de control que originó la supresión de los controles fronterizos intracomunitarios y la plena libertad de movimiento de personas, bienes y capitales.



c. La Organización de Comercio y desarrollo, OCDE, está prestando una atención creciente a los problemas ligados al control tributario; ha creado un área de trabajo a través del Foro de Administración Tributaria que está dando atención prioritaria al intercambio de experiencias en la lucha contra la evasión y el fraude.

En esa línea, las Administraciones Tributarias más modernas están desarrollando nuevos enfoques en sus estrategias de prevención del fraude y se espera que cada país miembro pueda presentar en su trabajo, como se ha preparado para enfrentar estos desafíos.

4.3. Estrategias integrales de control y prevención

Los mecanismos de control tradicionales, pierden cada vez más terreno ante los constantes cambios económicos, tecnológicos y socioculturales exigiendo al ente fiscalizador tributario, estrategias acordes con la evolución del entorno y el pensamiento moderno. El reto al que se enfrentan en la actualidad, respecto a la prevención y el control de la evasión, en cuanto a la adaptación al entorno actual, con amplia inestabilidad y ritmo creciente de innovación tecnológica, exige el diseño de unas técnicas que integren todas las variables que participan en la realidad económica, política y sociológica de cada administración, con un permanente y continuo flujo de información, que permitirá atender de manera eficiente todas las exigencias ya apuntadas.

Las administraciones tributarias de muchos países Estados, están poniendo en marcha distintas medidas para mejorar su capacidad de prevención y control, o en este aspecto



muchas de ellas han conformado verdaderos planes que intentan mejorar la recaudación tributaria del país.

Para que dichos parámetros tengan éxito, deben de tener en cuenta todos los aspectos que influyen o puedan repercutir en los niveles de fraude fiscal de cada economía. También, esa visión global e integral debe de ser considerada a la hora de plasmar las medidas a llevar a cabo, conjuntado en ellas todas las capacidades de la administración, proponiendo reformas a la legislación en áreas vulnerables al fraude fiscal, dotándose de estructuras organizacionales modernas, incidiendo en la educación tributaria de los ciudadanos, estableciendo sistemas objetivos y mensurables de planificación, incrementando las capacidades de sus funcionarios, haciendo un uso intensivo de las nuevas tecnologías y por supuesto utilizando la información tanto internamente como favoreciendo el intercambio de la misma con otras organizaciones e instituciones nacionales como internacionales.

Esta técnica integral de control y prevención debe ser asumida como una estrategia de largo plazo y debe de tener en cuenta varias premisas para su puesta en marcha, entre ellas tenemos:

- a. Un claro apoyo político y liderazgo de las autoridades económicas y tributarias.
- b. Un análisis de la situación particular de cada país que de lugar a un diagnóstico comprehensivo de todas las realidades que incidan en el fraude fiscal.
- c. Debe ofrecer un conjunto amplio y diverso de medidas contra el fraude fiscal, basándose en las premisas de integralidad del plan y en su aspecto plurianual.



- d. Lograr el compromiso de todos los efectivos de la administración tributaria.
- e. Permitir el seguimiento y medición de las medidas exigidas.

En este orden de ideas, el Estado, deberá tratar los aspectos que influyen o puedan dar crédito en la evasión fiscal, y los mecanismos han sido implementados para la detección de estas estrategias, así como las medidas que vienen proponiendo las administraciones tributarias para eliminar los mecanismos de evasión y elusión fiscal, sus resultados, experiencias y desafíos presentes.

4.4. Retos actuales para el control del cumplimiento

El control de ejecución tributaria tiene por finalidad asegurar el cumplimiento por los contribuyentes de sus obligaciones fiscales a través de la medición oportuna, que le indique las causas de la inobservancia, para poder corregir las interferencias y establecer las acciones necesarias para mejorar el desempeño fiscal.

Las brechas de realización, de inscripción, de declaración y pago, ofrecen una visión muy objetiva de la eficacia con la que la administración tributaria cumple su misión. La administración tributaria tiene que tener un conocimiento preciso de aquellos contribuyentes potenciales que se encuentran en el sector informal.

La regularización de la economía inconstante, se ha convertido en un problema importante. Dicha economía, como porcentaje del PIB e indicadores de trabajadores no incorporados a la



seguridad social muestran la trascendencia de las actividades informales y por ello los ingresos que dejan de percibirse como consecuencia del crecimiento del sector informal, no son despreciables. Adicionalmente, debe considerarse el malestar que causa sobre los contribuyentes cumplidores la existencia de un sector que compite en forma desleal, razón que muchas veces incide en la evasión.

La enorme diversidad de las actividades informales y la facilidad con que pueden ser desplazadas de un lugar a otro para su realización, hacen muy compleja la tarea de su control.

En esta tendencia, es importante que la presentación aborde los principales retos enfrentados para el control del cumplimiento de este grupo especial de contribuyentes potenciales, y los resultados encontrados tanto en la lucha contra la evasión fiscal como en relación a disminución de la informalidad.

En general, lo que se pretende es que este trabajo, se concentre en la manifestación de uno o algunos puntos específicos relacionados, con distintos grupos o sectores de contribuyentes, permitiendo así, la exposición de retos actuales relacionados con el combate a la evasión fiscal.

En casos peculiares podemos que ver que la lucha contra la evasión fiscal en la mayoría de países en similar, ya que lo que se pretende es, ya sea evitarla o erradicarla. A continuación



veremos algunas propuesta de carácter fiscal que involucre la lucha contra la evasión por parte de las administraciones de algunos países.

En ese sentido, está el caso de Honduras, en el que mediante un mecanismo impositivo denominado impuestos sobre rentas netas, se busca simplificar los métodos de fiscalización y suprimir la evasión e incluir a la economía informal en el pago de impuestos. El impulsor del método referido, plantea que para evitar la evasión, lo que se debe hacer es que si alguien evade impuestos no sólo el fisco pierda sino que la persona se implique con el costo. El método citado, consiste en reducir de la carga sobre la renta neta un porcentaje de los gastos que pueda comprobar con la factura, de manera tal que sean las mismas personas quienes exijan factura porque se convertiría en un ahorro en el impuesto.

Al respecto Atkinson Mark afirma: “La ventaja es que al incrementarse el número de personas que soliciten facturas se elevará el pago del impuesto sobre ventas y de consumo entre otros.”¹⁵

Con el sistema se presume que los actuales mecanismos que utilizan los contribuyentes y empresas para evadir impuestos quedarán casi eliminados, porque se detectará quién está tratando de evadir impuestos a través de incrementar gastos o reducir ingresos, algo parecido al sistema utilizado por las tarjetas de crédito donde cada gasto efectuado con la tarjeta se traslada a un sistema central donde se comparan las entradas contra los gastos de cada usuario para construir el estado de cuentas con un margen mínimo de error. La

¹⁵ Mark Atkinson. **Batalla fiscal contra los paraísos exóticos**. Pág. 101.



debilidad del sistema consiste en que su practicidad se vuelve burocrática, al emitir facturas por cualquier gasto del mercado informal.

En Colombia el plan antievasión incluido en la reforma tributaria contempla entre otras cosas; reorganizar el registro de los contribuyentes, sancionando la evasión pasiva para quienes realicen pagos a terceros y no relacionen el costo o gasto, lo mismo que el levantamiento de la reserva en materia aduanera y la extinción de dominio para medios de transporte terrestre y fluvial con contrabando de hidrocarburos.

El sistema tributario en Venezuela ha logrado poco en su lucha contra la evasión fiscal, y se está presentando el cierre de empresas y la recesión económica, lo que produce una reducción significativa de los ingresos del tesoro público por concepto de impuestos, particularmente de aquellos que tienen que ver con la renta, de ahí que los funcionarios públicos responsables de recaudar impuestos sean objeto de presiones por parte de sus superiores jerárquicos, para que se aumente la cobranza y la lucha contra los ilícitos fiscales, especialmente las bandas organizadas de contrabandistas y defraudadores de oficio.

