



Guatemala, enero 2012

No. 1

Política fiscal/tributaria durante el gobierno de Álvaro Colom

Por Jorge Murga Armas *

Introducción

En su Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008, titulado Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), después de un breve pero enriquecedor estudio sobre la cuestión fiscal en Guatemala, considera a “La política fiscal/tributaria” como “la más polémica de todas las políticas públicas para los gremios empresariales, especialmente en lo que concierne a los niveles de tributación”.¹

Su afirmación no carece de fundamento. Desde siempre, las cámaras empresariales, sus miembros y no pocos ciudadanos influidos por esa cultura antifiscal, se han opuesto abiertamente a cualquier iniciativa

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC). Correo electrónico jmurga@usac.edu.gt / iies@usac.edu.gt

¹ PNUD, *Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano? Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008*, Volumen I, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, 2008, pp. 485-486.

de reforma tributaria. De hecho, la carga tributaria en Guatemala sigue siendo de las más bajas del mundo,² y la estructura tributaria, no obstante ciertas "concesiones" del sector privado,³ "se ha modificado poco".⁴

Hoy, en un contexto marcado por una seria crisis en las finanzas del Estado, es válido preguntarse sobre la especificidad de la coyuntura tributaria.

I. Situación fiscal en el último año de gobierno de Óscar Berger

Si nos atenemos al Primer informe sobre la política fiscal en Guatemala,⁵ en el 2007, último año de gobierno del presidente Óscar Berger (2004-2008), la situación fiscal se caracterizaba entre otras cosas por la existencia de:

- 1) Un insuficiente e ineficaz nivel del gasto social que no satisfacía las necesidades del momento;
- 2) Un desequilibrio en las prioridades para la asignación de recursos —se gastó más en infraestructura vial como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) mientras se redujo el gasto en educación, salud y asistencia social—;
- 3) Persistencia de mecanismos paralelos de ejecución del gasto público —la cobertura del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) era incompleta—;
- 4) La existencia de una deuda flotante equivalente a 0.8 por ciento del PIB de 2008 —debido a que el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) generó obligaciones no registradas en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)—;
- 5) Una carga tributaria de 12.3 por ciento insuficiente para que el Estado atienda adecuadamente sus obligaciones en seguridad y desarrollo social y rural —aunque la carga tributaria alcanzó el nivel más alto de los últimos años estaba por debajo de la meta mínima indicativa establecida en los acuerdos de paz, equivalente hoy al

² *Ibid.*, p. 438.

³ El rechazo habitual del sector privado a cualquier reforma tributaria que afecte sus intereses sólo puede matizarse por la aceptación reciente de ciertos impuestos mínimos y de carácter temporal. Entre ellos, el Impuesto de solidaridad extraordinario y temporal en 1996-1997, el Impuesto de empresas mercantiles y agropecuarias en 1998-2003, y el Impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz en 2004-2008.

⁴ *Ibid.*, p. 440.

⁵ Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), *Primer informe sobre la política fiscal en Guatemala: Diagnóstico de 2007 y perspectivas para 2008*, Guatemala, febrero de 2008.

- 13.2 por ciento—;
- 6) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) seguía siendo el impuesto con mayor peso entre los ingresos tributarios;
- 7) La recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) creció pero por debajo de su potencial y apoyándose en impuestos temporales que garantizan obligaciones mínimas. La compleja estructura actual del ISR dificultaba su recaudación;
- 8) El crecimiento de la carga tributaria y la política de gasto público en 2007 resultaron en un déficit fiscal preliminar de 1.5 por ciento del PIB —nivel razonable en función de su contribución a la estabilidad macroeconómica, si se excluía la deuda flotante—;
- 9) El gobierno heredó un presupuesto cuyo déficit fiscal no estaba totalmente cubierto —cuando se aprobó el presupuesto para 2008, cinco préstamos externos negociados estaban pendientes de ser aprobados por el Congreso de la República.

Fue en ese contexto que el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) se planteó cuatro ejes estratégicos de política fiscal, que buscarían 1) Reorientar el gasto público; 2) Aumentar la transparencia del gasto público; 3) Realizar una reforma tributaria integral y; 4) Asegurar una gestión financiera disciplinada que garantice la estabilidad macroeconómica.⁶

Veamos cómo evolucionó el proyecto de reforma tributaria.

