

La Política Fiscal



El desafío de la política fiscal en Guatemala consiste en asegurar que el gasto público sea eficaz y responda a las prioridades de la sociedad, y que, al mismo tiempo, el Estado obtenga suficientes recursos para financiarlo. Ambos aspectos están vinculados, como se expresa en el fuerte debate habido sobre este tema. La ineficacia e insuficiencia del gasto público se ha reflejado en la dificultad del Estado de atender necesidades de desarrollo social, seguridad ciudadana, infraestructura y justicia. La extrema escasez de recursos

tributarios, resultado en parte de un alto grado de evasión, se manifestó en el pasado en la obligación de acudir al endeudamiento interno —con la consiguiente presión sobre la tasa de interés— y en una serie de intentos infructuosos de llevar a cabo reformas tributarias. El tema es polémico. A continuación se realiza un breve diagnóstico del problema y, enseguida, se presenta una serie de consideraciones acerca de temas de política fiscal que son objeto de un intenso debate en la sociedad guatemalteca.

A El diagnóstico del problema

1 Impuestos bajos y evasión alta

a. El nivel bajo de los impuestos

El principal (pero no único) problema fiscal consiste en que la carga tributaria (impuestos como proporción del ingreso nacional) es extremadamente baja. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encuentra entre las más reducidas del mundo.¹ El comportamiento de las principales cuentas del gobierno para el período 1970-1996 se aprecia en Gráfico 3.1.

La carga tributaria ha tenido un valor promedio del 7.8% del PIB; alcanzó el más

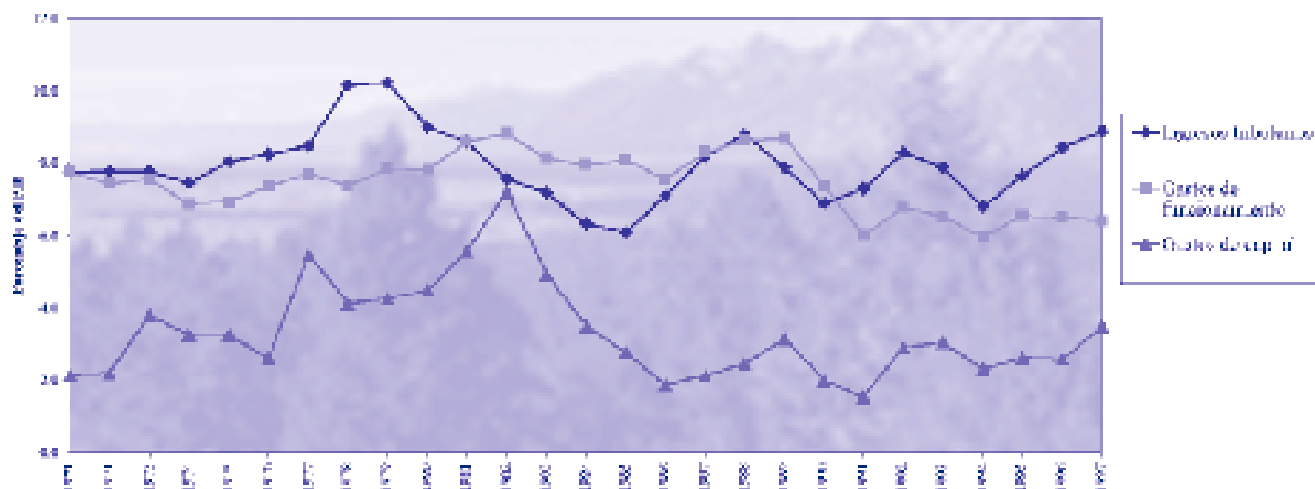
alto en 1977 y 1978 (10.2%) y el más bajo en 1984 (5.3%), a diferencia de niveles superiores al 15% en la mayoría de países de América Latina y de más de 30% en los europeos. Desde la instauración de un gobierno civil en 1986 hasta 1997, la carga promedio (7.7%) no ha experimentado ningún ascenso claro en relación con su patrón histórico.² Aunque polémicas, diversas estimaciones sugieren que Guatemala requiere una carga tributaria más elevada (Recuadro 3.1).

¹ FMI (1997).

² MINFIN (varios años).



Gráfico 31
Ingresos y gastos del gobierno



Fuente: Cálculos propios con base en MINFIN (varios años) y MINFIN (1998).

Recuadro 3.1

¿Cuál es el nivel óptimo de la carga tributaria?

Determinar el nivel óptimo de tributación es un asunto político y técnico. Las sociedades y los gobiernos difieren sobre los niveles de gasto público deseables y, por ende, sobre los de recaudación requeridos. Una forma cruda de medir la capacidad tributaria consiste en relacionar las cargas tributarias de un número apreciable de países, por un lado, con rasgos económicos estructurales de esos mismos países, por el otro. Algunos de los rasgos tomados en cuenta más usualmente son los siguientes: a) El porcentaje del PIB que el sector agrícola representa: el ingreso de los agricultores tiende a ser difícil de gravar y su mayor importancia se une a una menor demanda por servicios públicos pues estos tienden a ser urbanos; b) El ingreso per cápita: la base tributaria se amplía a medida que aumentan los ingresos y los servicios públicos tienden a crecer con los ingresos; c) Las importaciones como porcentaje del PIB: el comercio exterior es un rubro relativamente sencillo de gravar. Una vez efectuado el ejercicio (una regresión econométrica) de relacionar estas variables con la carga tributaria, se compara la carga tributaria real de los países con la que esta regresión pronostica; si el primer valor es inferior (superior) al segundo, se estima que el país está efectuando un débil (fuerte) esfuerzo tributario. En un estudio exhaustivo de este tipo hecho para Guatemala se concluyó en que su esfuerzo tributario era débil y que el esfuerzo tributario normal de Guatemala se encuentra entre 12% y 15%, con lo que la meta establecida en los Acuerdos de Paz no sería sino el mínimo que el país debería tener.

Fuente: KPMG (1990) y Bahl (1996).

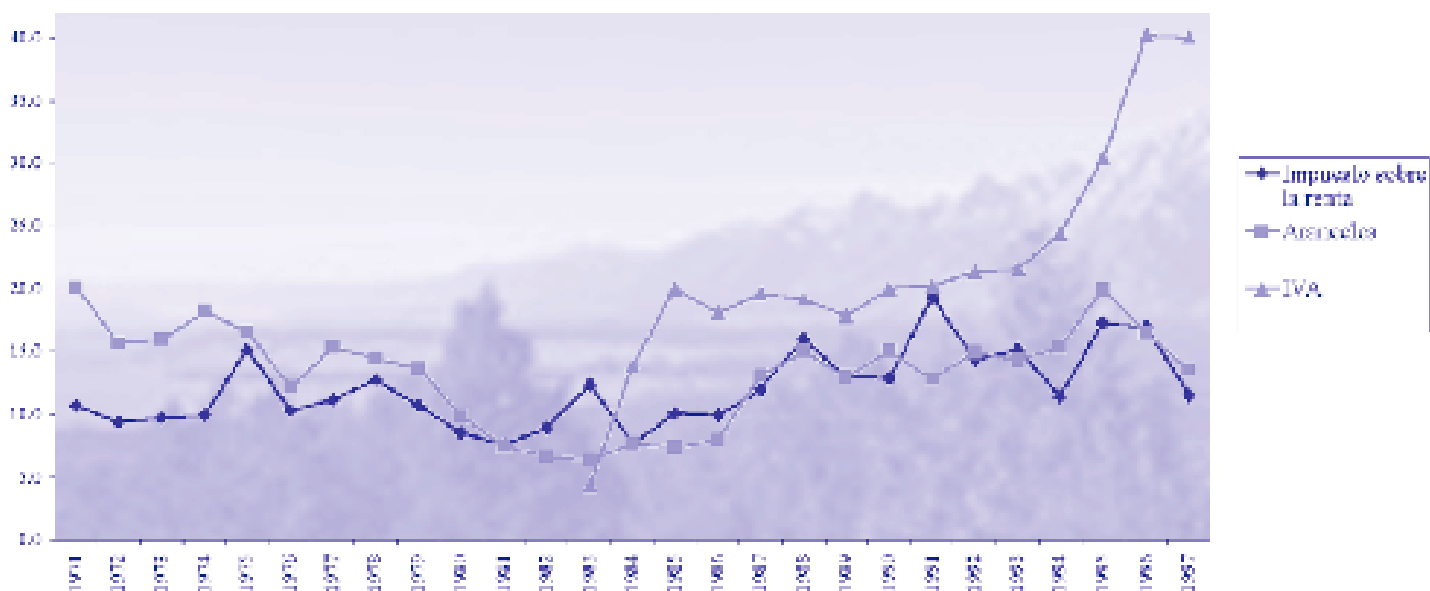
b. La composición de los ingresos tributarios

