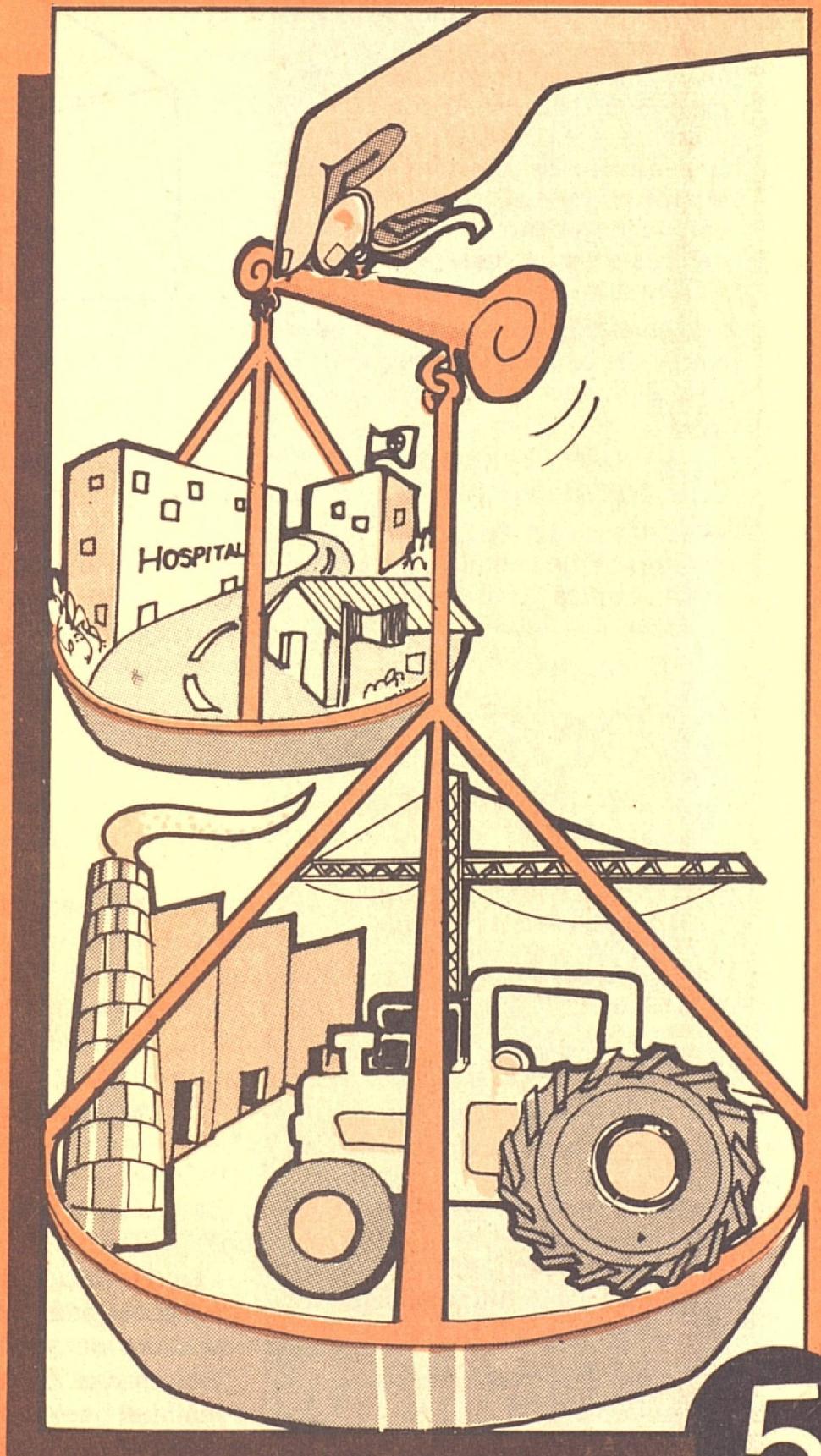
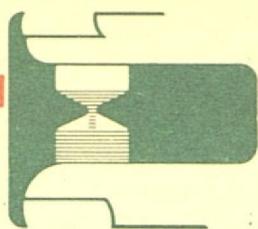


- tribuna abierta
- el reordenamiento fiscal

el objetivo primordial de la política de las finanzas públicas es el de preservar el equilibrio del sistema social en cada una de las etapas de su evolución.





A NUESTROS AMIGOS LECTORES

*QUE ESTA NAVIDAD COLME DE PAZ
VERDADERA A TODOS LOS GUATEMALTECOS
Y QUE EL NUEVO AÑO TRAIGA UNA AUTENTICA
RECUPERACION DE ESPIRITU Y PROSPERIDAD A
TODA NUESTRA NACION*

SON LOS DESEOS DE,
LA ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES



Guatemala, diciembre de 1987.



NOCHEBUENA

"No hay país de la tierra donde tu advenimiento no provoque una esperanza de alegría, y los hombres todos, sea cualquiera su posición, su raza, sus costumbres, durante tu curso olvidan sus pesares y sus penas, para consagrarte sus afectos."

Semana Católica, Año VII, Núm. 343.
Guatemala, 24 diciembre, 1898.