No obstante, la actitud represiva en materia fiscal, casi siempre es contra los mismos contribuyentes, lo que no permite disminuir la evasión porque la economía informal se ejerce en forma anárquica, sin ningún tipo de controles fiscales y los únicos entes públicos que exigen el pago de impuestos son los gobiernos municipales, mientras que los comerciantes formales deben acudir a la práctica de no emitir factura para defenderse de la competencia desleal.



En el norte de Italia los comerciantes de la calle tienen máquinas fiscales con baterías las cuales les permite los días de mercado libre, colocar su tienda en la vía pública, emitiendo la factura y dejando constancia de la operación sin necesidad de conectarse al suministro de energía eléctrica. A todos los compradores se les entrega un recibo sin que falte el comerciante que eventualmente ofrece negociar el precio si no media factura, especialmente si se trata de turistas.

En España ha surgido la necesidad de adaptar la administración tributaria y la legislación para detener el riesgo que implicaba para el control fiscal la aparición de sistemas de ahorro que, por medio de su contratación en internet, facilitan el acceso a territorios calificados de paraísos fiscales. Entre las medidas que ha adoptado la hacienda figuran: el cruce de los datos procedentes de los movimientos en dinero, realizados con tarjetas de crédito o del rastro dejado en los registros de las transacciones de los contribuyentes.

Por último, puede afirmarse que las causas de la evasión son múltiples y complejas, y en la mayoría de los casos el fenómeno no puede atribuirse a una sola de ellas, su aspecto dinámico en tiempo y espacio, no siempre posibilitan efectuar recomendaciones similares para su combate en todos los países. Sin embargo, las circunstancias económicas, políticas y tecnológicas actuales permitirían colegir que la evasión fiscal adopta en determinado tipo de transacciones características análogas, tanto en el orden local de un país como internacional; es decir, que adquiere ciertas morfologías que se pueden tipificar y otorgarles los remedios adecuados para intentar contrarrestarla. No obstante, cuando se genera a través del último ámbito citado, existen serias dificultades para detectarla y combatirla.





CAPÍTULO V

5. Medidas específicas que deberá emprender la administración tributaria frente a la evasión fiscal

Los efectos de un análisis metodológico del tema, la evasión fiscal es considerada, bajo una concepción genérica, como un fenómeno resultante de la diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva, sin dejar de reconocer la distinción jurídica entre evasión y elusión tributaria.

Los factores de naturaleza endógena y exógena que pretenden explicar tradicionalmente el comportamiento evasivo, tales como: las altas tasas impositivas, la inequidad del sistema tributario, la falta de transparencia, la factibilidad de administración, los restantes principios de la imposición, los beneficios de la actividad estatal y la seguridad jurídica, entre otros, no explican integralmente la naturaleza del fenómeno.

Que los modelos básicos que usa el análisis económico convencional para explicar el comportamiento evasivo y sus extensiones, los estudios empíricos y los modelos con métodos experimentales y simulaciones, suministran elementos para formular una estrategia a fin de reducir la evasión fiscal, constituyendo un buen punto de partida, aunque parcial, para la adopción de políticas y de medidas administrativas.



La resistencia a la imposición comprende elementos de tipo técnico-económico y político-psicológico. El ejemplo psico-económico de evasión fiscal explica el comportamiento evasivo, considerando dichos elementos, permitiendo desarrollar estrategias para contrarrestar el fraude. Ello a través de medidas preventivas, inhibiendo la predisposición de la conducta transgresora, y de medidas represivas, orientadas a descubrir y sancionar a los evasores.

Que los métodos utilizados para medir la economía subterránea y la evasión fiscal, aunque contengan limitaciones, deben ser intentos plausibles que permiten dimensionar la magnitud del fenómeno objeto de este estudio.

5.1. Estructura institucional para el pago de los impuestos

El pago es el cumplimiento de la obligación tributaria en la forma y plazo que establece la ley. Al contribuyente le corresponde hacer el pago ante la administración tributaria, atendiendo lo que para el efecto establezca la ley. Debe recordarse que por el principio de legalidad y siendo que las leyes tributarias guatemaltecas son bastante desarrolladas, el pago y sus características particulares están reguladas en las leyes tributarias específicas, atendiendo al impuesto de que se trate. Actualmente el ingreso de los impuestos cuya administración corresponde a la SAT, se realiza en los bancos del sistema controlados para ese fin, puesto que dicha entidad no tiene cajas habilitadas para ese efecto.

En el caso de los arbitrios, contribuciones por mejoras e impuesto sobre inmuebles, cuya administración y recaudación corresponde a las municipalidades, la estructura de pago es



disímil, puesto que dependen de cada municipalidad las facilidades para el pago. Por ejemplo, en el caso de la de Guatemala, si ha celebrado contrato con algunos bancos del sistema para permitir el pago de los impuestos relacionados, manteniendo las cajas para ese fin.

Conforme lo establece en el Código Tributario, los procedimientos para el cobro administrativo y la recaudación de los tributos, que se traducen el pago, pueden desarrollarse en los reglamentos de las leyes impositivas, los cuales constituyen entonces la fuente principal para establecer la estructura institucional del pago de cada tributo.

La administración tributaria puede establecer los procedimientos que considere mas sencillos y ágiles para el pago a través de las normas reglamentarias antes dichas. Como se mencionó anteriormente, la administración tributaria esta a cargo de la SAT, y dentro de su organización, es a la intendencia de recaudación a la que le corresponde atender lo referente al pago de los tributos, controlando la actividad de los bancos que reciben los pagos, y atendiendo las distintas incidencias que puedan darse respecto al tema.

5.2. Descentralización de la recaudación tributaria

La descentralización de la recaudación tributaria tiene su fundamento en el Artículo tres de la ley Orgánica de la Superintendencia de la Administración Tributaria, con la creación de las intendencias, cuya estructura y organización debe efectuarse con base en la eficiencia, eficacia y descentralización. Conforme el reglamento interno de la SAT, corresponde a la



intendencia de recaudación y gestión, además de planificar, coordinar, dirigir y evaluar las actividades de recaudación. Se le atribuye también la facultad de participar en las negociaciones relacionadas con la suscripción de contratos para recaudación de tributos.

La recaudación tributaria se realiza básicamente a través de la red bancaria. Los servicios que presta la misma se restringen a la recepción de las declaraciones, la recaudación, al envío de los documentos correspondientes a la SAT y al depósito del monto recaudado. A los bancos se les paga una comisión por los servicios prestados, y se les aplica sanciones cuando éstos no cumplen con efectuar por ejemplo los depósitos en tiempo.

5.3. Sistema de información fiscal

Para mantener la armonía en la relación entre el Estado y los contribuyentes, uno de los pilares fundamentales es que se mantenga una adecuada información que facilite a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones en materia tributaria, evitando así la evasión fiscal.

La información generalizada de las leyes tributarias, ocurre a través de su publicación en el Diario Oficial. Dado que por la particularidad de la materia suele hacerse cambios frecuentes en las leyes tributarias, durante los últimos cuatro años el Congreso de la República ordenó en los respectivos decretos de modificación, que se publicaran textos ordenados de las leyes, incorporando las modificaciones para facilitar a los contribuyentes el acceso al texto íntegro de la ley vigente.



En el transcurso del tiempo, la administración tributaria ha intentado distintas formas de mantener informados a los contribuyentes, estableciendo ventanillas específicas de atención al mismo, atendiendo consultas por escrito, por teléfono, vía correo electrónico, publicando los calendarios fiscales y otras informaciones de interés para los sujetos pasivos en mención. Así mismo se han impartido talleres de formación fiscal por medio del programa del Centro de Estudios Tributarios, CENSAT, en los últimos años la SAT opera una página en internet con la información que requieren los sujetos pasivos para el cumplimiento de sus obligaciones ante el Gobierno.