Una característica del sistema tributario guatemalteco es que cada impuesto ha experimentado fuertes variaciones cada año. Algunos que años atrás eran importantes — como el del timbre y el papel sellado o los de las exportaciones— ya no lo son. Han sido sustituidos por otros, como el impuesto al valor agregado (IVA), que en 1996 llegó a cubrir casi 40% del gasto total (Gráfico 3.2). Pero incluso impuestos que no han perdido su importancia a lo largo de los años —como el de la renta (ISR) y los aranceles—, han sufrido también grandes cambios de un año al otro. Esta extrema volatilidad es fuente de vulnerabilidad de la situación fiscal guatemalteca puesto que, al no permitir prever con mediana seguridad la evolución de los ingresos futuros, introduce incertidumbre acerca de lo que el Estado puede gastar.

c. La amplia evasión de impuestos

La baja carga tributaria y su variabilidad se deben, en parte, a la evasión de impuestos. Es difícil calcular ésta, pues solamente existen estadísticas sobre los que pagan impuestos. Sin embargo, estudios recientes³ estiman entre 37% y 55% la falta de pago por evasión del IVA, mientras el del ISR individual se calculó en 66% y del ISR de empresas en 53%. Esta evasión provoca una clara e injusta iniquidad entre quienes pagan y quienes no lo hacen y refuerza la tentación de no tributar. Por otra parte, el ISR sobre los ingresos personales se erosiona considerablemente debido a dos factores: el tamaño de la parte del ingreso no imponible y las deducciones que se le pueden hacer al ISR por IVA pagado. Según los estimados,⁴ estas disposiciones permiten que contribuyentes con entradas de hasta seis veces el ingreso per cápita nacional no sean afectados por el ISR.⁵

Gráfico 3.2
Impuestos principales (% del gasto total)



Fuente: Cálculos propios con base en BANGUAT (varios años) y MINFIN (1997).

³ FMI (1997).

⁴ FMI (1997).

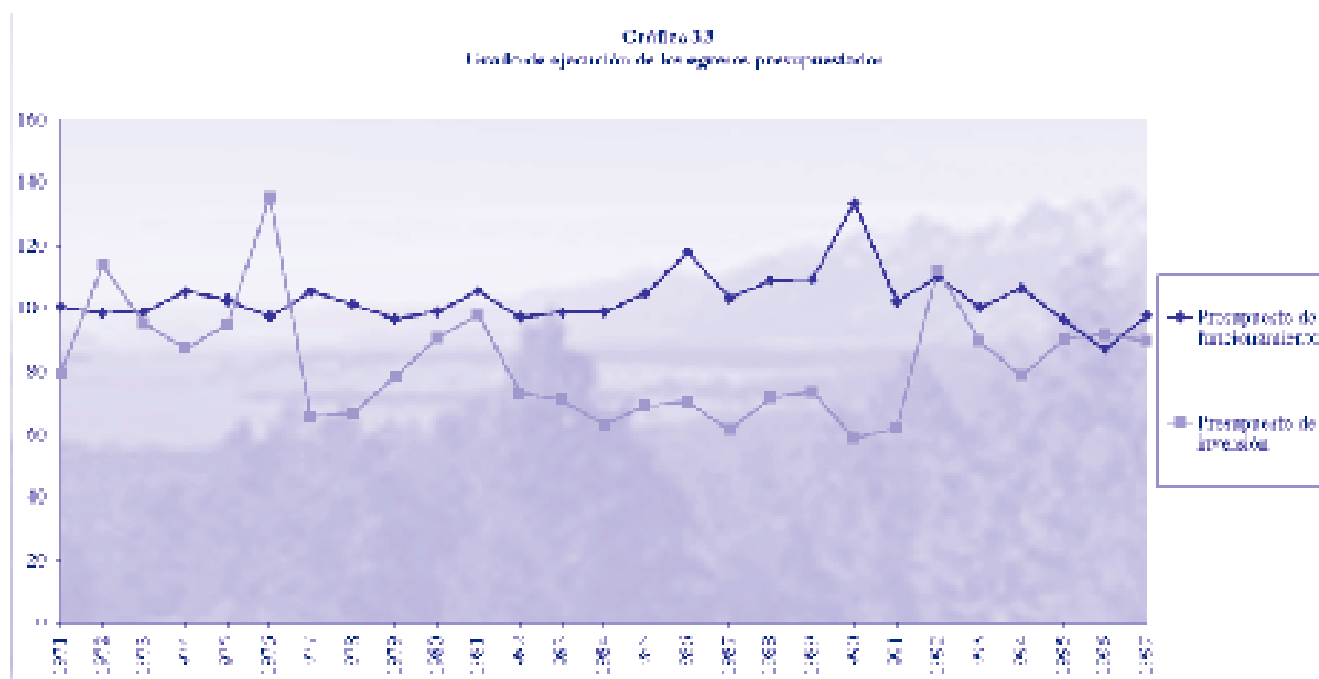
En lo relativo a la fiscalización y las sanciones se ha señalado⁶ que los recursos humanos y materiales son inadecuados —el número de auditores incluso ha disminuido—, que el cruce de información es poco efectivo y que el sistema de sanciones y, sobre todo, su aplicación, resultan poco eficaces.⁷ En el plano de la recaudación, el problema principal parecería ser que no se han podido establecer prioridades adecuadas: el control tendría que dirigirse hacia los contribuyentes con mayor potencial recaudatorio, en vez de controlar intensamente a los más pequeños. Asimismo, se necesita modificar los procedimientos de actualización del registro de contribuyentes para mejorar la calidad de la información.

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), aprobada por el Congreso en enero de 1998, tendría por objeto avanzar, precisamente, en este sentido. Parte de su efectividad dependerá de la aplicación sistemática de las sanciones contempladas en el marco legal (Código Tributario, Código Penal, Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros, y el Código Procesal Penal) que tiene por objeto permitir, en ciertas condiciones, el ejercicio de la coerción contra los evasores.

2 Un gasto público bajo e ineficaz

a. La subejecución del presupuesto nacional

La extrema escasez del flujo tributario refuerza la necesidad de reorientar, mejorar y priorizar el gasto público, especialmente si la asignación actual de los limitados recursos del Gobierno es ineficiente y ese gasto no se restringe al cumplimiento de funciones en áreas críticas que solo el Gobierno puede realizar. Un primer indicador de la eficacia del presupuesto es el grado en que efectivamente se gasta lo programado: por un lado, la inversión ejecutada ha representado cerca del 75% de lo presupuestado entre 1986 y 1996 (Gráfico 3.3); por otro, existen variaciones interinstitucionales. Así, hay entidades cuya ejecución ha tendido a exceder los montos fijados: el Organismo Legislativo, la Presidencia de la República, el Ministerio de



Fuente: Cálculos propios con base en el MINFIN (varios años).

⁵ Las exenciones y deducciones también han reducido la base del ISR que se aplica a las empresas, aunque este efecto negativo se redujo con los cambios de legislación introducidos a fines de 1997

⁶ FMI (1997).

Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Contraloría General de Cuentas. Eso contrasta con la ejecución más débil de otros ministerios como los de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, Energía y Minas, Cultura y Deportes y el Ministerio Público.

Un análisis más específico del Banco Mundial encontró que entre 1980 y 1995 el gasto público en Guatemala no favoreció la infraestructura básica y los sectores sociales, precisamente en los cuales debe aumentarse, según una visión de consenso.⁸ Por ejemplo, según el Banco Mundial las inversiones en salud, entre 1980 y 1990, fueron en promedio 58% de lo presupuestado, en educación, de 1980 a 1995, de 67%.

El menor grado de ejecución ha sido resultado de varios factores, que han tendido a cambiar según el sector de que se trate. Primero, la ausencia de una visión ampliamente compartida —por parte de la sociedad— de los grandes objetivos de inversión a largo plazo, se ha traducido en variaciones frecuentes en las prioridades de inversión, en la falta de continuidad en la coordinación de proyectos y en la alta rotación de personal con cada cambio de gobierno. Segundo, existen una serie de normas y procedimientos inadecuados o engorrosos, la excesiva centralización del gasto en el MINFIN —con potestad para modificar asignaciones originalmente aprobadas por el Congreso—, una ley obsoleta de servicio civil que no permite el pago de salarios adecuados a personal calificado que dirija los grandes proyectos de inversión, y los obstáculos existentes para aplicar la ley de compras y contrataciones. Tercero, la ausencia de recursos de contraparte (consecuencia de la debilidad fiscal del gobierno), junto con la reducida liquidez resultante de tener que pagar el servicio de la deuda interna, ha retrasado el desembolso de préstamos externos destinados a financiar obras.

La imposibilidad de contar con recursos locales como contraparte de préstamos

destinados a financiar proyectos de inversión, y de personal capacitado para asegurar una adecuada gestión del gasto, pone de manifiesto lo que originalmente parecería contradictorio: no se gasta lo que se tiene porque (al menos en parte) no se cuenta con los recursos (financieros y humanos) para hacerlo. En todo caso, varios de los problemas que impiden una buena ejecución se pueden comenzar a resolver con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), actualmente en proceso de instalación. Este busca desconcentrar la administración financiera. Se trata de un mecanismo integrado de control de presupuesto y de las operaciones de contabilidad, tesorería, auditoría y contrataciones de los demás ministerios, que permitiría agilizar el gasto al combinar un mejor seguimiento por parte del MINFIN con una mayor descentralización del gasto a los ministerios. Además, se han hecho esfuerzos por mejorar la eficiencia mediante la subcontratación de empresas privadas u organismos no gubernamentales para realizar actividades anteriormente en manos del Estado (como construcción de carreteras, distribución de alimentos para niños escolares y supervisión de hospitales).

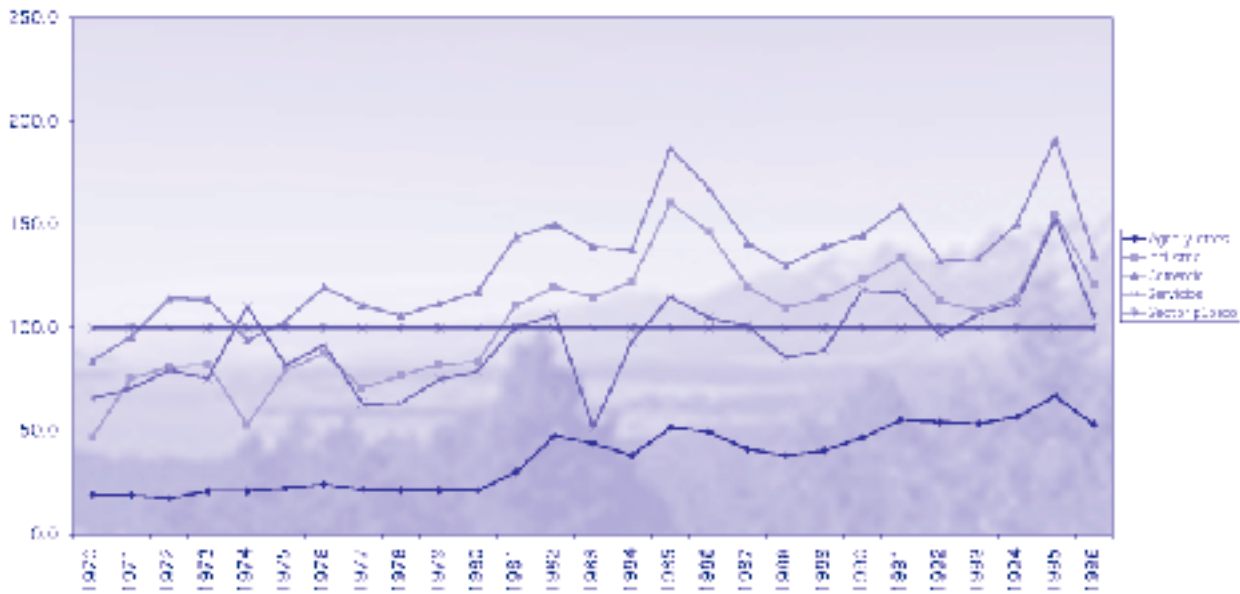
b. Empleados públicos sin perspectivas

Tal como se mencionó en la sección anterior, parte de los problemas de ejecución del gasto público tiene que ver con la persistencia de un sistema de empleo gubernamental plagado de deficiencias tales como salarios reducidos, ausencia de mecanismos adecuados para evaluar el desempeño de los empleados y clientelismo.

La irracionalidad salarial ha sido la tónica en el sector público. Por una parte, en el período 1970-1996, los salarios de los trabajadores públicos quedaron rezagados con respecto a los del privado (Gráfico 3.4). Mientras en 1970 los salarios en éste se encontraban por debajo del promedio en el público, en 1996 ocurría prácticamente lo

⁸ Banco Mundial (1997)

Gráfico 3.4
Remuneraciones sectoriales
y del sector público



Fuente: IGSS.

inverso: el promedio de los salarios públicos del sector era excedido por todos los del privado, excepto en la rama de la construcción y la agricultura. El resultado ha sido una fuga del personal capacitado hacia el sector privado, en detrimento de la eficiencia de la gestión gubernamental.

Por otra parte, la disposición de evaluar anualmente el desempeño de los empleados no se ha cumplido, por lo que se carece de una base sólida para recomendar ascensos e incrementos salariales que contribuyan a aumentar la eficiencia. Por el contrario, en la administración pública lo que ha predominado son los incrementos salariales producto de presiones sindicales. Lo anterior ha estimulado la ampliación de la brecha salarial con el sector privado, especialmente en lo que respecta a profesionales y ejecutivos.

Finalmente, debe señalarse que el empleo público se halla fuertemente condicionado por el clientelismo, esto es, por la entrega de plazas que cada partido político gobernante hace a sus correligionarios a lo largo de su gestión, lo cual ha impedido, en gran medida, la existencia de una carrera de servidor público.