MOMENTO

Es una publicación periódica del Departamento de Investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son las de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se deja constancia que debido a la imposibilidad de atender a todos los lectores que envían sus comentarios y efectúan preguntas a nuestra sección TRIBUNA ABIERTA, nos reservamos el derecho de publicar los comentarios y responder a las preguntas que, a nuestro juicio, sean de mayor interés para todos y estén más relacionadas con los temas tratados en la revista.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

SUSCRIPCIONES Y
CORRESPONDENCIA

10 Calle, 7-60, Zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 320178 y 320179

MOMENTO

AÑO II No. 5 — 1987
DIRECCION:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Miguel Angel Balcárcel
(Coordinador)

AUTORES:

EL REORDENAMIENTO FISCAL
Pluvio Mejicanos
Arnoldo Calderón
Romeo Villatoro

EDICION: PRO "MOMENTO"

MOMENTO

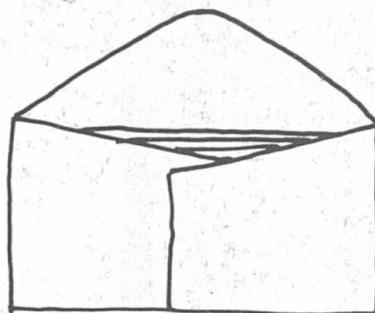
Creación nombre y concepto:
Miguel Angel Balcárcel

Diseño y logotipo:
Manuel Corleto

IMPRESION:
Editorial Piedra Santa

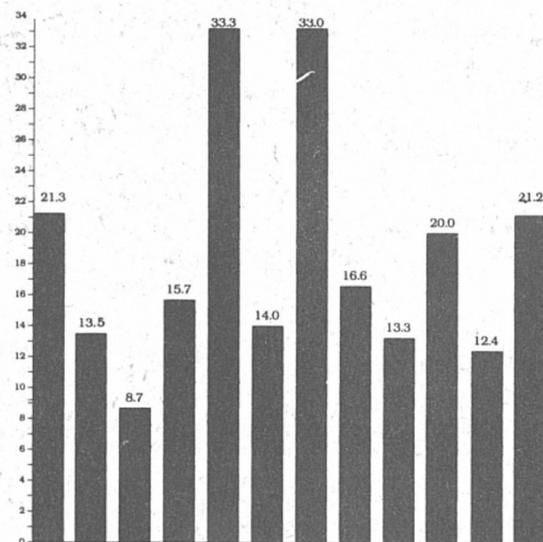
en este número:

1 un momento, por favor



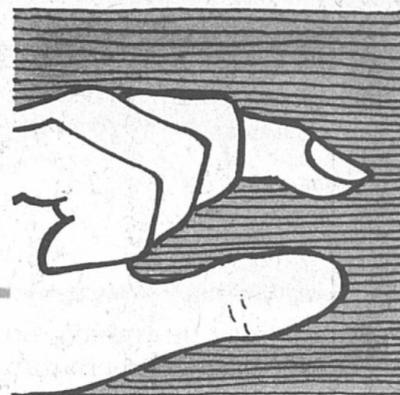
2 tribuna abierta

3 el reordenamiento fiscal



14 en nuestro siguiente número

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio cultural y no lucrativa, formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atingente al país, inspirada en el principio de la participación ciudadana.



un momento, por favor

En los últimos días, el tema de mayor importancia en la vida económica del país viene siendo el del reordenamiento fiscal propugnado por el Gobierno de la República. El mismo consiste en: a) la sustitución total de dos leyes tributarias: la del Impuesto Unico sobre Bienes Inmuebles y la del Impuesto sobre la Renta; y, b) en modificaciones a las leyes del Papel Sellado y Timbres Fiscales, a la del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), a la de Fomento Avícola y a la del Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

La controversia por estas medidas viene girando sobre si el Gobierno será el único favorecido en la aplicación de las mismas (incremento en la recaudación), mientras que todos los demás sectores (productivos) saldrían damnificados, aunque señalándose que, en última instancia, serán los consumidores quienes sufran el impacto final del aumento en los tributos, como consecuencia del alza en los precios de los productos de consumo diario.

Independientemente de estas apreciaciones que han polarizado las acciones entre el Gobierno y el sector privado, ASIES tiene el convencimiento que como guatemaltecos responsables debemos propiciar una cultura tributaria a todo nivel, que permita a los gobiernos enfrentar los problemas que nuestro subdesarrollo plantea y poder disminuir la creciente brecha existente entre los diferentes estratos sociales de la población y los satisfactores mínimos de sus necesidades. Una forma para lograrlo, es que cada uno aporte la parte que le corresponde de acuerdo a su nivel de ingresos y patrón de consumo. Esta manera de actuar fortalece la solvencia moral para exigirle al Gobierno el buen uso de los recursos que recauda del pueblo.

Dentro del convencimiento a que se hace referencia en el párrafo anterior, dedicamos el presente número de MOMENTO a la consideración del reordenamiento fiscal, tanto desde un punto de vista global (macroeconómico) como particularmente sobre los impuestos de mayor importancia para la progresividad del sistema tributario: el de la Renta y el Unico sobre Bienes Inmuebles. También se hacen algunas observaciones sobre el papel del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación, instrumento que permite apreciar la intencionalidad del gasto público, el que estamos convencidos debe ser austero y racional, pero coherente con el proceso de reactivación del país.

Por último, deseamos agradecer el interés de todos los lectores que nos escribieron a nuestra nueva sección "TRIBUNA ABIERTA", la que iniciaremos a continuación dando respuesta a una interesante pregunta que se nos planteó: ¿Cuál es el papel del empresario en la reactivación económica del país?

El lector pregunta:

“¿Cuál es el papel del empresario en la reactivación económica del país?”

Nuestra respuesta:

Para iniciar el tema, es conveniente concebir lo que se entiende por Empresario. El Empresario es un Emprendedor, es aquella persona que **organiza, dirige y financia** una empresa económica, fijando la combinación adecuada de los cuatro factores de la producción: Tierra, Capital, Trabajo y la propia Organización Empresarial. Por lo tanto, ocupa una **posición clave** en la vida económica del país, la que pasa a ser estratégica en el presente momento en que se ha emprendido la tarea de la reactivación económica.