II. El proyecto de reforma tributaria integral

Para impulsar la continuidad del Pacto fiscal⁷ —que a su vez retomaba el mandato del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria⁸ —, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNP) promovió, en agosto de 2006, la constitución del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF). Este, entre otras tareas, debía definir el conjunto de acciones necesarias para la realización de los principios y compromisos pendientes del Pacto fiscal. Se esperaba, claro está, que la propuesta del GPDF fuera una guía para la política

⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁷ Comisión Técnica del Pacto Fiscal, *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*, Guatemala, 25 de mayo de 2000.

⁸ Gobierno de la República de Guatemala, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, México, D. F., 6 de mayo de 1996.

fiscal del nuevo gobierno que asumiría el poder en enero de 2008.⁹

Luego de un proceso de elaboración de diversos estudios técnicos en las áreas de tributación directa, indirecta, gasto público, descentralización tributaria, transparencia, eficacia y eficiencia del gasto,¹⁰ así como de la realización de varios talleres de discusión y retroalimentación con expertos internacionales y diversos sectores de la sociedad, los miembros del GPDF hicieron el análisis técnico que desembocó en la Propuesta de modernización fiscal en Guatemala.¹¹

En cumplimiento de su misión, el 17 de marzo de 2008 el Grupo promotor del diálogo fiscal entregó la Propuesta de modernización fiscal al Consejo nacional de los acuerdos de paz. Éste, en medio de una ceremonia especial celebrada en el Palacio Nacional el 22 de abril de ese mismo año, lo traspasó al Organismo Ejecutivo para que el Ministerio de Finanzas Públicas —ente rector de la política fiscal en Guatemala— elaborara las iniciativas de ley correspondientes.¹²

Se trataba, en realidad, de una nueva etapa del proceso técnico-político que desde el 2006 había reunido a no pocas personas interesadas en la problemática fiscal. Con Álvaro Colom de presidente, dos miembros del GPDF cercanos desde hace algún tiempo a la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)¹³ tendrían la oportunidad de impulsar la propuesta de modernización fiscal desde el gobierno. Ciertamente, Juan Alberto Fuentes Knight y Carlos Alberto Barreda Taracena dejarían el Grupo promotor del diálogo fiscal el 13 de enero de 2008 para asumir el Ministerio y Viceministerio de Finanzas Públicas

9 Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), *Propuesta de modernización fiscal en Guatemala*, Guatemala, 16 de noviembre de 2007.

10 Véanse los siguientes informes de consultoría: Santiago Díaz de Serralde y Carlos Garcimartin, *Propuesta de medidas para incrementar la recaudación en impuestos sobre la renta (ISR)*; Ricardo Barrientos, *Impuestos indirectos: diagnóstico y propuestas*; Michaele Jorrat de Luis, *Propuesta de medidas para la reducción del gasto tributario*; Daniel Sureda, *Propuesta de medidas tributarias Impuesto a la Propiedad*; Ricardo Fenochietto, *Insumos administración tributaria*; Carlos Silvani, *Insumos administración tributaria*; Gustavo Yamada, *Gasto público y desarrollo social en Guatemala: diagnóstico y propuesta de medidas*; Arlette Beltrán y Enrique Vásquez, *Recomendaciones de política de mejora de la calidad de la inversión pública y los programas sociales en Guatemala*; Chistian Gruenberg, *Evaluación de la transparencia del gasto público y la inversión en infraestructura*. GPDF, *op.cit.*, p. 2.

11 *Ibid.*, p. 1.

12 MINFIN, *Segundo informe sobre la política fiscal en Guatemala: Un aporte a la transparencia*, Guatemala, julio de 2008, p. 34.

13 Era pública la simpatía de Juan Alberto Fuentes Knight con el proyecto de la UNE. En su libro *Rendición de cuentas*, sin embargo, el ex ministro de Finanzas pone distancia entre él y el partido de gobierno. Véase Juan Alberto Fuentes Knight, *Rendición de cuentas*, F&G editores, Guatemala, agosto de 2011, pp. 40-48.

al día siguiente.¹⁴

Eso, más las aspiraciones políticas de Álvaro Colom Caballeros que presentaba por tercera vez su candidatura a la Presidencia de la República, explicarían el respaldo del nuevo gobierno a la Propuesta de modernización fiscal en Guatemala. En efecto, incluso antes de recibir formalmente el documento, la administración Colom asumió el desafío de impulsar una “reforma tributaria integral” basada en las recomendaciones del Grupo promotor del diálogo fiscal.¹⁵ Para ello, y en consonancia con los objetivos de la propuesta del GPDF,¹⁶ se proponía, “como mínimo”:

- 1) Elevar la recaudación a un nivel que alcance o supere la meta mínima indicativa de 13.2 por ciento para la carga tributaria establecida en los acuerdos de paz;
- 2) Fortalecer la tributación directa, en particular implementando una reforma integral del ISR, con base en criterios que contribuyan a una mayor recaudación, y que a la vez aseguren una mayor simplificación y garantías de estabilidad para las personas y empresas que pagan el impuesto;
- 3) Seguir avanzando en el fortalecimiento del control y fiscalización de las obligaciones de los contribuyentes. En ese sentido, se buscaría mejorar los logros alcanzados en la reducción de la evasión tributaria y el contrabando aduanero con medidas legislativas que complementen las aprobadas en 2006.