3 Las consecuencias de aumentar la brecha entre ingresos y gastos del sector público

Ante la presión para aumentar el gasto y lo problemático de obtener más recursos, existe el peligro de que la brecha entre ambos se haga más honda. Una expansión imprudente del gasto por encima de los recursos disponibles puede desembocar en desequilibrios macroeconómicos indeseables, tales como inflación, crisis cambiarias y de balanza de pagos. Estos efectos dependen de la magnitud del déficit y de la forma en que se financia. Una comparación entre los ingresos y los gastos totales del gobierno permite concluir que en el período 1970-1996 los primeros representaron un promedio del 9.2% del PIB y los segundos alcanzaron 11.1%, lo que generó un déficit de casi el 2%.⁹

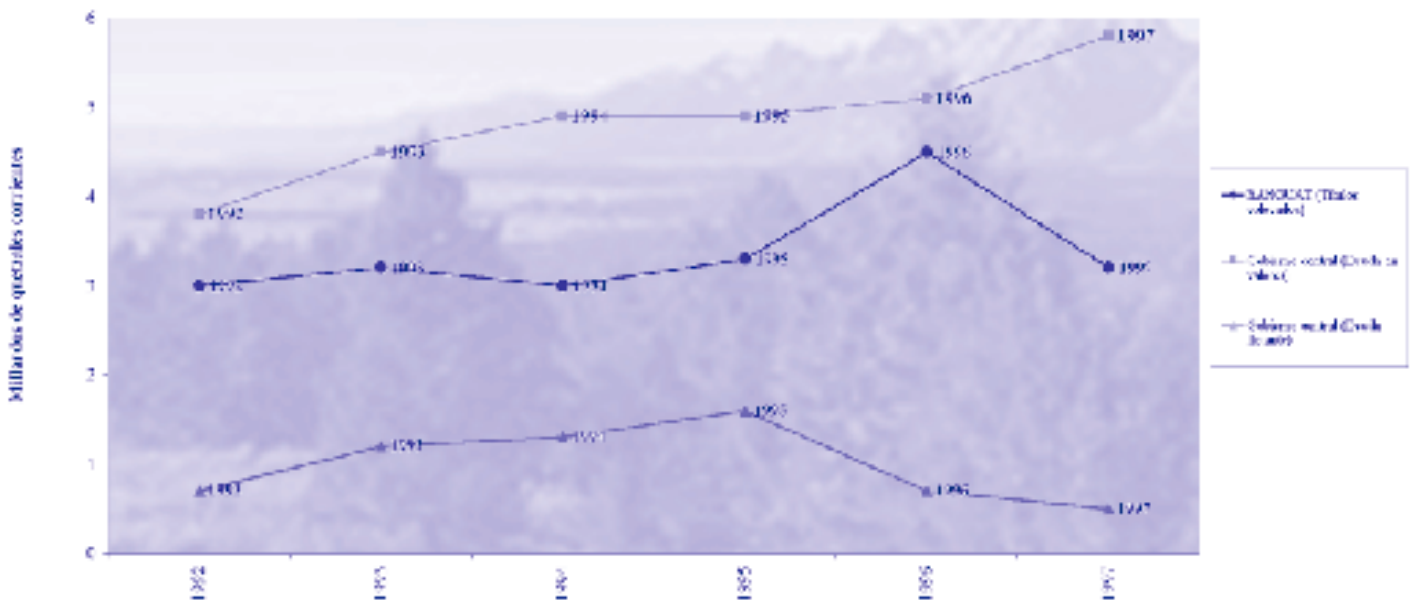
⁹ MINFIN (varios años).

Un déficit de esta magnitud no tendría normalmente mayores consecuencias sobre las tasas de inflación y de interés. Sin embargo, a partir de la liberalización de las tasas de interés en 1990, el déficit fiscal provocó un efecto magnificado sobre éstas debido a dos razones. Primera, se acumuló un saldo creciente de títulos vendidos por el Banco de Guatemala (BANGUAT) con el objeto de absorber el exceso de liquidez generado por un considerable ingreso de capital externo (Gráfico 3.5), con lo cual el MINFIN y el Banco competían por recursos, y estimulaban el aumento del interés. Segundo, en numerosas ocasiones las insuficiencias fiscales, junto a una deficiente programación financiera, daban lugar a que el gobierno tuviera dificultades de caja —parcialmente reflejadas en una deuda flotante de consideración—, lo cual obligaba

a que el MINFIN acudiera a la emisión de bonos en condiciones de extrema debilidad, situación que los agentes financieros aprovechaban para dar crédito a plazos cortos con intereses altos.

Esto se reforzó después de 1994, cuando la falta de recursos no pudo cubrirse con financiamiento del BANGUAT debido a que en ese año se introdujo una reforma constitucional para prohibir esta práctica. En conclusión, la política monetaria —generalmente restrictiva— permitió mantener una tasa de inflación relativamente baja, pero la colocación simultánea de títulos del BANGUAT y del MINFIN resultó en tasas de interés que a fines de 1993 y a mediados de 1996 tuvieron un nivel cercano al 25% y que durante todo el período siempre estuvieron por encima del 20% (Cuadro 3.1).

Gráfico 3.5
Saldos de valores colocados por el BANGUAT y el gobierno central



Fuente: BANGUAT (varios años).

Cuadro 3.1
Déficit fiscal y tasa de interés
(porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Déficit fiscal	2.1	0.0	0.0	1.5	1.4	0.6	0.1	1.0
Tasa de interés (activa)	22.6	22.1	21.2	26.7	20.3	22.2	22.5	16.3
Tasa de inflación	59.8	10.0	14.2	11.6	11.6	8.6	10.9	7.2

Fuente: BANGUAT (varios años).

Este fenómeno comenzó a corregirse parcialmente a partir de la segunda mitad de 1996, cuando el gobierno central cambió la política de endeudamiento interno, y centró su actividad en mejorar las condiciones (plazos más largos y tasas de interés más bajas) en que se colocaban los títulos de deuda. En este proceso fueron decisivos dos cambios de política. Por una parte, la mayor coordinación con el BANGUAT condujo a este a suspender la colocación de nuevos títulos en el mercado interno (el saldo de títulos colocados disminuyó de Q 4.5 millardos en 1996 a Q 3.2 millardos en 1997), con lo cual se redujo la demanda de recursos internos y, por ende, la presión sobre la tasa de interés. Similares consecuencias representó, durante 1997, la colocación de títulos en el exterior por US\$150 millones.

No obstante los logros en reducir las tasas de interés y en alargar los plazos de la deuda interna, el gobierno padece una falta extrema de liquidez. En 1997 78% de los ingresos tributarios debió destinarse al servicio de la deuda interna bonificada (Cuadro 3.2) y otra parte considerable a los pagos de la deuda externa.

Este fenómeno ha adquirido las características de un círculo vicioso: cuando a los recursos tributarios se les resta el servicio de la deuda interna, el gobierno se queda con un mínimo de recursos disponibles, lo cual lo obliga a emitir nuevos títulos para obtener más recursos. Ello de nuevo eleva el saldo de la

deuda interna, aumenta el servicio correspondiente al año siguiente, y vuelve a producir el mismo problema de ausencia de liquidez y de búsqueda de recursos por la vía del endeudamiento.

No obstante la gravedad de este fenómeno, debe reconocerse que la magnitud del servicio de la deuda interna bonificada se redujo en 1997 (77.7%) en comparación con 1996 (96.2%) gracias a la colocación de títulos en condiciones más favorables para el gobierno.¹⁰

C El debate sobre el tema fiscal

1. ¿Debe elevarse el gasto público?

Ya existen compromisos constitucionales y políticos que le dan cierta dirección al gasto público en el futuro. Primero, el destino de por lo menos 21% del Presupuesto General de los Ingresos Ordinarios del Estado se halla fijado en la Constitución o en otras leyes (Recuadro 3.2). Segundo, los Acuerdos de Paz establecen metas que implican aumentos del gasto en salud, educación, seguridad civil, justicia y vivienda (Cuadro 3.3). Las limitadas erogaciones destinadas al desarrollo social (menos del 4% del PIB, comparado con más

¹⁰ BANGUAT.

Cuadro 3.2
Servicio de la deuda interna del Gobierno en 1997
(Millones de Quetzales)

Período	Servicio				Total Acumulado	Ing. Tribut. Acumulados	Servicio Acum./Ing. Trib. Ac.*
	Intereses	Amortización	Recompras	Total			
Enero	0.0	111.8	310.2	422.0	422.0	753.5	56.0
Febrero	57.1	38.8	852.3	948.2	1 370.2	1 374.6	99.7
Marzo	26.1	85.7	483.1	594.9	1 965.1	2 046.8	96.0
Abril	25.3	30.3	443.5	499.1	2 464.2	2 929.7	84.1
Mayo	23.1	110.7	158.4	292.2	2 756.4	3 870.9	71.2
Junio	17.1	37.7	258.4	313.2	3 069.6	4 660.8	65.9
Julio	46.5	151.6	443.7	641.8	3 711.4	5 541.2	67.0
Agosto	23.2	0.0	453.8	477.0	4 188.4	6 071.7	69.0
Septiembre	27.5	0.0	274.0	301.5	4 489.9	6 671.1	67.3
Octubre	62.2	0.0	1 265.7	1 327.9	5 817.8	7 699.1	75.6
Noviembre	48.1	94.0	375.0	517.1	6 334.9	8 455.3	74.9
Diciembre	260.9	37.7	921.1	1 219.7	7 554.6	9 726.8	77.7

* Se refiere a una relación porcentual.