En una economía de mercado como la nuestra, es fácil comprender la importancia del Empresario si atendemos al objetivo primario de su actividad: la elaboración y venta de un producto. Ahora bien, todo este proceso económico (microeconómico), genera salarios y utilidades que son el requisito de la creación de bienestar de la población, además de los impuestos que permiten el mantenimiento y la acción económica y social del Estado, imprescindible en los países en vías de desarrollo como Guatemala.

En la reactivación económica del país, tiene especial importancia el **Empresario Pionero**, que es el que busca constantemente nuevas combinaciones de los factores de la producción, optimizando el uso de aquellos recursos escasos y generando nuevos productos y nuevos procesos técnicos y administrativos. Este es el empresario que innova, y sus innovaciones serán socialmente positivas, siempre y

cuando creen nuevos puestos de trabajo, no perjudiquen el medio ambiente y repercutan favorablemente sobre la mayor parte de la población.

En lo que respecta a la relación del Estado con el Empresario, un reciente estudio 1/ señala que para el buen desempeño de la actividad empresarial, el Gobierno debe cumplir con dos requisitos: “que tenga la expectativa de un producto que supere el riesgo de un fracaso y, segundo, suficiente margen para desarrollar sus actividades, lo que deberá estar asegurado, al menos, a mediano plazo, por un ordenamiento económico confiable” (SIC).

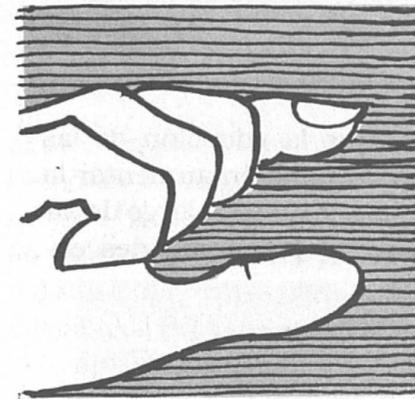
En este sentido, conviene recordar que son funciones del Estado el mantenimiento de la seguridad jurídica, el fomento de la seguridad social y la protección de la competencia del abuso del poder. Es por ello que el Estado debe incentivar la labor del Empresario y no ponerle limitaciones a su sano funcionamiento.

La competencia en el mercado es la condición básica para una economía sana. En condiciones de competencia, el beneficio producido es una recompensa al trabajo y al rendimiento empresarial. El marco más favorable para que el desarrollo de la actividad empresarial sea beneficioso a toda la población, es aquel en donde en el mercado impere una seguridad funcional, exista responsabilidad social y competencia suficientemente libre, lo que, en última instancia, significaría la existencia de empresarios dinámicos y con responsabilidades concretas frente a la comunidad.

Finalmente, en concordancia con todo lo aquí expuesto, cabe señalar que en el Foro que ASIES promovió sobre el “Reto de la Reactivación Económica” 2/, se destacó que la empresa privada (y con ella el Empresario) tiene el papel de mayor responsabilidad en la reactivación económica del país.

1/ “Promoción de Empresarios en el Tercer Mundo”, por el Dr. Dieter W. Benecke. 1987. pp 8.

2/ Ver las Conclusiones de este evento en MOMENTO No. 3 de 1987.