Por la importancia de su contenido, citaremos las líneas generales de la reforma tributaria propuesta por el Grupo promotor del diálogo fiscal. Ellas nos permitirán conocer la evolución de ese proyecto.

14 GPDF, *op. cit.*, p. 1.

15 MINFIN, *op. cit.*, febrero de 2008, p. 3.

16 Los objetivos de la propuesta de modernización tributaria, según el GPDF, eran: 1) Cumplir la meta de los acuerdos de paz para la carga tributaria —hoy equivalente al 13.2 por ciento del PIB—; 2) Asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad; 3) Fortalecer la tributación directa, reformando integralmente el ISR, subsanando la dependencia a los impuestos mínimos como el IETAPP y corrigiendo debilidades en materia de equidad horizontal y vertical; 4) Contribuir a la estabilidad económica; 5) Procurar superávit o equilibrios fiscales, en su defecto, o un déficit fiscal prudente —alrededor del uno por ciento, en consonancia con el Pacto fiscal—; 6) Fortalecer la economía para enfrentar choques externos; 7) Mejorar la calificación riesgo-país; 8) Reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria; 9) Perseguir el contrabando y las asociaciones ilícitas de crimen organizado, destinadas a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias; 10) Definir reglas claras y estables: i) Reemplazar medidas temporales por una reforma integral; ii) Impulsar una sola reforma tributaria durante el periodo 2008-2011. GPDF, *op. cit.*, pp. 12-13.

A. Reforma integral del Impuesto sobre la renta

Se propone emitir una nueva ley del Impuesto sobre la renta centrada en los siguientes aspectos:

1. Reforma al régimen de trabajadores en relación de dependencia.
2. Reforma al Régimen general para personas individuales o jurídicas que realicen actividades mercantiles, no mercantiles o que se dediquen a la prestación de servicios profesionales o de arrendamiento.
3. Reforma al Régimen optativo para personas jurídicas y personas individuales que realicen actividades mercantiles.
4. Regularización del Régimen aplicable a las rentas de capital.
5. Reforma del Régimen de retenciones a no domiciliados o no residentes.
6. Permanencia en regímenes del ISR.
7. Rentas afectas.
8. Retenciones ISR.
9. Revisión de la Política de incentivos fiscales.

B. Impuesto al valor agregado

Se propone reformar la ley del IVA para incluir lo siguiente:

10. Establecimiento de un sistema de retenciones del IVA doméstico en aduanas, que tomaría como base las importaciones de bienes finales destinados al consumo humano, realizadas por los contribuyentes.
11. Establecimiento de un sistema de retenciones del IVA, aplicado en la fuente, para productores y distribuidores mayoristas de productos de consumo masivo.
12. Facilitación y control de compras exentas del IVA.
13. Fortalecimiento del Régimen simplificado para micro y pequeño contribuyente del IVA.
14. Establecimiento de un impuesto a la transferencia de bienes inmuebles.

C. Medidas asociadas al tratamiento impositivo de los vehículos terrestres

Se proponen las siguientes reformas:

15. Duplicar la tasa del impuesto de circulación de vehículos.
16. Creación de un Impuesto de primera matrícula en sustitución de Derechos arancelarios a la importación de vehículos.
17. Establecimiento de nuevas normas para el traspaso de vehículos y el pago del IVA.

D. Código tributario

18. Acceso a información para fines tributarios.
19. Establecer la obligación de los bancos y otros entes financieros a informar o confirmar a la administración tributaria, a su requerimiento, sobre operaciones financieras específicas de contribuyentes relacionados con las retenciones por ellos efectuadas y pagos de tributos. No se podrá requerir o entregar información de los saldos de las cuentas o nombre de los beneficiarios.
20. Establecimiento de la firma para procedimientos electrónicos.
21. Creación de la obligación de aviso de cese o suspensión de operaciones.
22. Asignación de facultades a la administración tributaria en materia de cierre cautelar.
23. Reducción de Q50,000 a Q10,000 la obligación de usar medios de pago bancarizados.
24. Revisión y depuración del sistema sancionatorio del Código tributario.
25. Interpretación de las normas tributarias.
26. Colocación de dispositivos de control a la producción, comercialización, importación, distribución o transporte.
27. Legibilidad de los documentos emitidos.
28. Estudio para determinación de la factibilidad legal del arbitraje tributario.