Las recompras son compras de títulos que no son amortizados directamente sino que pasan a poder del emisor.

Fuente: BANGUAT.

del 10% en la mayor parte de los países latinoamericanos) han constituido una de las razones para la justificación de estos compromisos.

Los Acuerdos de Paz incluyen también compromisos respecto de volúmenes mínimos para otros tipos de gastos. Por ejemplo, un programa de inversiones públicas para el desarrollo rural por Q300 millones anuales deberá ejecutarse en el período 1997-1999; otro, por un monto total de Q200 millones para el período 1997-1999, en cadenas productivas relacionadas con la agricultura, silvicultura y pesca. Y, sin establecer volúmenes de financiamiento, se fija la prioridad de crear un Fondo de Tierras que promueva el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra.

Con base en las metas contenidas en los documentos suscritos, se puede estimar (Gráfico 3.6 o Cuadro 3.4) que entre 1997 y el año 2000 cerca de dos tercios de la recaudación esperada (6% del PIB) se emplearán para financiar gastos en las magnitudes previstas en los Acuerdos de Paz. Esta proporción se reduciría a poco menos de la mitad hacia el año 2000, si se alcanza una carga tributaria del 12% del PIB.

Si a lo anterior se agregan los compromisos constitucionales, y la porción del IVA preasignada a municipalidades y consejos de desarrollo,¹¹ en 1999 el gasto público ya comprometido equivaldrá a cerca de 10% del PIB.¹² Aun cuando existan otros ingresos no tributarios (transferencias desde otras

¹¹ Se excluyen los recursos preasignados a los Fondos de Desarrollo ya que pueden contabilizarse como parte de los gastos de paz destinados al desarrollo social.

¹² Además, existe una severa restricción para cumplir con estos compromisos debido al alto servicio de la deuda pública interna (véase la sección anterior).

Recuadro 3.2

Los compromisos constitucionales

El destino de por lo menos 21% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado está previsto en diversos artículos de la Constitución Política de la República: artículo 84: 5% para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC); artículo 91: 3% para el fomento y promoción de la educación física y el deporte; artículo 213: 2% para el Organismo Judicial; artículo 257: 10% para las municipalidades; artículo 268: un porcentaje de las partidas del Organismo Judicial debe ir a la Corte de Constitucionalidad; el artículo transitorio 13: 1% para alfabetización. Leyes de menor rango disponen también asignaciones específicas. Por ejemplo, la Ley Electoral, un aporte al Tribunal Supremo Electoral no menor al 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Cuando se elevó la tasa del IVA del 7% al 10%, se estableció que el incremento debía destinarse a las municipalidades, a los Consejos Regionales de Desarrollo y a los Fondos para la Paz. La nueva Ley Forestal señala un aporte del 1% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

Fuente: Corte de Constitucionalidad (1996).

Cuadro 3.3

Compromisos de aumentar la carga tributaria y los gastos sociales en el período 1997-2000 establecidos en los Acuerdos de Paz

Concepto	Año Base	Metas mínimas indicativas en %			
	1995	1997	1998	1999	2000
Carga Tributaria	7.6	8.6	10.0	11.4	12.0
Aumento porcentual sobre el monto en Q. Millones del año base.					
Sector Salud	750.4	15.0	25.0	35.0	50.0
Sector Educación	1 411.9	15.0	30.0	40.0	50.0
Seguridad civil	289.1	14.0	30.0	40.0	50.0
Justicia	150.8	12.0	30.0	40.0	50.0

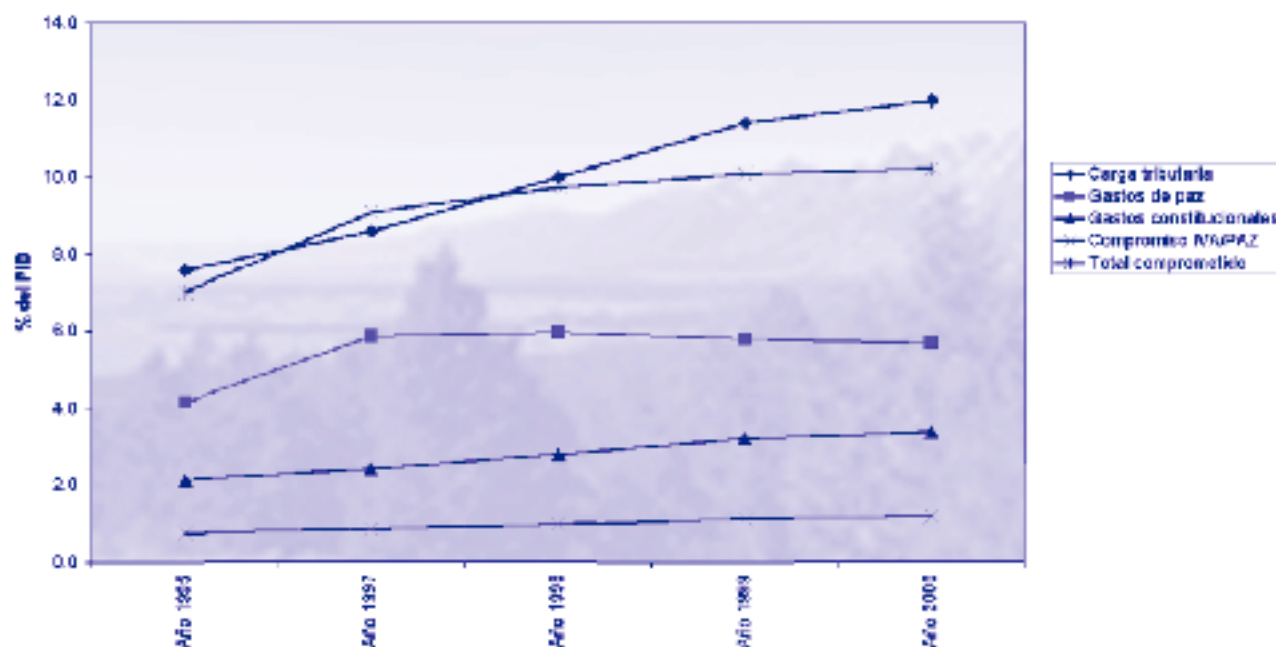
Fuente: Gobierno de Guatemala y URNG (1996).

empresas públicas, cooperación externa, endeudamiento) también debe tomarse en cuenta la existencia de otros gastos contemplados en el presupuesto, lo cual nuevamente apunta a que una carga del 12% del PIB pareciera ser el mínimo requerido para cumplir con el total del gasto en el futuro cercano.

La práctica de asignaciones presupuestarias específicas fijadas de antemano, por razones constitucionales o de otro tipo, ha estado sometida a críticas desde un punto de vista

práctico, pues afecta la discusión del presupuesto en dos sentidos: hace difícil reducir el gasto público y favorece su aumento. Por tanto, la política presupuestaria tiene poco margen de maniobra para atender las circunstancias y las prioridades del momento. Sin embargo, el argumento contrario sostiene que establecer anticipadamente el destino de los recursos incrementados sirve para darle al contribuyente un mensaje directo sobre el uso a que están destinados los impuestos.

Gráfico 3.6
Compromisos fiscales



Fuente: Cálculos propios con base en MINFIN (1997) y el Gobierno de Guatemala y URNG (1996).