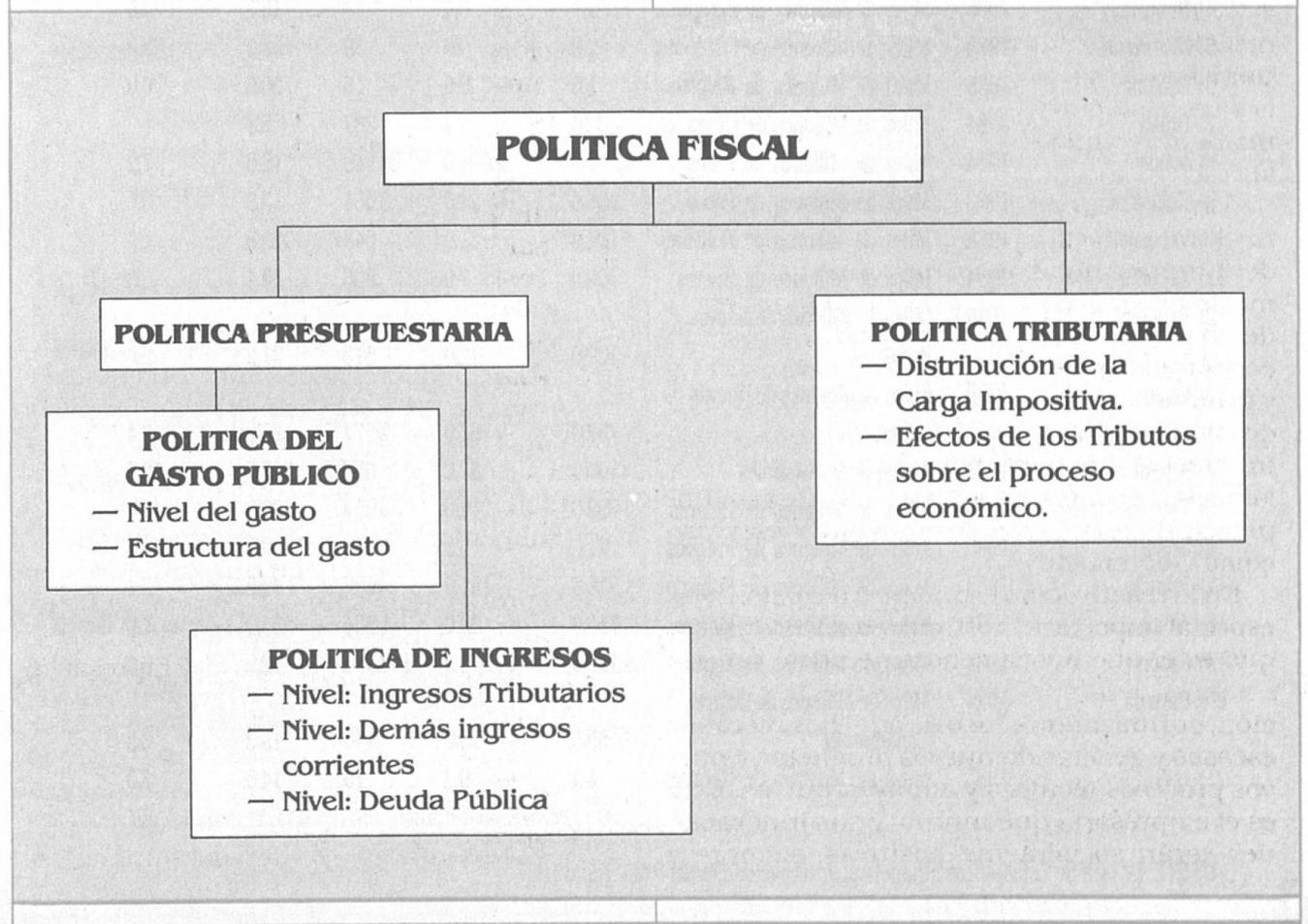
el reordenamiento fiscal

I. INTRODUCCION

Desde hace muchos años se viene hablando por políticos, profesionales y estudiosos de los temas financieros, que en nuestro país es necesario efectuar una reforma tributaria. Esta apreciación tiene su base en la propia estructura del actual sistema impositivo, la que es de carácter regresivo (mayor participación de los impuestos indirectos en el total) e inelástico ante las variaciones de los precios y de los ingresos reales. Es por esto que la reforma tributaria tendría que hacerse cargo

no sólo de dotar de elasticidad al sistema impositivo, sino también de cumplir con los principios de progresividad, equidad y justicia fiscal.

No siendo ajeno a estos puntos de vista, el actual Gobierno planteó recientemente una serie de reformas a varias leyes tributarias y la sustitución total de otras, con los objetivos de modernizar la estructura y administración tributarias para aumentar la recaudación de los ingresos corrientes, reducir el déficit fiscal, actualizar el esfuerzo contributivo, y dar cumplimiento oportuno a los compromisos de la deuda externa, especialmente, lograr el financiamiento de la denominada deuda social.



II. MARCO GLOBAL Y ALCANCES

a) Tasa Tributaria

Puede afirmarse que la adopción de las medidas fiscales busca también aumentar la tasa tributaria del país, la que a lo largo de los años muestra un comportamiento descen-

CUADRO No. 1

Situación comparativa de la tasa tributaria y de la proporción del déficit fiscal respecto del PIB de algunos países del área occidental

PAISES	Ultimo año informado (1)	Cantidad y tipo de moneda (2)	Déficit (-) o Superavit (+)		Producto Interno Bruto (PIB) (5)	RELACIONES	
			Ingresos Fiscales (3)	(4)		Tasa Tributaria (%) (6) = (3)/(5)	Déficit/PIB (%) (7) = (4)/(5)
1) Costa Rica	1985	Miles de Millones de Colones	41.0	- 2.5	192	21.3	1.3
2) El Salvador	1985	Miles de Millones de Colones	1.9	- 0.2	14	13.5	1.4
3) Guatemala	1986	Miles de Millones de Quetzales	1.4	+ 0.0	16	8.7	
4) Honduras	1985	Miles de Millones de Lempiras	1.1	- 0.4	7	15.7	2.5
5) Nicaragua	1983	Miles de Millones de Córdobas	12.0	- 9.0	36	33.3	25.0
6) Panamá	1985	Miles de Millones de Balboas	1.0	- 0.0	5	20.0	0.0
7) Brasil	1984	Miles de Millones de Cruzados	34.0	+ 0.1	387	8.8	
8) México	1984	Miles de Millones de Pesos	4,774.0	- 2,094.0	28,749	16.6	7.2
9) Colombia	1983	Miles de Millones de Pesos	406.0	- 24.0	3,054	13.3	0.8
10) Venezuela	1984	Miles de Millones de Bolívares	104.0	+ 11.0	348	29.9	
11) Ecuador	1984	Miles de Millones de Sucres	100.0	- 7.0	806	12.4	0.9
12) Uruguay	1985	Miles de Millones de Nuevos Pesos	109.0	- 12.0	513	21.2	2.3
13) Chile	1985	Miles de Millones de Nuevos Pesos	752.0	- 61.0	2,577	29.2	2.4
14) Argentina	1983	Millones de Australes	106.0	- 87.0	683	15.5	12.7
15) Estados Unidos	1985	Miles de Millones de Dólares	792.0	- 212.0	3,957	20.0	5.4
16) Suiza	1985	Miles de Millones de Francos	21.0	- 0.5	228	9.2	0.2
17) Francia	1985	Miles de Millones de Francos	1,938.0	- 141.0	4,597	42.2	3.1
18) Alemania	1984	Miles de Millones de Marcos	513.0	- 30.0	1,554	33.0	1.9
19) Japón	1984	Miles de Millones de Yenes	36,195.0	- 17,878.0	297,948	12.2	6.0
20) Canadá	1984	Miles de Millones de Dólares Canadienses	85.0	- 29.0	443	19.2	6.5
21) Haití	1985	Miles de Millones de Gourdes	1.4	- 0.3	10	14.0	3.0

FUENTE: Boletín de Estadísticas Financieras Internacionales del F.M.I., junio 1987.

dente. En efecto, en 1980 la tasa tributaria (relación de ingresos corrientes a Producto Interno Bruto a precios corrientes) era de 9.5% en tanto que a finales de 1986 (con todo y las medidas de reordenamiento económico) se situaba en 8.7%, una de las más bajas de todo el hemisferio occidental (Cuadro No. 1).