E. Aprobación de una Ley del sistema aduanero nacional

Se propone contemplar las disposiciones del Código aduanero uniforme centroamericano y su reglamento con una nueva Ley del sistema aduanero nacional.

29. Programa de cultura fiscal.

Desde que el Organismo Ejecutivo recibiera la propuesta, un equipo de juristas expertos del Ministerio de Finanzas y la Superintendencia de Administración Tributaria trabajó en la elaboración de un proyecto de ley “que recogiera con el mayor grado de apego posible, las recomendaciones emanadas del GPDF/CNAP, incorporando los aspectos técnicos jurídicos y económicos apropiados”.¹⁷ Al mismo tiempo, el MINFIN impulsó una campaña de divulgación del contenido de la propuesta y una serie de actividades con representantes de la sociedad civil, entre ellos, empresarios, partidos políticos, organizaciones sociales y centros de investigación.¹⁸

Fue en mayo de 2008 que el Directorio de la SAT conoció el proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco, el cual fue trasladado de inmediato al equipo de juristas de ese organismo para que le incorporaran las sugerencias y correcciones que creyere necesarias. Hecho esto, entre finales de mayo y principios de junio de 2008, los directivos del órgano de administración tributaria emitieron los dictámenes favorales necesarios. Luego, en muy pocos días, el Ministerio de Finanzas lo trasladó a la Secretaría General de la Presidencia para “cumplir con todas las formalidades previo a su traslado al Congreso de la República”.¹⁹

Ahora bien, después de una negociación velada entre el gobierno, el CACIF y ciertos diputados de la oposición y del partido oficial,²⁰ el proyecto de reforma tributaria integral que proponía modernizar la estructura tributaria guatemalteca, sufre del “veto del G-8”²¹ antes de su llegada al Congreso.

17 MINFIN, *op. cit.*, julio 2008, p. 34.

18 *Ibid.*, pp. 34-35.

19 *Ibid.*, p. 35.

20 Sugerimos la lectura completa de la obra ya citada de J. A. Fuentes Knight.

21 El G-8, según el ex ministro de finanzas Juan Alberto Fuentes Knight, estaba compuesto por varios de los propietarios o accionistas de las grandes corporaciones o conglomerados que monopolizan la economía nacional. Entre ellos, “Juan Luis Bosch del conglomerado agroalimentario-inmobiliario-financiero Gutiérrez-Bosch, Juan Miguel Torrebiarte del Banco Industrial, Mario Montano o Thomas Dougherty de Cementos Progreso, Rodrigo Tejeda de la Cervecería de la familia Castillo, José Luis Valdés del Banco Agrcomercantil, y Fraterno Vila de los ingenios azucareros”. Ellos, según el ex ministro, “ejercían un liderazgo informal en relación con el Cacif, pero sin que tomara la forma de una subordinación incondicional de esta entidad frente al grupo de grandes empresarios”. J. A. Fuentes Knight, *op. cit.*, pp. 61-62.

¿A qué se opusieron quienes mantienen capturada la economía nacional?²² ¿Qué provocó la reticencia del CACIF a la reforma tributaria? ¿Cuáles son, en una palabra, los temas del proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco que provocaron el espanto de los grandes empresarios?

1. El proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco

El proyecto de ley, según el Segundo informe del año 2008 del MINFIN, proponía lo siguiente:

A. Nueva Ley del impuesto sobre la renta

El proyecto planteaba la reducción gradual del 31 al 25 por ciento de la tasa al régimen sobre utilidades y el fortalecimiento simultáneo del régimen de rentas del capital (intereses y dividendos), gravando específicamente la distribución de dividendos (ganancias que las empresas trasladan a sus dueños) gradualmente del 3 al 10 por ciento. Asimismo, incluía el fortalecimiento del control de los costos y gastos deducibles en el régimen de utilidades y el fortalecimiento del régimen simplificado de tasa única sobre ingresos brutos —gradualmente del 5 al 7 por ciento pero manteniéndose en 5 por ciento durante 2009.