Cuadro 3.4
Gasto sectorial proyectado a partir de los Acuerdos de Paz
(millones de quetzales)

Destino	1995	1997	1998	1999	2000
Educación	1 411.9	1 994.4	2 653.5	3 257.1	3 978.2
Salud	750.4	926.5	1 356.4	1 669.9	2 114.5
Defensa	842.8	863.3	949.9	930.2	1 060.4
Seguridad	289.2	515.2	543.6	666.8	814.5
Org. Judicial	150.0	263.2	281.8	346.0	423.2
Vivienda	18.1	52.4	184.3	239.6	287.5
Min. Público	89.8	149.5	168.8	207.3	252.3
Total Gtos.	3 552.2	6 761.5	8 136.3	9 315.9	10 930.6
Impuestos	6 526.9	9 946.2	13 684.2	18 405.7	23 126.5
Gtos./Imptos.	54.4%	68.0%	59.5%	50.6%	47.3%
Gastos/PIB	4.1%	5.8%	5.9%	5.8%	5.7%

Fuente: MINFIN Públicas (1997); Gobierno de Guatemala y URNG (1996)

Otro tema polémico se refiere a posibles tendencias del gasto que pudieran subir aún más los ingresos requeridos por el gobierno a largo plazo. Primero, la necesidad de fortalecer el organismo judicial plantea requisitos de recursos significativamente superiores a los establecidos en los Acuerdos de Paz. Segundo, la eventual sustitución de un sistema de pensiones (de ahorro colectivo) por uno de ahorro individual, significaría que durante varios años el gobierno tendría que cubrir los costos de los jubilados del antiguo sistema sin contar con los recursos (las contribuciones) que este sistema generaba en el pasado. Tercero, la desgravación arancelaria, especialmente a la luz del compromiso de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), implicaría que en el futuro no se contaría con una fuente de entradas que en 1997 representaba alrededor de una quinta parte de todos los ingresos tributarios totales. Finalmente, podrían identificarse otras tendencias menos precisas pero no por ello menos importantes —el creciente proceso de urbanización y la correspondiente necesidad de realizar obras de infraestructura y de prestar servicios urbanos; el deterioro de los recursos renovables, particularmente de la reserva forestal y de los hidrológicos— que requerirán acciones de seguimiento e inversiones para asegurar su desarrollo sostenible.

2 ¿Por qué es difícil aumentar la carga tributaria en Guatemala?

No es fácil aumentar los ingresos del Estado en Guatemala. Existe una larga historia de intentos fallidos de reforma tributaria. Los obstáculos se hallan en la oposición de organizaciones gremiales, en la ausencia de autonomía del Estado frente a estos intereses, en una cultura que le da más valor a la evasión que al cumplimiento de las obligaciones, en

una administración de justicia con dificultades para aplicar sanciones, y en un marco institucional inadecuado que se concreta en una burocracia fiscal débil y una Constitución que reglamenta y limita severamente el poder tributario del Estado.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1985 se inició en la historia tributaria de Guatemala un nuevo capítulo que debilitó la capacidad gubernamental de obtener tributos. Se aprobaron artículos — como el 28, el 41 y el 243—, que erosionaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. El 28 señala que para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto;¹³ el 41 prohíbe la imposición de multas confiscatorias y determina que estas no podrán exceder el valor del impuesto omitido; el 243, al establecer el principio de capacidad de pago, ordena el cumplimiento de este principio, prohíbe los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna.

Existen posiciones distintas acerca de lo que implican estas restricciones. Una las contempla como la defensa de los derechos ciudadanos, por medio de reglas constitucionales claras, ante la posible arbitrariedad del poder estatal. Otra, plantea que con este enfoque se mezcla la defensa de los derechos de propiedad, que deben estar asegurados en la Constitución, con las obligaciones tributarias, que en otros países son un tema separado, vinculado a las responsabilidades ciudadanas.

Las restricciones impuestas por la Constitución han dado lugar a una serie de recursos de inconstitucionalidad en los regímenes de Vinicio Cerezo, Jorge Serrano y Ramiro de León;¹⁴ esto ha impedido que reformas aplicadas en muchas naciones pudieran ser puestas en vigor en Guatemala. En la práctica, esto ha llevado a agregar una nueva etapa al proceso de negociaciones requerido normalmente en el Poder Ejecutivo y el Congreso para aprobar una ley. Ahora, después de la aprobación, es normal que se

¹³ De acuerdo con FLACSO (1997) “En lo relativo al *solvet repet*, como producto de la influencia en el congreso de un pequeño grupo de especialistas en derecho tributario, en el último párrafo del Artículo 28 constitucional, se introdujo una concepción justamente inversa a la concepción latina. Como se sabe, dicha expresión se refiere al principio histórico de que quien tributa, primero paga y después alega. Lo aprobado eliminó este privilegio del Estado.

¹⁴ Anexo 8

hagan impugnaciones de inconstitucionalidad por parte de abogados del sector privado, partidos políticos de oposición u otros sectores. La incertidumbre creada con este recurso no termina de esclarecerse sino hasta meses después, y la sola posibilidad de impugnaciones coloca al gobierno en una posición de rehén frente a los grupos con capacidad de contratar abogados que impugnen el proyecto de ley. Un problema similar se dio en los Estados Unidos hace aproximadamente un siglo, que fue resuelto con una enmienda de la Constitución (Recuadro 3.3).

3 ¿Cómo se elevará la recaudación tributaria?

Las opciones para elevar la carga tributaria son, en principio, amplias. Incluyen el aumento de tasas o de bases de los impuestos

existentes (consumo, ingreso, importaciones, propiedad), el establecimiento de otros nuevos e incremento en la recaudación mediante un fortalecimiento de las sanciones y de la administración tributaria. Estas opciones han sido aprovechadas solo parcialmente en Guatemala. El debate que ha tenido lugar no pareciera haber palpado todo el potencial existente. La necesidad de cubrir gastos que superan 30% del ingreso nacional en otros países ha conducido a cambios administrativos y reformas centrados en cuatro tipos de impuestos: el IVA, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre la propiedad y, de importancia cada vez menor, los aranceles (Recuadro 3.4).

La necesidad de fortalecer la administración tributaria ha sido punto de consenso en Guatemala. Así, en los Encuentros para la Actualización (1997b) hubo acuerdo en que convenía vincular el objetivo de fortalecer la recaudación tributaria con una mayor eficiencia en el cobro, la fiscalización

Recuadro 3.3

La inconstitucionalidad del impuesto sobre la renta hace 100 años

Hacia fines del siglo XIX, en los Estados Unidos, un fuerte movimiento popular percibía la imposición de aranceles en 1890 como una medida dirigida a proteger a los grandes empresarios y exigía impuestos redistributivos. Luego de su victoria electoral en 1892, los demócratas aprobaron la imposición de un impuesto progresivo sobre la renta. Sin embargo, los oponentes a esta legislación invocaron la Constitución y lograron que la Corte Suprema la declarara inconstitucional. El argumento jurídico al cual acudieron partía de que el nuevo impuesto, que sería cobrado a cualquiera con un ingreso superior a los US\$4 000, era contrario al precepto constitucional de acuerdo con el cual los impuestos directos debían prorratearse entre los estados según su población. Esta disposición había sido establecida para evitar que los estados del sur pudieran ser afectados por impuestos especiales, aplicables a sus esclavos (o tierras), que no pudieron ser aplicados a los estados del Norte. El argumento político utilizado contra el nuevo impuesto era que representaba un asalto contra el capital y que estimularía la guerra entre ricos y pobres.

No fue sino hasta después de 1911 que el presidente republicano William Taft impulsó —presionado por su propio partido, pero con la vana esperanza de que fuera derrotada— una propuesta de reforma constitucional para permitirle al Congreso introducir el impuesto sobre la renta. La mayor autonomía de los diputados del Congreso, fortalecida por nuevas reglas establecidas en 1911, permitió que esta iniciativa fuera aprobada y luego ratificada por una mayoría calificada de estados. Esta reforma de la Constitución, conocida como la enmienda 16, permitió que el Congreso tuviera el poder de establecer impuestos que provinieran de cualquier fuente y sin estar sujetos a ningún prorrateo en la población. Meses después se estableció el impuesto sobre la renta de las personas y de las empresas.