De forma general, también se ha mantenido información con otras entidades del Estado que manejan datos de interés para la administración tributaria, como lo son el Registro Mercantil General de la República, la Policía Nacional y el Ministerio Público.

Finalmente, es importante destacar que la obligación de la administración tributaria de mantener un sistema de información fiscal, está contenida en su Ley Orgánica, en cuyo Artículo tres, literal h), indica que es función de la SAT, establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

5.4. Unidad de contribuyentes especiales

La recaudación en la administración tributaria ha estado concentrada en un número relativamente reducido de depositarios del tributo, en lo que no se ha ejercido un control



adecuado y eficiente. En esa virtud, se estableció la necesidad de crear la unidad de contribuyentes especiales o grandes, como se denomina en otras legislaciones, que por contribución fiscal son calificados como tales, la cual busca principalmente un mejor y mayor acercamiento a la administración tributaria, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones, brindándoles atención en materia de consultas, actualización, resolución de inquietudes y para obtener un mayor conocimiento de su situación económica real, para la justa determinación de los tributos.

La Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria establece que dentro de la organización de la entidad, se cuente con una entidad específica de contribuyentes especiales, responsable del seguimiento y control de aquellos sujetos individuales o jurídicos, calificados como tales por la administración tributaria. Esta acreditación la efectuará la administración en atención a la magnitud de sus operaciones, de acuerdo con los ingresos brutos anuales declarados y del monto de sus activos. Sin embargo esta unidad debe ser más operativa, ampliando sus funciones a las cobranzas y fiscalización, lo cual está dentro de los planes de la misma, conforme informaron autoridades de la SAT.

5.5. Servicios de verificación de embarques

En la materia tributaria aduanera, algunos países de América Latina han utilizado el mecanismo de contratar empresas de verificación de embarques para determinar la clase, calidad y cantidad de los productos que se importan, lo cual facilita su clasificación para los efectos de determinar la base imponible en cada caso para aplicar los derechos arancelarios



respectivos. Los beneficios que se señalan en este sistema son que evitan la corrupción y la evasión, además que facilita el acceso a elementos técnicos suficientes para una adecuada clasificación de las mercancías. Las desventajas que ha mostrado en otros países, es el alto costo de los servicios y que la administración tributaria puede perder el control de las operaciones si no se regula adecuadamente su contratación.

Finalmente como se mencionó al principio, para que esta maniobra de control tendiente a evitar el contrabando así como la evasión fiscal y la defraudación aduanera, que busca la transparencia y la seguridad de las operaciones de comercio exterior, y que tiende a facilitar el cumplimiento exitoso o efectivo de las obligaciones tributarias en materia aduanera. Así también debe cuidarse que en los contratos respectivos se establezca con claridad las condiciones de los servicios, a fin de mantener una adecuada participación del ente fiscalizador y de que el servicio no resulte oneroso, de forma que no se revierta el costo sobre la recaudación.

5.6. Como eficientar la administración

El contribuyente se queja de que quiere cumplir con sus obligaciones tributarias pero se le dificulta hacerlo. La administración tributaria debe asumir su papel de facilitador del cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Para el efecto se sugiere:

a) Estructurar su organización funcional buscando que todas sus áreas actúen con eficacia, con vista a aumentar la recaudación para asegurar una adecuada corriente de ingresos al gobierno.



b) Es necesario redefinir la organización, los sistemas y procedimientos sobre los cuales se desarrollan las funciones; en este sentido, es conveniente destacar que se debe contar con una estructura organizativa flexible, coherente y adaptada a los requerimientos del contribuyente; desconcentrar actividades y funciones; crear oficinas satélites; delegar niveles de aprobación; fortalecer las oficinas de asesoría al sujeto pasivo del tributo.

c) Especializar al personal de la administración tributaria, capacitándolo en forma intensiva, tanto en el dominio de la legislación tributaria como en temas de desarrollo personal, tales como: relaciones humanas, trato con el público y, de ciertas nociones de pedagogía, para entrenar a su vez a los tributarios en la multiplicidad de trámites que ellos realizan en las administraciones tributarias. Esta reforma busca eliminar la inveterada costumbre de no pagar impuestos, para sustituirla por una consciente participación de la ciudadanía en las finanzas públicas, lo cual establecerá entre población y funcionario público mejores relaciones de responsabilidad, reclamos, servicios y eficiencia.

d) Fortalecer la imagen de la administración tributaria frente a control de la evasión fiscal. Los impuestos por el sólo hecho de ser un gravamen que se impone a las personas, han producido desde hace siglos, reticencia para su cumplimiento. Esto hace que, en general, los impuestos estén sujetos constantemente a un análisis crítico. Por lo anterior, para tender hacia una aceptación de los impuestos por parte de los contribuyentes, será prerequisite que la estructura de los tributos y la gestión de la administración tributaria estén sustentadas sobre bases muy sólidas, tanto desde el punto de vista conceptual y doctrinario como desde el operativo y funcional.



e) Es de iniciar esfuerzos tendentes a asegurar la aceptación de los impuestos y el civismo tributario a través de la educación al contribuyente, debemos verificar si la estructura de los tributos y la gestión de la administración se encuentran sustentadas sobre base sólidas, es decir, si su imagen y acción son o no son susceptibles de ser mostradas como factores que permitan lograr, progresivamente, una mejor predisposición de las personas hacia el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Dicho de otro modo, el problema de hacer realidad el principio de la aceptación de los impuestos pasa previamente por contar con una administración tributaria en la que los contribuyentes vean y sientan que ésta cumple ética y operativamente con sus obligaciones como institución.

El análisis anterior nos indicará si se hace imperativo trabajar previamente en el interior de la organización y de la estructura de estos gravámenes con el objeto de consolidar aspectos básicos que permitan crear las condiciones necesarias previas que eviten el problema de la no aceptación de los impuestos por parte de los sujetos pasivos del pago de los impuestos. En este contexto, los pilares básicos sobre los que debe sustentarse el sistema tributario, para evitar el problema de la no aceptación de los impuestos y la evasión fiscal, son los siguientes:

- la disminución progresiva de tasas impositivas, en función de metas de recaudación; y
- la disminución de la carga tributaria en la reinversión de utilidades en actividades productivas.



f) Debe controlar la voluntad y la decisión de hacer cumplir el pago de los impuestos. Para

ello es importante sensibilizar a las autoridades políticas de la problemática del cumplimiento del pago de los impuestos, para el logro de un expreso respaldo. Entender y apreciar los alcances de una situación a enfrentar es un problema de información tanto para quien lo pretenda implantar correctamente como para quienes, en caso que proceda, corresponda dar su anuencia, aprobación final o, aún más, su respaldo.

g) El control debe dirigirse a quienes corresponda, sin excepciones. En forma paralela al pilar de sustentación antes comentado, aparece el que tiene relación con la equidad y no discrecionalidad en el control y la fiscalización del cumplimiento de los impuestos y demás obligaciones tributarias. Las notificaciones de control a los contribuyentes deben ser seleccionadas por el sistema computacional, cuyo procedimiento automático garantiza un tratamiento igualitario a todos los tributarios sin excepciones.

h) De nada sirve predicar la honradez en el cumplimiento de los impuestos si no se practica ésta en la propia administración tributaria. Este es otra base fundamental sobre el cual se sustenta la imagen de la administración, y es trascendente en el ámbito tributario, pero importa a todo el sector fiscal, y en definitiva, responde a una realidad nacional respecto de cómo enfrentar el tema de la probidad de los funcionarios.

i) La parte que corresponde a esta investigación, se estima que la administración tributaria debe ser eficaz y orientar sus acciones a enfrentar dos causas que pueden inducir a evadir a



los responsables: a) la carencia de conciencia tributaria; y b) la posibilidad de dejar de cumplir en forma poco arriesgada.