Además, preveía la simplificación y fortalecimiento del régimen de trabajadores asalariados manteniendo las deducciones ajustadas al reconocimiento de la capacidad de pago con tasas marginales de 5 y 7 por ciento sobre renta imponible, con una única deducción de Q36,0000 anuales y deducción por IVA pagado en el año. Por lo demás, la modernización del ISR contemplaba la adopción de estándares internacionales para mejorar la administración y control del impuesto, la cual se efectuaría mediante la aplicación gradual de normas de tributación internacional y de control de deducciones.

22 Véase la entrevista de VEA CANAL a Jorge Murga Armas: *Guatemala: país capturado por una decena de corporaciones y una centena de grandes empresas*, Parte I <http://www.youtube.com/watch?v=MxBTWCvB3TI>, Parte II <http://www.youtube.com/watch?v=aVVgXusSXvg&feature=related>, Parte III <http://www.youtube.com/watch?v=gIWsm6VzU3g&feature=related>, Parte IV <http://www.youtube.com/watch?v=kvPoM5w1tyo>. VEA CANAL, Programa Conversemos, Guatemala, 24 de mayo de 2011.

B. Extensión del sistema de retenciones del IVA y otros mecanismos para el fortalecimiento de la administración y control del impuesto

Aquí se proponía “un sistema de retenciones del IVA en aduanas, a cuenta del IVA doméstico, y un sistema de retenciones para productores y distribuidores de productos de consumo masivo”.²³ Con esta medida se buscaba estimular a los comerciantes del sector informal a regularizar su situación ante la Secretaría de Administración Tributaria. Adicionalmente, la iniciativa proponía controles y mejoras administrativas a las compras exentas del IVA, al régimen para contribuyentes pequeños y para el IVA en las transferencias de bienes inmuebles.

C. Adecuación del tratamiento fiscal de los vehículos

Esta parte contemplaba la revisión de las tasas del Impuesto de circulación de vehículos para obtener recursos adicionales pensados para apoyar las propuestas de solución al problema del transporte de pasajeros. Proponía además un impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres para viabilizar la adopción del arancel 0 por ciento en la importación de vehículos, acordado por las repúblicas centroamericanas como parte del proceso de integración económica regional.

D. Reformas al Código tributario

Estas pretendían fortalecer la capacidad fiscalizadora de la SAT a través de la adaptación de la legislación tributaria al uso de instrumentos electrónicos de documentación y declaración de impuestos.

E. Nueva Ley del sistema aduanero nacional

Con el objetivo de fortalecer el proceso de integración económica regional, el proyecto de ley buscaba complementar las disposiciones del Código aduanero uniforme centroamericano y su reglamento, e introducir procedimientos aduaneros adaptados a la especificidad de Guatemala.

El proyecto de modernización fiscal, plasmado en el proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco,

23 MINFIN, *op. cit.*, julio 2008, p. 36.

fue concebido para implementarse gradualmente —especialmente en lo que concierne al ámbito tributario. En ese sentido, en 2009 mantendría la tasa del 5 por ciento aplicable al régimen general del ISR, los dividendos pagarían únicamente una tasa de 5 por ciento y además se permitiría descontar el 100 por ciento del IVA. Por otra parte, el aumento al Impuesto de circulación de vehículos entraría en vigencia en 2010.

¿Cuáles fueron entonces los puntos de la discordia con el sector privado?

1.1 Los puntos de la discordia

Si la propuesta del Grupo promotor del diálogo fiscal —y por tanto la de la administración Colom— planteaba temas de aparente interés empresarial (combate a la evasión y el contrabando aduanero,²⁴ medidas para transparentar el gasto público o contra la corrupción²⁵), y si los representantes del CACIF habían participado directamente en el diálogo fiscal, uno no puede sino preguntarse por qué, a partir de mayo de 2008, los grandes empresarios rechazaron la reforma tributaria integral. Tres razones, al menos, explican su posición:

1. Aparte de introducir una tasa baja aplicable a todos los ingresos derivados de las rentas del capital (intereses y dividendos, de entre 5 y 10 por ciento) que no pagan nada de impuestos en la actualidad, la reforma del ISR proponía reducir las posibilidades de evasión, especialmente controlando aquellos costos que las empresas intentan exagerar para reducir las ganancias que reportan a la Secretaría de Administración Tributaria. En ese sentido, la propuesta definía de manera precisa lo que eran los costos reales de las empresas obligándolas a reportar sus ganancias verdaderas y a pagar los impuestos que les correspondan.
2. El nuevo ISR incluía medidas que hacían muy difícil elevar los costos por importación de materias primas o los que implican asumir supuestas deudas con intereses altísimos. Actualmente, muchas empresas reportan precios por encima de los reales o utilidades

24 Al respecto, la Propuesta de modernización fiscal en Guatemala, del Grupo promotor del diálogo fiscal, y el proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco, del gobierno de Guatemala, planteaban modificaciones al Código tributario y el establecimiento de un nuevo régimen aduanero nacional.