Por otra parte, el cúmulo de necesidades nacionales ha experimentado aumentos vege-

tativos que han dado por resultado que los presupuestos del Gobierno, aun cuando han crecido nominalmente 1/, no han podido compensar el deterioro de los servicios que el Estado presta. Ante esa realidad, se explica en

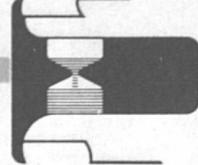
1/ El ingreso real del Gobierno ha decrecido en función de la pérdida del poder adquisitivo del Quetzal ante el incremento en el costo de la vida.

CUADRO No. 2

RESUMEN PRESUPUESTARIO PARA 1988
(en millones de quetzales)

	Totales	Ahorro en Cta. Cte.	Déficit Fiscal	Financiamiento Inversión
INGRESOS TOTALES	2,952.9			
Ingresos Corrientes	2,151.0	2,151.0	2,151.0	—
Ingresos de Capital	801.9	—	—	—
EGRESOS	2,952.9	1,871.2	2,618.7	—
Funcionamiento	1,591.0	1,591.0	1,591.0	—
Intereses y Servicios Deuda	280.2	280.2	280.2	—
Inversión	747.5	—	747.5	747.5
Amortización Deuda Pública	334.2			
AHORRO EN CUENTA CORRIENTE	—	279.8	—	279.8
DEFICIT FISCAL			467.7	
FINANCIAMIENTO DE DEFICIT				467.7
Crédito Interno Neto			257.0	257.0
Negociación			494.2	
Amortización			- 237.2	
Crédito Externo Neto			210.7	210.7
Utilización			307.7	
Amortización			- 97.0	

FUENTE: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1988, en proyecto. Presentado por el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas, el 2 de septiembre de 1988.

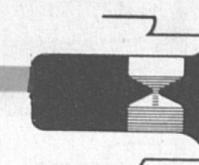


CUADRO No. 3

Guatemala: Índice de Base Variable del Volumen de Empleo y Salarios referidos al mes de febrero de cada año, por Sector Económico Años 1980-1987 Año base 1980

SECTORES	Año 1980		Año 1987		VARIACION	
	Empleo	Salario	Empleo	Salario	Empleo	Salario
Índice Relativo Total	100.0	100.0	96.18	101.02	- 3.82	+ 1.02
Agricultura	100.0	100.0	85.12	86.25	-14.88	-13.75
Consumo interno	100.0	100.0	97.82	99.15	- 2.18	- 0.85
Maíz	100.0	100.0	93.21	96.57	- 6.79	- 3.43
Frijol	100.0	100.0	112.50	123.27	+ 12.50	+ 23.27
Sorgo	100.0	100.0	120.08	103.86	+ 20.08	+ 3.86
Trigo	100.0	100.0	98.73	92.86	- 1.21	- 7.14
Arroz	100.0	100.0	99.34	100.97	- 0.66	+ 0.97
Hortalizas	100.0	100.0	95.45	97.70	- 4.55	- 2.30
Agroexportación	100.0	100.0	80.64	80.02	-19.36	-19.98
Caña de Azúcar	100.0	100.0	84.18	77.05	-15.82	-22.95
Algodón	100.0	100.0	95.61	98.78	- 4.40	- 1.22
Café	100.0	100.0	77.62	78.22	-22.38	-21.78
Minería	100.0	100.0	104.67	104.67	+ 4.67	+ 4.67
Industria	100.0	100.0	105.43	105.44	+ 5.43	+ 5.44
Electricidad, Gas y Agua	100.0	100.0	101.77	102.05	+ 1.77	+ 2.05
Construcción	100.0	100.0	112.87	112.87	+ 12.87	+ 12.87
Comercio	100.0	100.0	100.12	100.83	+ 0.12	+ 0.83
Transporte	100.0	100.0	103.34	105.32	+ 3.34	+ 5.32
Establecimientos						
Financieros	100.0	100.0	100.26	101.64	+ 0.26	+ 1.64
Servicios	100.0	100.0	102.44	103.66	+ 2.44	+ 3.66
Servicios Privados	100.0	100.0	103.99	105.14	+ 3.99	+ 5.14
Gobierno Central	100.0	100.0	100.58	100.61	+ 0.58	+ 0.61

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.



parte la adopción de medidas de reordenamiento fiscal como las actuales, ya que de lo contrario, los esfuerzos del Gobierno encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, serían infructuosos. También, hay que considerar que aun cuando se puedan (y deban) hacer recortes presupuestarios, los mismos no serán suficientes para financiar el gasto necesario que impone el rompimiento del círculo vicioso de pobreza, en que se encuentra girando la sociedad guatemalteca.

b) Estructura Tributaria

De acuerdo a la información existente, las modificaciones a los tributos están orientadas a propiciar una mayor eficiencia de la administración tributaria (menor evasión de impuestos). Si ello fuese así, la estructura impositiva del país se modificaría en el sentido de aumentar la participación de los impuestos directos. En este sentido, históricamente dichos impuestos han representado alrededor del 16% de la recaudación total, en tanto que los indirectos han absorbido el 84% restante.