La conciencia tributaria se expresa en el reconocimiento que cada individuo hace, como integrante de una comunidad, de la justicia y necesidad de los impuestos como aportes solidarios a la sociedad.

La administración tributaria deberá avanzar en este empeño de despertar la motivación positiva hacia la tributación, actuando a través de programas de educación tributaria que se implementaran con los tres niveles de educación formal y con entidades que agrupan a empresarios, profesionales, científicos y trabajadores.

Sería utópico esperar que un país que apunta a reorganizar su economía, se apoyara solamente en una actitud cívica esperada. La realidad indica que la alternativa de cumplir o no, debe sustituirse por la de cumplir voluntariamente o hacerlo forzosamente en términos más gravosos. La tendencia es ir adaptando el sistema de sanciones para que sea adecuado y razonable, sabemos que es necesario que el riesgo tenga las condiciones para infundir en el contribuyente la convicción de que en el caso de evadir, su evasión será determinada por la administración y la sanción correspondiente le será aplicada.

j) Procurar un mayor conocimiento del tributario. Es fundamental crear una unidad para el conocimiento económico y fiscal de éste. Para ello es necesaria una base de datos que



registre el total de declaraciones de estos contribuyentes e información exógena que permita un mayor entendimiento de los mismos.

k) Determinar una política de fiscalización, que tenga por objeto el cambio de conducta por parte de los sujetos especiales, que permita la adecuación de su proceder en materia tributaria a su realidad económica.

l) Elaborar estrategias de cobranza dirigidas a obtener el cumplimiento de las obligaciones tributarias en la etapa persuasiva, ejemplo: rectificación de declaraciones por impuesto, antes que la administración profiera el requerimiento correspondiente.

m) Promoción de la ética en la administración y del contribuyente. El comportamiento y la conducta ética constituyen la verdadera base de una delegación tributaria, como necesidad absoluta para el éxito de la relación entre el Estado y el ente mencionado.

n) Para esos efectos se recomienda que la misma tenga en cuenta los siguientes factores para producir un ambiente que sea digno de confianza pública:

- Los miembros de esta gerencia o gestión deben tener claro que existe una relación directa entre la misión de la organización y las normas requeridas. El conocimiento por parte de los funcionarios sobre su papel, es un requerimiento básico para captar el interés en el comportamiento y conducta requerida. Las normas de conducta de la organización deben ser claramente conocidas y aplicadas con consistencia y vigor, de



modo que sus integrantes sepan que constituyen requerimiento absoluto para el desempeño de su trabajo.

- La administración tributaria debe estar preparada para efectuar una auditoria o estudio de la ética de sus miembros a fin de determinar el ambiente actual. Los resultados de este estudio o auditoria ofrecerán un excelente punto de partida para el diseño e implementación de la estrategia o programa.
- Los sistemas que se utilizan para atender a los tributarios deben reflejar estos principios. Por otro lado, estos sistemas constituyen el medio a través del cual los contribuyentes, a los que sirve la pagaduría impositiva llegan a conocerla y en la medida en que se refleje la cultura tributaria.

Adicionalmente, es importante promover la ética de los sujetos pasivos del erario público, destacando la importancia que tiene el pago de los impuestos para el cumplimiento de los fines del Estado: el bien común. Esta responsabilidad de promoción de la deontología debe ser por parte de la administración tributaria, fomentando actividades para el efecto, en los programas de educación para el contribuyente.

o) Simplificación de la legislación tributaria. Para esto es necesario efectuar una revisión de las principales leyes tributarias que permitan su aplicación tanto de la administración tributaria como de los contribuyentes.

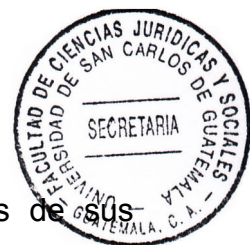


p) Reducción de los procedimientos administrativos. Este proceso es una consecuencia del anterior, tomando en consideración que como premisa indispensable para poder consolidar un avance significativo en el proceso de sintetización, es indispensable efectuar reformas legales, tanto sustantivas y procedimentales como administrativas.

q) Para ser operante la tendencia actual de los sistemas tributarios hacia el logro del cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los sujetos pasivos, debe tomarse medidas encaminadas a establecer una simplificación en las relaciones Estado-contribuyente. Para esos efectos se recomienda:

- Revisar los medios de determinación de la obligación tributaria, de impugnación de las resoluciones de la administración y los procesos judiciales.
- Efectuar un análisis de los reglamentos de las leyes tributarias que permita eliminar procedimientos ya establecidos en el Código Tributario.
- Efectuar una reingeniería de los juicios administrativos de la Superintendencia de Administración Tributaria para eliminar sucesiones engorrosas, repetitivas e innecesarias.

r) Disminución de la carga burocrática. El grado de complejidad de las normas aplicables para la determinación y pago de los impuestos, trae consigo la necesidad de que los sujetos pasivos deban incurrir en gastos que van más allá en muchos casos del pago de los tributos.



Para que el contribuyente pueda llevar a cabo el acto de pagar los importes de sus obligaciones impositivas, se requiere de una serie de acciones previas indispensables, entre las que se puede mencionar: el estudio de la normativa aplicable, la contabilización de los sucesos que generan sus obligaciones tributarias, completar los formularios a presentar, la concurrencia a los lugares de presentación y pago. A ello debe agregarse el tiempo de espera en oficinas, bancos y los de los desplazamientos hasta los mismos. Para evitar o minimizar esa carga, la tecnología es la clave para lograr esa visión, se recomiendan las acciones siguientes:

- Revisión y rediseño de formularios de declaraciones juradas y pago en los que debe consignarse únicamente la información imprescindible.
- Distribución de estos manuales o prontuarios a través de otros entes distintos de la administración, tales como bancos, colegios profesionales, supermercados.
- Procurar otros sistemas de pago, como podría ser el pago con tarjeta de crédito, y que en los municipios se pueda efectuar la recaudación en las tesorerías municipales, si en estos no existe agencias bancarias.
- Incorporar todos los datos posibles por medios modernos de asistencia a los tributarios utilizando el espacio en internet que esta desde hace varios años disponible. Ejemplo: agregar información sobre la legislación fiscal a través del sitio web portal SAT.



- Coordinar todos los aspectos que hacen a la relación fisco-contribuyente y ampliar los canales de comunicación entre la conducción y los integrantes de la administración.

s) Para alcanzar estos objetivos se debe planificar e implementar programas basados en investigaciones que efectuó un equipo detector de problemas. Este equipo tendría a su cargo identificar las problemáticas que presentan los canales de comunicación que existe con:

- Agentes.
- Comunidad, Contributiva y no contributiva.
- Fiscos, y
- Otras administraciones.

t) Efectuada la tarea exploratoria, que se lleva a cabo por diversos medios, encuestas, entrevistas. Se debe planificar actividades con las áreas o entidades involucradas, a fin de modificar las condiciones que determinen el problema.

La asistencia al contribuyente es positiva, porque su acción facilita el cumplimiento de la obligación tributaria. Refleja una necesidad que esta en relación directa con la complejidad que ofrece el sistema tributario, con normas legales a veces confusas o contradictorias.

La asistencia a la comunidad actúa ante el desconocimiento de la existencia o la dificultad para concretar sus obligaciones tributarias, que es una forma de incentivar la evasión aún en los casos en que no exista una intención directa de evadir.



u) La Educación de la comunidad: consiste en la tarea de formación de conciencia tributaria, tarea difícil, porque en el medio guatemalteco existe una valoración altamente negativa del impuesto. Es necesario revalorizar la función social del impuesto, tratando de lograr una cultura tributaria basada en la solidaridad contributiva. Las acciones programadas deben tener como eje al individuo, tratando de que adquiera la convicción de cumplir con su obligación, haciéndole reflexionar sobre la razón y necesidad del impuesto y brindándole información precisa sobre temas tributarios.

v) Se considera como ámbito propicio para efectuar estas experiencias, el educativo en sus tres niveles, en concordancia con los conocimientos que el individuo va adquiriendo con el fin de formar desde la infancia una adecuada conciencia tributaria. En efecto hay que diseñar un programa de educación tributaria dirigido a los alumnos de escuelas primarias y secundarias del país, en el cual los docentes tendrán el papel de mediadores entre éstos y los organismos tributarios, a la vez de efectuar convenios con las distintas casas de altos estudios para que en sus currícula se incluya información donde la tributación sea percibida adecuadamente.