25 La propuesta recomendaba extender y fortalecer ciertos sistemas de control del gasto —principalmente el Sistema integrado de administración financiera y Guatecompras (mediante la licitación abierta de compras y contrataciones del gobierno)—; establecer normas para regular fondos canalizados a través de fideicomisos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales; y fortalecer la legislación sobre compras y contrataciones del Estado.

reducidas o incluso negativas para no pagar impuestos.²⁶

3. Las reformas al IVA buscaban evitar que grandes productores y distribuidores no cobren el IVA o que lo cobren y se queden con él. Además, se proponían impedir que grandes exportadores utilicen facturas falsas para obtener del Estado un reembolso de un IVA que nunca ha sido pagado.²⁷

Desde la perspectiva de esos empresarios acostumbrados a evadir o eludir impuestos, lo vemos, las reformas al ISR y al IVA planteaban problemas puesto que el proyecto de Ley de modernización y fortalecimiento del sistema tributario guatemalteco pretendía eliminar los vacíos legales que les permiten no pagar impuestos. En otras palabras, corregir lo que el ex presidente del CACIF y miembro de la Cámara del agro, Humberto Preti, declarara abiertamente a Mayra Palencia Prado:

el ISR es una graciosa concesión que hacemos los que pagamos, pagando lo que se nos da la gana sea la tasa que sea. Está tan pésimamente mal estructurado que yo este mes puedo llamar a mi contador y decirle, mire este mes sólo quiero pagar por ISR Q50,000, conseguí facturas y eso terminamos pagando. Tan sencillo como eso; cada día salen más compañías de software exitosas que le dicen a uno como pagar menos. Se argumenta sobre su conveniencia diciendo que va en apoyo del fortalecimiento de la moral tributaria, ¡qué moral tributaria! mire Suiza, allí también el impacto de los paquetes de software está a la orden del día para ver cómo se paga menos, cómo se evade. Entonces el ISR es un impuesto difícil de cobrar como (también lo es) el impuesto territorial, son impuestos terriblemente difíciles que le cuesta más al

²⁶ De acuerdo con Juan Alberto Fuentes Knight, "existen empresas que durante años reportan ganancias bajísimas o incluso pérdidas continuas a la SAT... muchos empresarios esconden sus ganancias verdaderas mediante una exageración de sus costos... en la práctica muchas empresas guatemaltecas tienen tres contabilidades: la que muestran a la SAT, que refleja ganancias bajísimas o pérdidas para pagar pocos impuestos; la que muestran a los bancos para obtener un préstamo, por lo que elevan el valor de sus ganancias para aparentar que son muy exitosas y que ameritan recibir el crédito; y la contabilidad verdadera, que es secreta". J. A. Fuentes Knight, *op. cit.*, p. 22.

²⁷ Esto, según el ex Ministro de Finanzas, atañe directamente a "algunos exportadores de cardamomo —incluyendo a algún diputado—, que usan falsas facturas para robarle al Estado. (...) Lo que tradicionalmente hacen estos aparentes empresarios es que supuestos productores pequeños les dan facturas falsas que estos 'exportadores' usan como 'pruebas' de que han pagado impuestos. Como por ley las exportaciones no pagan IVA, la SAT está obligada a devolverle a los exportadores el IVA que pagan, pero en este caso no han pagado ningún IVA sino que están falsificando facturas para aparentar que pagan el IVA y obtener de la SAT una transferencia, lo cual es una verdadera estafa al Estado". *Ibid.*, pp. 23-24.

gobierno tener la estructura para cobrarlos que lo que se recauda.²⁸

Pero la élite empresarial, acostumbrada a hacer lo que se le "da la gana", aparentaba estar de acuerdo con la reforma tributaria mientras urdía su estrategia para detenerla. Como en años anteriores, estaba dispuesta a maniobrar a través de cualquier medio con tal de no permitir la transformación de la estructura tributaria que le favorece:²⁹ por un lado, alrededor del 70% de los ingresos totales del Gobierno central depende de la recaudación de impuestos indirectos (IVA, principalmente); por el otro, la tributación directa ha dependido fuertemente de impuestos temporales tales como el ISET, el IEMA y el IETAAP, mientras que el ISR tiene una participación menor: 26.5 por ciento en 2006, año en que alcanza su punto más alto.³⁰