Este comportamiento explica la regresividad y falta de justicia del actual sistema tributario, y pone de manifiesto la necesidad que para superar las grandes deficiencias que presenta el sistema económico y social del país, se requiere de una mayor participación tributaria por parte de los estratos de la población de mayor poder económico. De no realizarse lo anterior, podría dificultarse cada vez más la propia preservación del sistema.

c) Déficit Fiscal y su Financiamiento

En el supuesto que no se hubiera llevado a cabo la reorganización fiscal, el déficit que tendría que soportar el Gobierno para el próximo año, ascendería a casi Q750 millones, lo

que equivaldría a que el coeficiente del déficit respecto al Producto Interno Bruto estimado para 1988, se situara en torno del 4%. Esta situación provocaría presiones inflacionarias adicionales, y pondría en peligro la reunificación del tipo de cambio del Quetzal, y su propia estabilidad.

Es de suponerse que éstas y otras consideraciones de índole económico, financiero y social, fueron las que indujeron al Gobierno a adoptar las medidas de readecuación de algunos de los tributos existentes.

Con ellas, el Gobierno espera obtener un ahorro en cuenta corriente (ingresos corrientes menos gastos de funcionamiento y pagos por servicios de la deuda) de aproximadamente Q280 millones (Cuadro No. 2), suma que se destinaría a cubrir el 37 % de sus programas de inversión, con lo que su déficit fiscal y sus necesidades de financiamiento, se reducirían a Q468 millones. Dicha cifra se considera más acorde con las metas de reunificación cambiaria y estabilización del tipo de cambio, así como también con las de reducir los déficits de los servicios públicos en materia de salubridad, educación, vivienda y seguridad ciudadana.

Por otra parte, el coeficiente del déficit fiscal en relación al Producto Interno Bruto, se situaría en 2.5%, que es similar al que tienen otros países del hemisferio occidental y que cuentan incluso con tasas de contribución fiscal más elevadas (Cuadro No. 1).

d) Política de Gasto Público

Debido a la falta de información suficiente, no se hace ningún comentario sobre las repercusiones de estas medidas a corto y mediano plazo. No obstante, sabemos que la mayor parte del gasto público tiene efectos positivos sobre las distintas actividades económicas. Esto es más evidente en períodos de crisis económicas, tal como viene ocurriendo en el país desde los primeros años de la década

actual. Aun cuando puedan sustentarse tesis diferentes, la experiencia nos muestra que la política del gasto público sostenido y bien orientado puede constituirse en uno de los factores reactivadores de la economía (por ejemplo, el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, el desarrollo del Messogiorno en Italia y el New Deal en los Estados Unidos), por la importancia que el gasto público como un todo representa para la producción de bienes y servicios.

Sin embargo, en Guatemala la participación del gasto público en la generación del Producto Interno Bruto ha disminuido en la década de los ochenta. Así, los gastos de consumo e inversión pública que en 1980 significaban el 14% del PIB, en 1986 sólo representaban el 8%. Es de esperarse que con la ejecución del gasto programado para el próximo año, esta tendencia pueda iniciar su reversión.

e) Empleo, Salarios y Precios

En términos generales, puede decirse que el aumento en la tributación directa (Rentas y Bienes Inmuebles) podrá tener, en una primera instancia, efectos desestimulantes en la inversión privada, pero siempre y cuando el capital sea el que soporte el impacto de esta elevación. Aun así, dicho impacto dependerá de la magnitud que pese sobre las utilidades o ingresos patrimoniales de las empresas y personas afectadas. En una segunda instancia, el propio reacomodo del sistema económico global, conllevaría a eliminar estos efectos. No obstante, se afirma que a la larga, quien pagará los aumentos de los impuestos será el consumidor final (vía traslación de impuestos), lo que podría desequilibrar aun más las relaciones socioeconómicas entre los diferentes estratos de la población.

Es conveniente reflexionar que, en este sentido y debido a las propias características de gran parte del mercado nacional (compe-

tencia imperfecta en donde son los productores-oferentes los que fijan el precio), es probable que el reordenamiento fiscal sirva de medio para que, contrariamente a lo que se espera, más bien aumenten las utilidades de las grandes empresas, las que por las condiciones en que operan en el mercado, no tienen necesidad de mejorar sus niveles de eficiencia para absorber el impacto fiscal, sino que buscan el camino más fácil de aumentar el precio de sus productos.

En relación a las modificaciones introducidas a la legislación de los tributos que inciden directamente sobre los consumidores, es obvio que las mismas afectarán la demanda inmediata de bienes y servicios a través de la reducción de los ingresos reales. Este fenómeno podría deprimir en alguna proporción la actividad productiva del país a no ser que se apliquen políticas alternativas orientadas a compensar la merma en los mencionados ingresos.

Sobre el empleo, la información estadística disponible revela que en los últimos siete años, con excepción de las actividades vinculadas a los cultivos de frijol y trigo dentro del sector agrícola, en los demás renglones de este sector se ha reducido tanto el volumen de empleo como de salarios (Cuadro No. 3). Para el resto de las actividades económicas, se aprecian mejorías en esta materia, particularmente en el caso del sector de la construcción. Sin embargo, considerada la situación de una manera global, debido al peso específico del sector agrícola, se evidencia en 1987 (febrero) una reducción de casi 4% en el volumen de empleo con relación al mismo mes en 1980. Para este mismo período, se aprecia una leve mejoría de 1% en los niveles salariales. No obstante, los reajustes salariales habidos se han visto mermados por efecto de la inflación registrada en la economía, dando por resultado la disminución de los ingresos reales.