La promoción de la educación fiscal y responsabilización tributaria, en el sentido de que el Estado precisa la contribución económica, justa y proporcional de todos los ciudadanos, tanto de quienes su fortuna les permite elevados gastos suntuarios como de los modestos ahorradores.



Debe enfocarse el aspecto educativo a través de una pedagogía adecuada que conduzca a una educación fiscal acorde con la concepción del fenómeno tributario, en un Estado de derecho a la altura del tiempo presente, la cual debe mantenerse no sólo en el seno de la vida familiar, sino en la escuela, en la universidad y, en general, en todos los centros en que, de alguna manera, además de informar al ciudadano evitando con ello el fenómeno de la evasión.

Con la educación fiscal habría de cambiar la mentalidad, de suerte que, de creer que es virtud y merito defraudar, se pasara a entender, como ocurre en los países industrializados, que quien defrauda o evade persistentemente, quien adopta esa actitud de rebeldía permanente, no es digno de ser admitido en sociedad. No hay que olvidar que el grado de seriedad con que los poderes públicos de un país tratan el fenómeno tributario influye poderosamente en la manera de comportarse la colectividad ante los tributos, pues crea unos modales y hábitos que perfilan y delimitan el ambiente colectivo que se manifiesta en la mentalidad fiscal de cada nación.

Los países donde todavía prevalece la mentalidad fiscal de resistencia al impuesto, estan inmersos, desde el punto de vista fiscal, en un estado de civilización inferior al de los pueblos en que dicha mentalidad no se manifiesta.

El tránsito de una mentalidad rebelde al pago de impuestos a otra acorde con el tiempo en que vivimos, requiere actuar sobre las causas directamente conectadas con el problema, por lo que la atención habría de centrarse en un ordenamiento jurídico financiero, conforme con



la idea de justicia y equidad, lo que llevaría implícito el recto ejercicio de las funciones públicas por parte de los órganos rectores, y en una educación fiscal acorde con la concepción del fenómeno tributario en el Estado de derecho.

5.7. Las estratégicas y políticas

Mejorar la asistencia y atención que requiere el sujeto pasivo de la obligación tributaria, se crearían oficinas con personal experto en la materia, que se encargaría de asesorar y prestar ayuda al mismo; dichas oficinas deberían estar dotadas de equipos, manuales, guías y recursos humanos calificados, tales como abogados, contadores públicos, economistas y fiscales. Mejorar la asistencia directa al ente mencionado, para evitar los intermediarios, los cuales, dado su bajo nivel de instrucción, lesionan la relación Estado-contribuyente. Estas formulas requieren de los siguientes aspectos:

- a) colocar al contribuyente como centro de la relación.
- b) redimensionar la cantidad y calidad de los tributos.
- c) simplificar los trámites y la gestión administrativa tributaria.
- d) crear las bases para la concienciación de los que pagan o tributan.
- e) instrumentar campañas de divulgación.
- f) formar recursos humanos bajo estrictos criterios éticos y de servicio público.

Divulgar las normas que establecen formas y lugares de pago de impuestos. Al mismo tiempo, motivar positivamente para aceptar la necesidad de su aporte permitiendo que el Estado pueda cumplir su misión de atender la satisfacción de necesidades públicas.



Para lo anterior, en forma periódica, pueden efectuarse publicaciones gráficas, presentando las principales características de los impuestos, formas de determinación y la agenda de vencimientos, distribuir folletos conteniendo las leyes y reglamentos, tratando que la presentación de la temática sea lo más clara y sencilla posible. De esto se deduce que la administración tributaria debe manejar la interacción Estado-Contribuyente, y solo puede pretender resultados en la medida en que los administrados tengan suficiente conocimiento, información y conciencia del fin perseguido por ella.



CAPÍTULO VI

6. Análisis jurídico y doctrinario de evasión fiscal

Dentro del análisis de la Evasión fiscal y sus medidas para combatirla es necesario hacer énfasis desde el punto de vista jurídico y doctrinario. Existe una marcada analogía en cuanto a estos aspectos en la mayoría de las administraciones tributarias ya que el concepto de evasión fiscal no es un tema nuevo, ni de un solo país sino que se puede comprobar que los aspectos que hacen posible la elusión fiscal, son los mismos en cualquier país, por lo que deberá ser igual la forma de combatirla, ya que existe tanto en la doctrina como en las mismas leyes, de tal manera que se tratará de expresar los temas más sensibles de este importante tema.

6.1. Aspectos teóricos y determinantes de la evasión fiscal

La evasión fiscal es la disminución del monto de un tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias.



Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas.

Existen dos clases de evasión tributaria: la evasión legal y la ilegal, sin embargo, no toda acción tomada para reducir el pago de impuestos constituye evasión. La evasión es un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas y esta relacionada con la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo.

La evasión se presenta tanto en actividades formales, como en las empresas prestadoras de servicios productoras, comercializadoras o distribuidoras de bienes, en los procesos de importación o exportación, en mercados de divisas entre otros, así como informales.

¿Quiénes evaden impuestos? los contrabandistas, las personas que trabajan en la economía informal, aquellas personas que ejerciendo una actividad económica jamás se han preocupado por tributar porque el Estado ha sido incapaz de detectarlos, también están quienes tributan pero no lo hacen en debida forma. Aquí también están algunos altos ejecutivos tanto del sector público, como del sector privado quienes se constituyen en grandes evasores porque se amparan en figuras tales como: los impuestos no constitutivos de renta, las deducciones, los gastos, las rentas exentas entre otras que les permiten ocultar sus riquezas. En el hipotético caso que fueran desmontados tales privilegios el Estado percibiría mayores recursos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.



¿Por qué se evade el pago de los impuestos? se cree que, quienes lo hacen consideran que el Estado no es equitativo en la redistribución del ingreso, o porque sencillamente no creen en la buena destinación que se le otorga a los recursos obtenidos. Claro está que hay quienes piensan que esa es una forma de lograr mayor rentabilidad en la labor que realizan y obtener ventajas sobre quienes tributan correctamente.

Por otra parte nos preguntamos, ¿cuánto tiempo llevan evadiendo? desde el mismo momento en que inician una actividad y ven en la evasión una forma interesante de capitalizar. También puede suceder que evadan en cualquier momento de estar ejerciendo una actividad económica motivada por la poca presencia o efectividad de los organismos de control, o alentados por aquellos conocidos que lo vienen haciendo y nunca les ha sucedido nada que afecte sus intereses.

6.2. Castigos que deben aplicarse a quienes persisten en eludir sus obligaciones fiscales

Hay quienes consideran que se debe sancionar con penas económicas significativas, otros piensan que debe hacerse con arresto a aquellas personas que se apropien de los bienes del Estado, como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado. Se considera que en vez de un castigo severo debe amonestarse al evasor obligándolo a que a partir del momento que sea desenmascarado corrija e ingrese a la fila de los que tributan con honestidad, porque una actitud represiva puede desestimular no necesariamente al evasor, sino a quien está



cumpliendo con oportunidad y se sienta perseguido decidiendo cancelar su actividad o trasladarla a otro lugar donde encuentre mejores condiciones.

Hay que tener en cuenta que si se presenta alguna normatividad frente a la evasión, ésta debe ir dirigida principalmente a quienes debiendo tributar nunca lo han hecho y en la medida que sean evidenciados, la administración tributaria además de sancionarlos debería cobrarles los costos en que haya incurrido para detectarlos, quienes tributen parcialmente evadiendo determinados montos se les debe dar otro tratamiento, porque se entiende que son contribuyentes.