Fuente: Steinmo (1993) y Schwartz (1993).

Las tendencias internacionales en el plano tributario

Aunque los procesos de desregulación y de privatización han reducido la participación directa del Estado en la economía, esto no ha venido acompañado de una reducción del gasto público. Para financiar estos gastos han acudido a reformas para mejorar la recaudación, ampliar su base y modificar las tasas tributarias. Algunas de las tendencias recientes en el plano internacional se explican a continuación.

El IVA es la innovación fiscal que se extendió a muchos países en las últimas décadas; sustituyó a impuestos con carácter de cascada —como el impuesto al timbre y papel sellado en el caso de Guatemala—, que solo estimulaban la integración vertical de las empresas y volvían dificultosa la recaudación por la multiplicidad de bases y tasas tributarias. Las ventajas del IVA radican en que: a) aun cuando se evada en la última etapa, algo se logra recaudar en las etapas anteriores; b) si en una etapa previa fue evadido, la siguiente lo cubre pues no contará con facturas para solicitar el crédito fiscal; c) se crea un interés voluntario por cumplir, pues se tiene opción al crédito fiscal; d) es neutral entre productos domésticos e importados y permite que se eximan las exportaciones para evitar un sesgo antiexportador. Otros impuestos específicos sobre el consumo —cigarrillos, licores, combustibles— siguen no solo por motivos tributarios, sino también para desestimular su consumo por razones de salud o ambientales.

En varios países se ha simplificado el impuesto sobre ingresos, al reducirse su alta progresividad. En el caso de las personas, dicha simplificación incluye: a) reducción sustancial del número de bandas tributarias, b) reducción de la tasa marginal máxima y aumento de la cifra mínima debajo de la cual no se es afecto al impuesto, c) uso de métodos presuntos para actividades difíciles de gravar —e.g. profesionales, agricultores—, d) reducción de las deducciones, e) inclusión de los beneficios al margen —e.g. casas o vehículos para los gerentes—, f) aumento de las retenciones sobre salarios, pago de intereses, de dividendos y a proveedores del Estado. En el caso del impuesto sobre ingresos a las empresas, la simplificación ha contemplado: a) reducción de las deducciones, b) unificación de la tasa con el fin de evitar el quiebre empresarial artificial, c) equiparación de la tasa máxima personal con la tasa única a las empresas para evitar movimientos discrecionales de uno a otro rubro, y d) establecimiento de un impuesto mínimo a las empresas. Las reformas al impuesto sobre ingresos han perseguido, principalmente, su eficiencia más que la equidad vertical; sin embargo, como por definición recae en los deciles más altos de la población, cualquier mejora de su recaudación incide positivamente en esa equidad.

Los impuestos sobre la propiedad o la riqueza continúan representando una porción pequeña de la recaudación total. Sin embargo, la globalización y la creciente movilidad de personas y capitales han dado lugar a un aumento de la importancia del impuesto sobre la tierra o propiedad inmueble, debido a que su inmovilidad permite gravarla más fácilmente que al capital o al trabajo. Además, el impuesto sobre la propiedad puede llegar a representar una fuente de entradas considerable para las municipalidades. Lo hecho en este sentido en varios países ha sido mejorar los catastros y su administración.

Los incentivos fiscales tienden a perder importancia. Surgieron como estímulos para cualquier actividad de inversión nueva o promisoría y como una necesidad para corregir fallas del mercado. Con el tiempo, sin embargo, se convirtieron en privilegios que no eran el resultado de una estrategia racional. Su gradual supresión se explica por la dificultad que introducen en la administración tributaria al facilitar la evasión, pues las empresas trasladan sus utilidades gravables a empresas que se encuentran exentas del pago del impuesto.

Los países han procedido a profundas reformas comerciales: a) reducción (e.g. cuotas), reemplazo por su equivalente arancelario o supresión de las barreras no arancelarias; b) baja de los aranceles promedios; c) reducción de la dispersión arancelaria, y d) eliminación de los impuestos a las exportaciones. La tendencia general es hacia la pérdida de importancia de los aranceles en la recaudación de los países, y su sustitución por impuestos domésticos. Sin embargo, en el proceso de reforma comercial puede que la recaudación no disminuya en el corto plazo debido a la arancelización de las barreras no arancelarias, al retorno al comercio normal de productos que, ante las tasas tan elevadas, eran objeto de contrabando y a la depreciación del tipo de cambio que habitualmente acompaña a las reformas comerciales.

Las reformas administrativas han sido un componente importante de las reformas tributarias de varios países. Estos avances administrativos han incluido: a) reducción del rezago de la recaudación; b) la tendencia a indexar los

Continúa en la siguiente página

pagos tributarios y a aumentar los intereses; c) se ha facultado a las autoridades para que clausuren negocios en forma temporal; d) la realización de auditorías con mayor frecuencia y con especial énfasis en grandes contribuyentes; e) se ha recurrido a las retenciones; f) la computarización del sistema tributario; g) la entrega de un número tributario único a cada contribuyente; h) el enlistado de bancos como establecimientos receptores de pago; i) el establecimiento de controles cruzados que permiten comparar ingresos, ventas y compras de artículos como automóviles y vivienda.

Fuente: Harberger (1990), Burgess y Stern (1993).

y la reducción de la evasión fiscal; se subrayó, asimismo, que las acciones de política fiscal debían permitir aumentar la tasa anual de crecimiento económico. En otros foros se ha destacado también la necesidad de promover una moral tributaria en la población, de manera que el pago de impuestos sea percibido como una obligación ciudadana, para evitar la iniquidad (entre quienes pagan y quienes no pagan impuestos) que surge de la evasión.

Por otra parte, en la discusión se ha destacado más en la necesidad de ampliar la base de los impuestos (de manera que aumente, en particular, el número de contribuyentes) que la de elevar las tasas correspondientes. En la práctica, algunos cambios de la legislación buscan aumentos en ambas direcciones. Así, las tasas de algunos impuestos (IVA, gasolina, bebidas, propiedad inmueble, uso de aeropuerto) fueron reajustadas en los últimos años, aunque la máxima del ISR se redujo de 30% al 25% en 1997 y los aranceles han bajado gradualmente desde hace una década. La base de varios impuestos también se ha ampliado, principalmente por medio de la eliminación de exoneraciones o privilegios fiscales.

La evolución de la base de los impuestos aplicables a la renta no es tan clara. Aumentó con la eliminación de exenciones y con el establecimiento del ISET, que hasta 1997 se aplicaba a ingresos brutos o a activos netos. Sin embargo, la sustitución del ISET por parte del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, a partir de 1998, significa que este impuesto sobre ingresos deja de aplicarse a individuos, con lo cual se ha reducido su base. Además, igual efecto produjo el aumento lo que se conoce como el ingreso no

imponible, es decir, el ingreso por encima del cual corresponde pagar el ISR (de Q18 000 a Q36 000)¹⁵.

La reducción de privilegios fiscales se ha convertido, a su vez, en un tema de creciente consenso que ya se ha reflejado en cambios significativos de la legislación. En la década actual se ha observado una tendencia a reducir estos privilegios: el Decreto 59-90 del Congreso de la República, Ley de Supresión de Privilegios Fiscales, eliminó exenciones tributarias establecidas en veinte disposiciones legales. En los Encuentros para la Actualización (1997b) quedó asentado el acuerdo respecto de la conveniencia de revisar las exenciones del ISR, del IVA, derechos arancelarios y otros impuestos. La aprobación, en diciembre de 1997, de la Ley de Supresión de Privilegios, Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal, fue un paso decisivo en este sentido. Sin embargo, aún prevalecen muchos de ellos.¹⁶

El plazo en que pueda manifestarse una mejor recaudación, como resultado de cambios en la administración tributaria, es motivo de debate. Hay quienes piensan que las experiencias de otros países demuestran que esos cambios producen resultados graduales y a mediano plazo (entre dos y cinco años) en la recaudación.¹⁷ Otros sugieren que, previo al aumento o creación de nuevos impuestos, debieran simplificarse las leyes y reglamentos que los rigen y reestructurarse la administración tributaria. En todo caso, resulta evidente que la administración es un componente esencial del sistema fiscal, en particular para disuadir la evasión de impuestos.