Diversas experiencias permitían suponer que la cúpula empresarial bloquearía cualquier intento de reforma tributaria. Lo hizo con las reformas tributarias impulsadas por los gobiernos de Efraín Ríos Montt (1983), Óscar Humberto Mejía Víctores (1985), Vinicio Cerezo Arévalo (1987) y Ramiro de León Carpio (1994),³¹ y lo haría con el proyecto de reforma tributaria de la administración Colom.

1.2 Evolución del proyecto de reforma tributaria

En efecto, después de un largo proceso de discusión y preparación de la propuesta, y luego de una negociación velada entre el Organismo Ejecutivo, ciertos diputados de la oposición, algunos del partido oficial y la cúpula empresarial (CACIF y G-8), el gobierno presidido por Álvaro Colom decide archivar el proyecto sin haberlo enviado siquiera al Congreso de la República. El resultado del "veto del G-8", contado recientemente por el ex Ministro de Finanzas, fue el vaciamiento y cercenamiento del proyecto original.

Tres nuevos proyectos de reforma surgen entonces: 1) El proyecto de

²⁸ J. Fernando Váldez y Mayra Palencia Prado, *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*, FLACSO, Guatemala, 1998, p. 294.

²⁹ La experiencia de Juan Alberto Fuentes Knight contada en su libro *Rendición de cuentas* confirma los valiosos aportes de dos obras de referencia obligatoria sobre el tema tributario: la de J. Fernando Váldez y Mayra Palencia Prado, citada arriba; y la de Mayra Palencia Prado, titulada: *El Estado para el capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*, FLACSO, Guatemala, 2002.

³⁰ PNUD, *op. cit.*, pp. 440-441.

³¹ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *Diez claves para un Pacto Fiscal. Experiencias de negociación fiscal en Guatemala y otros países*, Boletín de Estudios Fiscales, No. 1, s/f, Guatemala.

Ley de disposiciones complementarias para la modernización del sistema tributario indirecto y aduanero, que descarta los cambios al ISR y al IVA; 2) La iniciativa de crear el Impuesto de solidaridad (ISO) en sustitución del Impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los acuerdos de paz (IETAAP), el cual vencería el 31 de diciembre de 2008 y; 3) La parte que incluía los cambios al ISR.

A no ser por la aprobación en diciembre de 2008 del Impuesto de solidaridad que Fuentes Knight considera el "único logro" de su gestión en materia tributaria,³² las otras dos "partes" del proyecto salidas de la negociación con el CACIF siguen guardadas en el Congreso y la Presidencia de la República. La primera, conocida como proyecto de Ley de disposiciones complementarias para la modernización del sistema tributario indirecto y aduanero entregada a la Asamblea el 11 de agosto de 2008, se convirtió desde entonces en la Iniciativa de ley 3874 que sufriría varias modificaciones hasta que fuera retirada de la agenda de discusiones del Congreso el 26 de agosto de 2009.³³

Más tarde, fue incluida nuevamente en la agenda legislativa pero mutilada y "sin incluir las propuestas de la diputada De Frade ni las sanciones en materia aduanera".³⁴ En enero de 2010, después de reiniciar el diálogo con el sector privado, el gobierno acordó establecer una mesa de diálogo sobre política fiscal y otra en el ámbito legislativo. Así fue como se inició "un nuevo proceso de intercambio y negociación sobre el tema fiscal, aunque circunscrito a los temas de combate a la evasión y contrabando y transparencia del gasto público, como lo deseaba el sector privado".³⁵

Así, en palabras del propio ex Ministro de Finanzas, se convino en que se podía avanzar en una negociación que desembocaría en la "resurrección" de la iniciativa de ley conocida como antievasión II:

...convenimos que podíamos avanzar con una negociación sobre lo que se convirtió en la resurrección de la iniciativa antievasión II, con vistas a que la pudiéramos presentar al Congreso de nuevo, con un claro aval del sector privado. En la propia mesa fiscal establecida en el Congreso se había discutido en enero de 2010 la conveniencia de rescatar esta propuesta con técnicos de la SAT y del Ministerio de Finanzas. En la práctica estábamos desenterrando de nuevo la iniciativa de tributación indirecta, que en buena parte incluía lo que

32 Véase J. A. Fuentes Knight, *op. cit.*, pp. 312-315.

33 *Ibid.*, pp. 329-330, 338.