6.3. Conductas generalizadas de los contribuyentes frente a los impuestos

Es innegable que existe una resistencia de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones en forma voluntaria, dentro de los plazos y en la forma que las leyes establecen. En ese sentido, es necesario entrar a analizar un poco de el por qué del comportamiento de los contribuyentes.

El gobierno en su búsqueda de aumentar la carga tributaria constantemente reinventa viejas fórmulas para recaudar más. Pero cuando nuevamente, cuatro o cinco años más tarde se analizan los datos, el costo de los esfuerzos ha sido demasiado elevado, para los resultados, porque algo que no se dice pero es cierto, es que el aumento en la recaudación tiene elementos aleatorios que no necesariamente están relacionados con que el poder coercitivo del Estado, y menos con que la actitud del contribuyente ha cambiado, o que ahora si hay



confianza en el gobierno, si no más bien, en la mayoría de las veces el aumento se dio por un alza de precios generalizado por la normal inflación, o por un incremento casi imperceptible de la base tributaria, debido a que nuevas empresas, empresarios y profesionales se han sumado al sistema económico. Y, cuando las cifras se revalorizan deflactándolas, resulta que el crecimiento en la carga tributaria este muy cercana a cero o no compensa los costos, ni se aproxima a lo esperado.

Vale la pena analizar algunos hechos relacionados con la conducta y reacción de los contribuyentes que existe en mayor o menor escala en todos los países.

Las conductas de resistirse a pagar tributos chocan, desde luego, con la contraparte que la constituye la obligación impuesta por las normas legales y con la función de la propia administración tributaria. Este empalme frontal produce por resultado el cobro de sanciones y el de impuestos por medios coactivos.

Es relevante mencionar que todos los seres humanos tienen conflictos entre sus impulsos y las normas de todo tipo, que la sociedad genera y continúa generando, para que el funcionamiento de la misma se autorregule. En el comportamiento asociado al no pago de impuestos, se puede utilizar dos enfoques para el análisis:

a. El enfoque psicológico individual, orientado a detectar las motivaciones que condicionan los comportamientos de las personas frente al impuesto. Este aspecto es el resultado de una opinión psicológica individual de vulnerar las normas a propósito, y,



b. El enfoque sociológico, orientado a detectar los valores imperantes en la sociedad que también condicionan dichos comportamientos. Este aspecto está más bien condicionado por la percepción que tiene el contribuyente, sobre la legitimidad de cobrar impuestos, el manejo adecuado de los recursos obtenidos mediante los gravámenes, la relación con los planes y proyectos, la necesidad de financiar a los sectores menos protegidos.

También, debe tomarse en cuenta que muchas de las reacciones negativas de los contribuyentes en contra de la legislación tributaria son motivadas por un esfuerzo para reducir los costos.

Por otro lado, también podemos distinguir, en cuanto al enfoque sociológico, o sea la legitimidad de los impuestos vistos tanto el sujeto pasivo como el sujeto activo, en donde ambos mantienen su opinión, sin que ninguno de los dos se convenza.

Es casi imposible conciliar intereses, puesto que el pago de impuestos es un asunto económico. Sin embargo, es indispensable que la sociedad conozca, que es un deber del Estado el cobro de los impuestos, y que la existencia de los mismos es necesaria para cumplir los fines del gobierno: procurar el desarrollo y el bien común de la sociedad.

6.4. Marco constitucional

Dentro del análisis de la relación entre el Estado y los contribuyentes es imprescindible hacer referencia a las normas constitucionales que regulan esta relación. El Artículo 239 de la



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

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

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

De ahí, que en esta materia rige el principio de legalidad, por lo que se requiere una ley para la creación de un impuesto y sus elementos sustanciales, principio que busca darle certeza jurídica a la relación entre el Estado y sus contribuyentes. Este artículo también limita al legislador en el sentido de que las leyes que emita deben atender a los principios de equidad y justicia tributarias, para garantizar que el Estado ejercite su poder tributario en la medida



que sirva para atender a sus fines, y sin gravar a un grupo específico, sino atendiendo a la generalidad de sus habitantes.

Por su parte, el Artículo 243 de la Carta Magna, establece que El sistema tributario debe ser justo y equitativo, para lo cual las leyes tributarias deben ser estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición. Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco. Esta norma específica para la materia tributaria, reitera que el sistema debe atender a los principios de justicia y equidad, adicionando otro principio que es importante en la materia tributaria: la capacidad de pago.

Con lo anterior, se protege a los contribuyentes en el sentido que el estado no puede apoderarse por medio de tributos de todo caudal económico. Se reconoce en doctrina que el poder tributario no puede nunca afectar el patrimonio de los contribuyentes que sea indispensable para su subsistencia. En cuanto a la no confiscación, se refiere también a que el Gobierno no puede hacerse pago con los bienes de los sujetos pasivos del tributo, de tal forma que no afecte su supervivencia. Por último la Constitución desarrolla el principio de prohibición de la doble o múltiple tributación, el cual limita también el ejercicio del poder tributario, buscando un equilibrio entre la relación del ente acreedor del tributo y el ente deudor del mismo.



Además de los artículos específicos para la materia tributaria antes citados, dentro del esquema tributario constitucional se resaltan otras normas importantes que rigen el ordenamiento jurídico tributario, como lo son los Artículos 135, 140, 152, 153, 154, 171, 203, 204, y 221. Dichas normas establecen que son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otras normas de la constitución y leyes del país, los siguientes: cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la nación; contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley; obedecer las leyes.

Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentran en el territorio guatemalteco. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente de su conducta oficial, sujetos a ley y jamás superior a ella.

Otra disposición importante en el Artículo 41 de la referida norma, establece que las multas en ningún caso podrán exceder del valor del impuesto omitido, siendo las mismas una sanción pecuniaria típica en materia tributaria, existe pues la limitación para el Estado, por medio de quien ejerce el poder tributario, de establecer multas superiores al impuesto que se dejó de pagar, además el administrador tributario tiene el límite de cobrar los intereses resarcitorios, sin aplicar intereses punitivos, puesto que los mismos no están adecuadamente regulados. El Artículo 183, literal r, regula la facultad del presidente de la república de exonerar las multas y recargos a los contribuyentes que hubieran incurrido en ellas por no



cubrir los impuestos dentro dentro de los términos legales o para actos u omisiones en el orden administrativo, disposición que tiene amplias implicaciones en materia tributaria.

Se puede concluir diciendo entonces que la relación Estado-contribuyente tiene su principal fuente en la Constitución Política de la República, que establece el poder tributario del Gobierno y los principios que deben regir el funcionamiento del mismo, que básicamente son: legalidad, justicia, equidad, capacidad de pago, no confiscación y no doble tributación; por lo que se deduce que la misma Constitución restringe en demasía el ejercicio del poder tributario, puesto que cada vez que se emiten leyes tributarias, las mismas son impugnadas de inconstitucionales, y la mayoría de las veces estas objeciones son declaradas con lugar por la Corte de Constitucionalidad. Al respecto, cabe comentar, que no establece límites demasiado rigurosos, sino más bien desarrolla los elementales para mantener el equilibrio de la mencionada relación.

Lo que puede cuestionarse, en algunos casos, son los criterios interpretativos que se han dado a la normativa constitucional, los cuales han limitado el ejercicio del poder tributario, dando libertades y hasta incontables razones o justificaciones a los sujetos pasivos de la relación tributaria, a que se fomente la evasión tributaria de forma legal pero evasión al final de cuentas.

El rechazo a pagar tributos es posible que encuentre sus raíces en el tratamiento de tributarios que se daba durante la conquista y la época colonial, a los indígenas que cambiaban de estatus social, al pasar a ser súbditos de la corona española, y a las



experiencias con los gobiernos nacionales. Lo históricamente comprobable es que ha habido una resistencia al pago de impuestos.