¹⁵ Se argumenta que de lo contrario el ingreso disponible estaría por debajo del costo de la canasta básica vital.

¹⁶ Anexo 8.

¹⁷ FMI (1997).

Por otra parte, no existe consenso acerca del posible “menú” de impuestos que se requeriría para alcanzar las metas de recaudación establecidas por los Acuerdos de Paz. Debido a que los impuestos que han proporcionado más recursos en Guatemala son el IVA, el ISR y el arancel de importación, y este último tiende a desaparecer como resultado de compromisos internacionales, el debate nacional se ha concentrado en la importancia relativa que debieran tener el IVA y el ISR. El intento de establecer un nuevo impuesto sobre inmuebles también dio lugar a una discusión sobre la posibilidad de implementarlo.

La elevación de la tasa del IVA, con el argumento de que no desalienta el ahorro ni la inversión, es punto en la agenda del debate. Unos consideran que el IVA conlleva una naturaleza regresiva: puesto que las personas de menores ingresos ahorran menos, este impuesto sustrae una mayor proporción del ingreso de estas personas que de aquéllas con

más recursos, que ahorran más. Quienes se oponen al aumento del IVA tienden a favorecer un incremento del ISR, pues a través de tasas diferenciales puede cobrarse más a quienes reciben más, lo que produce mayor progresividad. Aquellos que se pronuncian por aumentar el IVA le dan menor importancia al ISR. Algunos, incluso, sugieren eliminarlo, con el argumento que repercute negativamente sobre el ahorro y la formación de capital. En realidad, se trata de un debate complejo que conviene profundizar sobre la base de tener en cuenta tanto criterios de crecimiento (incentivos) como de equidad (Recuadro 3.5).

Conviene considerar otros impuestos, como el que se deriva de la reforma a la Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias. El gobierno impulsó esta reforma para establecer un impuesto mínimo a la renta con base en los ingresos brutos o en los activos netos, que puede descontarse del impuesto sobre la renta que correspondería pagar al año siguiente. Ello es semejante a

Recuadro 3.5

La progresividad o regresividad de los impuestos

En el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria** se convino que uno de los principios que debiera servir como marco del sistema tributario a establecer es que fuera “un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo”, lo cual ha estimulado la discusión acerca de si la estructura tributaria actual es progresiva, proporcional o regresiva. Esta discusión puede ilustrarse con un ejemplo matemático sencillo: supóngase que T es la carga fiscal que soporta una persona y que I sea su ingreso total. Se llama tasa impositiva efectiva al cociente T/I . Si el cociente es igual para todas las personas de todos los niveles de renta, el impuesto es proporcional; si es mayor en el caso de las personas de ingresos altos, es progresivo; si es menor en el caso de las personas de ingresos altos, es regresivo.

Ahora bien, el análisis de la incidencia fiscal y del grado de progresividad del sistema tributario requiere una base muy completa y confiable de datos estadísticos, así como frecuentes y actualizadas encuestas de ingresos y gastos. También es importante un sistema de cuentas nacionales completo y actualizado. En Guatemala, la base de datos es muy precaria, las encuestas de ingresos y gastos solamente cubren la década de 1980 y las cuentas nacionales se han elaborado sobre una base ya muy antigua (1958).

Las discusiones en torno a este tema en Guatemala descansan, por tanto, sobre una base muy pobre. A pesar de estas limitaciones estadísticas, KPMG Peat Marwick y la Universidad de Georgia (1990) estimaron la distribución de la carga tributaria según el tipo de impuesto y los niveles de ingreso de los contribuyentes, y concluyeron que a fines de la década de los 80 el sistema tributario en su conjunto era ligeramente progresivo (es decir, el cociente T/I aumenta a medida que crece el ingreso de los contribuyentes). Por otra parte, el hecho de que los impuestos indirectos predominen en la estructura tributaria es tomado por muchos como un indicador de que el sistema es regresivo, aunque en los Encuentros de Actualización quedó claro que este punto de vista no es compartido por todos. En el acuerdo sobre cronograma para la implementación, verificación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se convino desarrollar una metodología para evaluar la progresividad del sistema tributario guatemalteco.

gravar la renta, ya que equivale a gravar el activo que genera ingresos. Esto no toma en cuenta los períodos en que efectivamente pueden existir pérdidas, lo cual ha motivado alguna controversia sobre la reforma propuesta, aunque la opción de descontarlo del ISR al año siguiente diluye su impacto.

El Impuesto Único sobre Inmuebles también ha generado una amplia discusión. Según los Acuerdos de Paz, en 1997 debía promoverse un ajuste en la legislación para fijar un impuesto territorial de fácil recaudación municipal. Por una parte, se ha destacado el hecho que se trata de un impuesto directo, con posibilidades de tener un carácter progresivo. Por otra, la inclusión del inmueble, además de la tierra, dentro de la base imponible en los casos urbanos también ha provocado discusión: desde quienes argumentan que introduce cierto grado de arbitrariedad hasta quienes piensan que el impuesto afectará más a los pequeños propietarios que a los grandes. La discusión se ha referido, asimismo, a la capacidad de las municipalidades de recaudar impuestos y al tema de la descentralización fiscal (Recuadro 3.6).

Finalmente, la disminución de la recaudación obtenida de aranceles resulta inevitable. Sin embargo, persisten discrepancias de opinión acerca del ritmo en que debe proceder la desgravación arancelaria y a la diferencia entre las tasas (dispersión) que debieran existir mientras tanto. Por un lado, se alega que una tasa única provocaría menos distorsiones y reduciría las posibilidades de cabildero y de presiones proteccionistas; por otro, se insiste en que ello colocaría en desventaja a los productores guatemaltecos frente a los exportadores centroamericanos, quienes tendrían acceso a insumos importados con aranceles menores. En todo caso, el menú de impuestos que se adopte dependerá de argumentos técnicos, de la lucha política y del grado de urgencia con que la sociedad guatemalteca manifieste su necesidad de aumentar el gasto público en educación, salud, seguridad, aplicación de la justicia y construcción de infraestructura.

Recuadro 3.6

Ventajas y desventajas de la descentralización fiscal

La descentralización fiscal tiene ventajas y desventajas. Entre las primeras destacan las siguientes: a) los servicios provistos responderán mejor a las demandas de las poblaciones locales; b) las autoridades locales se vuelven más responsables ante los votantes que las eligieron (por el contrario, esto disminuye si los ingresos municipales descansan en transferencias del gobierno central); c) las poblaciones locales se encuentran más dispuestas a pagar por los servicios públicos (si bien no existe un precio de los bienes públicos, el impuesto cumple en parte esa función); d) la recaudación puede ser mayor, pues algunos impuestos requieren familiaridad con las poblaciones y economías locales.

Entre las desventajas se señalan: a) podría generarse competencia entre el gobierno central y los gobiernos locales por la misma base tributaria; b) las disparidades regionales en ingreso y riqueza podrían acentuarse, pues las comunidades urbanas y ricas percibirían mayores ingresos (los impuestos sobre recursos naturales también incidirían en una mayor recolección para ciertas regiones o municipios); c) las municipalidades pequeñas incurrirían en un costo administrativo mayor que las más grandes, pues su costo unitario tiende a ser más elevado; d) ciertas municipalidades podrían volverse excesivamente dependientes de una compañía local, lo cual podría volverse crítico en una eventual quiebra.