34 *Ibid.*, p. 373.

35 *Ibid.*, pp. 368-369.

se conocía como el proyecto antievasión II, elaborada desde 2005 por Carolina de la Roca y que el Grupo de Apoyo al Diálogo Fiscal había incorporado a su propuesta que luego se convirtió en proyecto de ley sobre tributación indirecta que fue presentado en agosto de 2008. Esta iniciativa, como se recordará, fue retirada del Congreso un año más tarde cuando como resultado de las revisiones de los diputados —en lo que se refiere a los vehículos— surgió el peligro de que la propuesta redujera y no aumentara los ingresos tributarios. Ahora rescatábamos parte de la propuesta integral —pero sin incluir todo lo que se refería a vehículos— que se había impulsado en el 2008, enmarcada en lo planteado por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal. (...) En particular, se acordaron reformas referidas al pequeño contribuyente del IVA y al fortalecimiento de la administración tributaria, sanciones en materia aduanera y reformas menores sobre la ley de circulación de vehículos y del impuesto sobre la renta. También se incluyó, como se había convenido en la reunión de la mesa fiscal del Congreso en enero, una propuesta de la diputada Rosa María de Frade para endurecer las multas y sanciones por contrabando, después de afinarla con técnicos de la SAT y el ministerio.³⁶

Sin embargo, y a pesar de que CACIF hizo aportes significativos para mejorar el proyecto,³⁷ su representante en la mesa de diálogo evadía ratificar su apoyo:

Oliverio García Rodas conocía los antecedentes de la propuesta y participó en las últimas reuniones del grupo técnico gobierno-Cacif. Convocó —hábilmente— a una reunión abierta, en el salón del pueblo del Congreso, al gobierno —representado por Ricardo Barrientos—, al Cacif —representado por Armando Boesche— y a los integrantes de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales —que incluía a diputados de la UNE, la URNG y el PP, entre otros— para preguntar sobre las posiciones asumidas por el gobierno y del Cacif ante la propuesta antievasión II. (...) Cuando se le preguntó a Armando Boesche si el Cacif la apoyaba, intentó salirse por la tangente inicialmente, ante lo cual García Rodas insistió en que dijera que sí o que no, a lo que respondió que no se oponía. García Rodas insistió una vez más, y Boesche entonces respondió con un sí que no fue categórico pero un

36 *Ibid.*, pp. 369-371.

37 *Ibid.*, p. 370.

sí al final.³⁸

El CACIF, sin embargo, no se mostró entusiasmado con la iniciativa ni expresó su rechazo a la supresión de "lo que más contribuía a combatir el contrabando".³⁹ ¿Qué pasó finalmente? ¿Cómo se explica que el CACIF y numerosos diputados ligados al sector privado o con intereses empresariales aceptaron las alteraciones a la propuesta original de Ley antievasión II?

Miguel Ángel Albizures, quien sin duda conoce las prácticas de los grandes empresarios, responde irónicamente a esos interrogantes: "Deberían tomarle la palabra al empresariado y, además de transparentar el uso de los recursos, entrarle de lleno a la evasión fiscal y al contrabando, y verán quiénes son los que van a poner el grito en el cielo".⁴⁰

La tercera parte de la Propuesta de modernización del sistema tributario guatemalteco (¡que incluía las reformas al ISR!) fue sepultada por el gobierno de Álvaro Colom siguiendo las instrucciones del CACIF.

En 2011, un grupo de cuarenta economistas (G-40) de ideologías diversas anuncia que impulsará nuevamente la propuesta original del GPDF. Habida cuenta de la composición tan heterogénea de ese grupo, de las posiciones pro empresariales de muchos de ellos y de la falta de voluntad política de gobernantes y diputados para hacer cambios profundos en la estructura tributaria, uno no puede sino expresar su excecpticismo ante esos y otros anuncios. Otto Pérez Molina, presidente electo de Guatemala para el periodo 2012-2016, también ofreció retomar la propuesta del GPDF (a cuyos planteamientos se opuso durante la administración Colom) que, si bien no plantea una transformación radical de la estructura tributaria guatemalteca, tiene el mérito de señalar el camino para su modernización.

*Impreso en talleres del IIES
200 ejemplares
Guatemala, enero 2012*

38 *Ibid.*, pp. 372-373.

39 *Ibid.*, p. 373.

40 *El Periódico*, 21/01/10.