Si a esa resistencia se agrega el uso abusivo y corrupto que algunos funcionarios públicos han hecho del erario nacional, se entiende por qué la cultura tributaria es tan débil. Además, los regímenes tributarios han sido muy poco estables, engorrosos, complejos y arbitrarios, haciendo que quienes desean cumplir con sus obligaciones tributarias tengan que sufrir un verdadero calvario de papeleo, trámites y sinsabores.

El sistema tributario debería ser único, sencillo, uniforme, generalizado y muy práctico, pero todos sabemos que la realidad es otra. Los primeros beneficiados con las normas vigentes son los empleados públicos encargados de hacerlas cumplir, los abogados, contadores y agentes que deben contratarse para asesorar a los contribuyentes para entender el galimatías, las interpretaciones antojadizas y los complicados trámites establecidos.

Lastimosamente, como expresa el refrán, hecha la ley, hecha la trampa, pareciera que el deporte nacional después del fallido fútbol es la evasión y la elusión fiscal. Sólo en este contexto, se comprende la iniciativa de parches a la dificultosa legislación vigente que está en discusión en el Organismo Legislativo: Disposiciones Legales para Prevenir y Combatir la Evasión y Elusión Tributaria. La aprobación de un presupuesto de ingresos y egresos del Estado para 2006 claramente desfinanciado, como lo ha señalado la ministra de Finanzas, debería paliarse con por lo menos aprobar la precitada iniciativa legislativa, pero que realmente tenga dientes y no simplemente sea un instrumento decorativo en las manos de



las autoridades. La figura de agentes de retención ya existe en la legislación tributaria vigente y debería quedar claramente tipificada en la nueva ley, para evitar innecesarios señalamientos de inconstitucionalidad y así mejorar el rendimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

De acuerdo a lo anterior se hace el siguiente análisis doctrinario en cuanto a la relación jurídica tributaria, es decir el sujeto pasivo de la relación y el sujeto activo o acreedor del tributo, el Estado. Cuando el contribuyente se niega a pagar el impuesto dice que no lo paga, por varias razones: porque no se beneficia directamente, otro porque sus vecinos no lo pagan o porque no sabe como hacerlo, de acuerdo a estas razones encontramos tres problemas, el primero por la inequidad en el gasto, la segunda por la inequidad tributaria y la tercera por la escasa divulgación tributaria, y estos tres problemas tienen sus raíces a nivel político también tales como: en cuanto a la primera razón encontramos que el diseño redistributivo del gasto público es inaceptable para algunos, para la segunda razón vemos que las exenciones y regimenes especiales implican sobrecarga para otros grupos sociales, por ejemplo, exoneraciones del decreto 29-89 y para la tercera justificación encontramos que en cuanto a la administración tributaria se refiere, que la misma, no ha asumido el papel de facilitador del cumplimiento por parte de los contribuyentes, ya que la misma legislación no establece las reglas básicas del sistema impositivo.

Por ultimo cabe mencionar que para los tributarios, los impuestos traen consigo un disgusto adicional; ser maltratados por administradores todopoderosos que saben de todo y hasta tienen derecho a sacar dinero de los bolsillos de los contribuyentes por medio de cálculos



que pueden utilizarse como título legal. El maltrato puede causar atrasos en el pago y ello castiga con mayores intereses al contribuyente. Mientras tanto éstos, deben presentar sus quejas en los tribunales y solicitar una devolución por separado.

De lo anterior, puede hablarse que la moralidad debe ir en ambos sentidos, mientras que al sujeto pasivo, la ley si le exige el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, en el caso de las devoluciones, independientemente de que sea una norma legal, siendo esta, en excesos en pagos de impuestos o de crédito fiscal, debe transitar por todos los procedimientos y procesos, hasta el judicial, para hacer valer su derecho, al contrario cuando el ente en mención, ya sea voluntariamente o porque ha sido detectado por la administración, se acerca a pagar sus impuestos, automáticamente se le aplica la norma de intereses, la administración tributaria tiene el derecho de devolver, cuando quiera, y sin resarcir al contribuyente de la pérdida de valor del dinero.





CONCLUSIONES

1. La evasión fiscal en Guatemala como en cualquier parte del mundo va paralela al acto de tributar, y mientras aumentan los esfuerzos de las administraciones en emitir leyes rigurosas, más complejos se vuelven los hábitos de evadir por parte del sujeto obligado de la misma, por lo que es difícil la fiscalización cuando el acto mismo de la evasión sea más efectivo que la misma ley.
2. Dentro de las complejidades de la evasión fiscal, se encuentran algunas que la misma legislación considera como legales, o lagunas de ley, esto permite que el contribuyente pueda optar dentro de diversos tipos de régimen a tributar por lo que se considera exento de algunas obligaciones tributarias que la misma norma le permite, concluyendo entonces como una evasión fiscal legal.
3. La falta de fiscalización e investigación por parte de los entes del Estado, la inobservancia de los mecanismos de control incluidos en cada ley, y en muchos casos el abuso de la utilización de las excepciones en las normas legales. Todo esto desincentiva la tarea de recaudación tributaria, equitativa y eficiente, y una ejecución transparente y socialmente rentable del gasto público.
4. Como parte de la corrupción e impunidad, por parte del sector público, la magnitud de la evasión fiscal alcanza alrededor del 45%, pero éste no es un problema regional, o local sino a nivel internacional, principalmente en los países en donde es más baja la tasa de impuesto, y sigue siendo una de las principales causas de la falta de financiamiento del presupuesto público.
5. En Guatemala, así como en muchos países, la identificación y cuantificación del sector informal constituye un problema de primera magnitud, pues para identificarlo resulta complicado delimitar su campo con la economía subterránea e ilegal; y derivado de lo anterior tampoco se puede cuantificar su incidencia en la evasión fiscal.





RECOMENDACIONES

1. La administración tributaria debe emplear técnicas modernas que hagan efectiva la fiscalización, y es necesario racionalizar el sistema impositivo, por lo que la misma, debe facilitar el cumplimiento y simplificar el sistema tributario; con el único fin, de que a mediano plazo se puedan obtener resultados favorables y sean en beneficio de toda la población.
2. Es necesario eliminar los tributos que permiten a los contribuyentes a optar entre un régimen y otro, por lo que la administración tributaria debe sugerir la emisión de leyes en las cuales los contribuyentes únicamente se obliguen al pago de tributos que no permitan la omisión de los mismos, de esa manera se puede mejorar y ampliar la base tributaria.
3. La administración tributaria debe aplicar medidas tendientes a acentuar su presencia en los contribuyentes incumplidos, acentuando oportuna y eficientemente en la imposición de multas y sanciones administrativas, aunque estos actos sean incentivados por la misma ley, es necesario consolidar los principios de progresividad, equidad y generalidad
4. Las instituciones del Estado, deben introducir temas de carácter fiscal y ético en cada uno de los niveles de la educación, y desarrollar una campaña informativa donde el gobierno, las universidades, y otras organizaciones puedan crear conciencia, respecto al papel del Estado, en la cultura tributaria.
5. Es necesario que los contribuyentes de la economía informal sean inscritos como tal, en el registro tributario unificado, aún siendo el mínimo de impuestos a recaudar, de esa manera se puede saber el tipo de negocio que explota y si fuera necesario recomendarle el tipo impositivo a aplicar. Además de otros procedimientos se deben utilizar modernas tecnologías en comunicaciones que hagan efectiva la labor fiscal.