Finalmente, en lo que atañe a los precios de los productos ofertados en el mercado, los mismos han venido siendo objeto de fuertes aumentos asociados con la inestabilidad del

tipo de cambio, el que superó los Q4.00 por US\$1.00. Posteriormente, como efecto de las medidas de reordenamiento económico, el tipo de cambio se estabilizó en alrededor de Q2.70, lo que compensó la elevación de costos habida en períodos anteriores. Esta situación fue más favorable para aquellas personas individuales y jurídicas que se dedican a la atención del mercado externo, puesto que a partir de las medidas de reordenamiento económico emitidas en junio de 1986, por cada US\$1.00 exportado se les conceden Q2.50. En esta forma, el Estado está estimulando la reactivación de las exportaciones por la vía de un beneficio cambiario del orden de 150%. También, con esta política, el Estado está tratando de fomentar las exportaciones y fortalecer la balanza de pagos. Empero, el otorgamiento de dicho beneficio en forma global, ha aumentado aun más el poder económico de los productores-exportadores de artículos tradicionales, los que absorben aproximadamente el 66% de las exportaciones, y sobre los cuales la medida cambiaría no puede influir de forma importante, toda vez que sus precios y demanda son fijados en el exterior.

III. LEY DEL IMPUESTO UNICO SOBRE BIENES INMUEBLES (Decreto No. 62-87 del Congreso de la República)

Este Decreto actualiza la legislación básica sobre la materia, contenida en el Capítulo IV del Decreto Legislativo No. 1153 del 30 de mayo de 1921. Sus objetivos, aparte de integrar en un solo cuerpo los mecanismos municipales y gubernamentales que gravan la propiedad inmueble, tienen que ver con la eficiencia en la revaluación de los inmuebles y con la modernización de la administración, registro, control, supervisión y fiscalización del impuesto.

El impuesto recae sobre los bienes inmuebles rurales (rústicos) y urbanos, integrando

los mismos: el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones y los cultivos permanentes (aquellos que tengan un término de producción superior a tres (3) años).

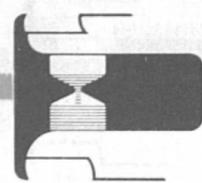
Para la determinación del impuesto anual, se establecieron los tramos y las tasas siguientes:

	Valor Inscrito	Impuesto
Hasta	Q. 2,000.00	Exento
de	Q. 2,000.01 a Q. 20,000.00	2 por millar
de	Q. 20,000.01 a Q. 70,000.00	6 por millar
de	Q. 70,000.01 en adelante	9 por millar

En lo relativo a la actualización del valor fiscal, esta se determina por: a) autoavalúo, el que deberá ser presentado por los contribuyentes mediante declaración jurada; b) por avalúo directo de cada inmueble, que practique o apruebe la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles; c) por avalúo técnico, practicado por un Valuador autorizado por la Dirección General antes mencionada y d) por nuevos valores consignados en el aviso notarial a que dé lugar la enajenación o transferencia, por cualquier título de bienes inmuebles.

Una particularidad del nuevo decreto es que el producto de lo que se recaude en propiedades afectas al dos por millar (2.0/100), lo cobrarán y administrarán las respectivas municipalidades, y del producto de los bienes inmuebles afectos al seis, y nueve por millar, (6.0/100) y (9.0/100) el Estado queda obligado a trasladar a cada municipalidad el cincuenta por ciento de lo que se recaude, en su respectiva jurisdicción.

Esta disposición tiene el mérito de iniciar la descentralización tributaria, y se estableció en cierto modo como compensación a la derogatoria de la ley que disponía el traslado a las municipalidades del sesenta por ciento (60%) del total recaudado en toda la república, distribuyéndolo a través del INFOM por categorías de municipalidades, con la excepción de la



municipalidad de Guatemala. Se teme que con esta nueva disposición resulten afectadas muchas municipalidades de tercera y cuarta categoría, en las que existen pocos bienes inmuebles afectos al impuesto, extremo que debería estudiarse y ver la forma de compensarlo.

Entre otras reflexiones hay que señalar que este impuesto incluye como parte del valor del bien inmueble, el de los cultivos permanentes, elemento muy difícil de controlar, tanto por la dificultad de establecer la mecánica a seguir cuando en un inmueble deban renovarse los cultivos, como cuando por conveniencia se efectúen cambios a explotaciones distintas.

Respecto al autoavalúo, se considera indispensable que la DICABI señale convenientemente los parámetros que servirán de guía a los contribuyentes para efectuar la valuación de sus propiedades; pues de no hacerlo, cada propietario aplicará valores y unidades distintas, lo que dará como resultado que en una misma cuadra de una misma zona en áreas urbanas, o en una misma circunscripción municipal en áreas rurales, se aplicarán valores distintos por metro o vara cuadrada en su caso, o por manzana, hectáreas o caballerías en el otro, dando como resultado una diversidad de valores para propiedades de características iguales o similares.

IV. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (Decreto No.59-87 del Congreso de la República)

Esta ley deroga la vigente desde 1964 (Decreto Ley No. 229), la que acumuló una serie de reformas de variada naturaleza que fueron alterando o desvirtuando el texto original, lo que dificultó la correcta comprensión e interpretación de sus normas, perdiéndose la seguridad y certeza jurídicas. La nueva ley tiene el acierto de reunir en un solo cuerpo orgánico todas las disposiciones, pudiéndose decir que incluso se trata de una ley regla-

mentaria, quizá para evitar otro de los aspectos que se criticaban a la legislación anterior, en el sentido que los reglamentos sobrepasaban el alcance de las normas principales.