ANEXOS





ANEXO I

Efecto sobre la recaudación de las reformas tributarias
realizadas en el año 2005
(Cifras en Millones de Quetzales)

CONCEPTO	MONTO
DECRETO 38-04 REFORMAS A LA LEY DE MAQUILA	(19.50)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(19.50)
PROCESOS DE DESGRAVACION ARANCELARIA POR TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL	(32.70)
Derechos Arancelarios a la Importación	(29.20)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(3.50)
ARTÍCULO VII DEL GATT	(164.59)
REDUCCIÓN DEL COBRO POR UTILIZACIÓN DE FACTURAS	(311.69)
Derechos Arancelarios a la Importación	(155.75)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(155.94)
AUMENTO EN LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS USADOS	(147.10)
Derechos Arancelarios a la Importación	(68.90)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(78.20)
DECRETO 19-04 LEY DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO Y TEMPORAL DE APOYO A LOS ACUERDOS DE PAZ -IETAAP-	(599.30)
Anticipo del pago del IETAAP correspondiente al primer trimestre del año 2005 a diciembre de 2004	(599.30)
DECRETO 18-04 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	(861.85)
Régimen General	(861.85)
DECRETO 601-04 ARANCELES COMPENSATORIOS A LA IMPORTACIÓN DE COMBUSTIBLE	(1,464.37)
Derechos Arancelarios a la Importación	(1,307.47)
Impuesto al Valor Agregado Importaciones	(156.90)
EXPEDIENTE 361-2003 DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD	(1,395.77)
Impuesto Sobre Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo	(1,395.77)
TOTAL EFECTO SOBRE LA RECAUDACIÓN DEL AÑO 2005	(50.23)

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Intendencia de Gestión y Recaudación, SAT.



ANEXO II

Efecto sobre la recaudación del año 2006
De la reformas tributarias realizadas
(cifras en millones de Quetzales)

CONCEPTO	MONTO
DECRETO 18-04 REFORMA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	
Efecto de la vigencia del inciso j) art. 39 deducibilidad de costos hasta el 97%	107.60
DECRETO 77-2005 REFORMA AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	
Reducción de la base imponible del 60% al 30% sobre Películas Cinematográficas y similares	(24.90)
ACUERDO GUBERNATIVO 364-2006 DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS	
Exoneración Temporal y Parcial de Multas derivadas de Infracciones Tributarias	28.70
DECRETO 18-04 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	
Cambio de Contribuyentes al Régimen General	178.70
DECRETO 20-2006 DISPOSICIONES LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	
Impuesto al Valor Agregado	238.00
PROCESOS DE DESGRAVACION ARANCELARIA POR TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL	(143.30)
Programa de Desgravación Arancelaria con Estados Unidos de América	(80.90)
Programa de Desgravación Arancelaria con México	(62.40)
TOTAL EFECTO SOBRE LA RECAUDACIÓN DEL AÑO 2006	384.80

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Intendencia de Gestión y Recaudación, SAT.



ANEXO III

Estimación del gasto tributario del Impuesto al Valor Agregado
AÑOS 2005, 2006
(en millones de Quetzales)

DESCRIPCION	AÑO 2005	AÑO 2006
Importaciones de bienes efectuadas por cooperativas, federales, y confederaciones; las personas individuales o jurídicas, funcionarios y empleados guatemaltecos diplomáticos consulares	229.3	222.5
las importaciones efectuadas mediante tratados de libre comercio, desgravación arancelaria, tratado preferencial con Centroamérica	86.6	105.4
servicios que presten instituciones fiscalizadoras por Superintendencia de Bancos y las bolsas de valores autorizadas para operar en el país, y las operaciones de reaseguros.	156.9	173.5
Transferencias de dominio de bienes muebles e inmuebles	11.3	12.7
Creación, emisión, circulación y transferencia de títulos de crédito, títulos valores y acciones de cualquier clase, Intereses devengados por títulos de crédito y otras obligaciones emitidas por las sociedades mercantiles a través de la bolsa de valores	196	216.7
Cooperativas	44.8	71.5
Venta al menudeo a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, donde tales ventas no excedan de cien quetzales por transacción	2121.8	2346.7
Transferencia entre fideicomisos y fideicomitente	6.7	7.4
Venta de vivienda con un máximo de 60 metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados que incluyan los servicios básicos con un área máxima de 120 metros cuadrados.	91.5	103.4
servicios prestados por asociaciones, fundaciones e instituciones educativas, de asistencia o de servicio social y las religiosas, que no tengan objeto de lucro.	332.8	368.1
la compra venta de medicamentos denominados genéricos y alternativos de origen natural.	52.4	78.6
Subtotal	3330.1	3706.5
EXENCIONES CONSTITUCIONALES		
Centros educativos públicos y privados, en lo que respecta a matrícula de inscripción, colegiaturas, derechos de examen y transporte terrestre proporcionado a escolares.	269.3	297.8
Las Universidades autorizadas para funcionar en el país.	54.2	59.9
La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala	14.2	15.5
El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	139.1	153.9
Misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de la república, así como los agentes diplomáticos y consulares.	71.1	78.7
Subtotal	547.9	605.8
TOTAL DE GASTO TRIBUTARIO IVA TOTAL	3878	4312.3

Fuente: Elaboración propia con cifras de la intendencia de gestión y recaudación, SAT.





BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA GARCÍA, Quintana, C. **Sistema tributario español y comparado.** Madrid, España: (s.e.), 1986.
- BENAVENTE, Matus. **Políticas de reducción de la evasión tributaria, la experiencia Chilena 1976- 1986.** Chile: (s.e.), 1990.
- BIELSA, Rafael. **Compendio de derecho público y derecho fiscal.** Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1972.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual y comparado.** (s.l.i.): Ed. Heliasta S.R.L., 1985.
- CASTILLO, Jorge. **Derecho administrativo.** Guatemala: Ed. Serviprensa C.A., 2000.
- CIFUENTES, Carlos. **Evasión tributaria.** Tesis, Pág. 38 Facultad de Ciencias Económicas Universidad de San Carlos de Guatemala, 1982.
- DOS SANTOS, Paulo Sergio. **Estudio sobre la administración tributaria central de Guatemala.** documento preparado para la comisión preparatoria del pacto Fiscal. Guatemala: (s.e.), 1999.
- EIZENSTAT, Estuart E. **Promoción de la ley contra la corrupción.** Perspectivas económicas. (s.l.i.), (s.e.), 1998.
- ESCOBAR, Rolando. **Relación-estado contribuyente.** (Colección de educación fiscal No. 4) FLACSO, área de estudios económicos. Guatemala: Ed. Serviprensa C.A., 2000.
- ESPINOZA, Jesús. **La evasión fiscal.** México (s.e.), 2006.
- FALLAS, José Armando. **Reforma fiscal en Costa Rica.** Costa Rica: (s.e.), 2005.
- FIGUEREDO ARA. Oscar Lionel y Narciso Chua Juan José. **Administración tributaria.** (Colección de educación fiscal No. 5) Guatemala: Ed. Serviprensa C.A. 2000.
- GIULANI , Guisepe. **Derecho financiero.** 3a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Editores De Palma, 1979.
- GOMEZ, Mantellini. **Derecho y legislación fiscal.** Caracas, Venezuela: Ed. editorial Serviprensa C.A., 1973.
- LAPARRA, Norma Llema. **Evasión tributaria.** (s.l.i.), (s.e.), (s.f.).



MOSTAJO, Rossana. **Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores del desempeño, el caso de Guatemala.** Guatemala. (s.e.), 1999.

OROZCO DE TRIANA, Alba Lucía. **Tecnología aplicada para combatir la evasión fiscal.** Buenos Aires, Argentina: (s.e.), 1983.

SANDOVAL, Alejandra. **la evasión fiscal y sus efectos.** México: (s.e.), 2005.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.** 5a. ed.; Buenos Aires Argentina: Ed. Altamira, 1993.

Legislación:

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

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 119-96, 1996.

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

Ley del Impuesto Sobre la Renta. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 26-92, 1992.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 27-92, 1992.

Ley Anti-Evasión Fiscal –“Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria”. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 20-2006, 2006.