Siempre en relación al Decreto Ley 229, su reglamento y reformas, podemos afirmar que contenía normas imprecisas, disposiciones ineficaces y requisitos difíciles de cumplir y de controlar, lo que permitía eludir fácilmente el pago del impuesto. Sobre el particular, la Dirección General de Rentas Internas indica que el 40% de los contribuyentes registrados han venido declarando pérdidas durante varios años consecutivos, lo que a nuestro juicio evidencia algún grado de evasión, puesto que es económicamente irracional el que un empresario mantenga un negocio deficitario durante un prolongado período de tiempo.

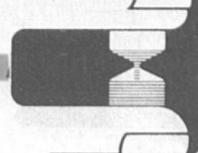
Además, esta ley concedía amplias exenciones que no tuvieron el efecto positivo de traducirse en precios más bajos, para hacer más accesibles los productos a la población de escasos recursos.

De la lectura del texto del nuevo decreto, se concluye que la ley actual tiene el acierto de hacerse cargo en gran parte de las deficiencias de la ley anterior, y en la medida en que se respeten sus normas se lograrán recaudaciones mayores.

Otro elemento de interés en la nueva ley es que se han aumentado los montos deducibles por el "mínimum vital y cargas familiares", indudablemente considerando el incremento en el costo de la vida. En el primer diagrama de la siguiente página se compara el minimum vital conforme a la ley anterior y la actual.

Adicionalmente, la nueva ley contempla un límite de Q.3,000 como gasto a deducir por pagos de honorarios profesionales, y permite una deducción no comprobada de Q.2,000 por concepto de enseñanza de hijos menores, transporte y otros gastos familiares, la cual se eleva discriminatoriamente a Q.3,000.00, cuando los ingresos del contribuyente provienen únicamente de trabajo en relación de dependencia.

Es preciso hacer la observación que al



Minimun vital y gastos familiares	Ley derogada	Nueva Ley	Incremento
Contribuyente que tiene cargas familiares	Q. 2,200	Q. 6,500	Q. 4,300
Contribuyentes sin cargas familiares	1,200	5,000	3,800
Gastos por Cónyuge	1,400	2,500	1,100
Gastos por cada una de sus cargas familiares	1,200	1,800	600

nueva, al reducirse los tramos de la escala, la tasa más alta es de 34%, lo cual favorecerá a quienes tengan rentas imponibles muy elevadas (superiores a ciento treinta mil quetzales).

Las tasas aplicables a las personas jurídicas y

otros patrimonios afectos no son comparables en ambas leyes, pues en la anterior la escala tenía cinco tramos con porcentajes de 5 a 42% y presentaba la complicación que a una determinada renta imponible se le aplicaba el impuesto y luego un complemento. En la nueva ley se establecen las tasas efectivas de la manera siguiente:

Renta imponible anual Q.	Tasa del Impuesto %
Hasta 30,000.00	12
De 30,000.01 a 60,000.00	22
De 60,000.01 en adelante	34

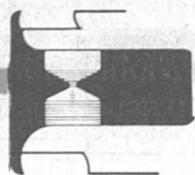
En este caso por tratarse sólo de 3 intervalos con tasas sensiblemente diferenciadas, se corre el riesgo que muchas empresas pequeñas y medianas sean afectadas en algún grado, mientras que las que tengan rentas imponibles superiores a dos millones de quetzales saldrán favorecidas, al aplicárseles una tasa de (34%), inferior a la que se les aplicaba anteriormente (42%).

Es evidente que esta ley tiene aciertos, pero también presenta algunas disposiciones de dudosa efectividad y errores que deben ser corregidos, para lo cual hubiese sido conveniente fijar como fecha de entrada en vigencia el primero de enero de 1988. Esto, adicionalmente, hubiera permitido a la administración

fijarse un límite para la deducción de pagos por honorarios profesionales, se está propiciando elusión fiscal, puesto que los contribuyentes que hayan cubierto honorarios mayores podrían ya no requerir comprobantes por el excedente. Esta disposición debería eliminarse y dejarla como estaba en la ley anterior, con lo que se satisface el pago del impuesto de papel sellado y timbres fiscales y el impuesto sobre la renta.

Por otra parte, el nuevo decreto establece tasas de imposición por intervalos de renta imponible, sin la complicación de complementos que dificulten la determinación del impuesto (la ley derogada establecía 67 tramos de renta imponible con tasas variando desde 4% al 48%). No obstante que esta modalidad facilita el cálculo del impuesto, es evidente que es menos justa que la anterior, puesto que los intervalos de renta imponible no son iguales y la escala contiene ahora sólo 16 tramos con tasas de 4% al 34%. Para tener una idea más clara sobre esto último, si representáramos gráficamente los intervalos, y tramos de renta nos daría una curva con "gradas", lo que significa que un contribuyente cuya renta imponible esté situada en el extremo superior de un intervalo, al tener un pequeño incremento pasaría al siguiente intervalo, con un desproporcionado aumento del impuesto a pagar.

Además, en la ley derogada la tasa más alta para personas individuales era del 48%. En la



contar con más tiempo para preparar procedimientos, nuevos formularios y resolver consultas de los contribuyentes.

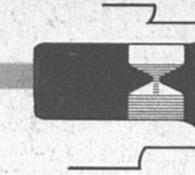
V. CONCLUSIONES

Era evidente la necesidad de introducirle reformas o sustituir totalmente algunas leyes tributarias, las que a través de los años y de los cambios operados en el país, han perdido o disminuido su campo de aplicación y efectividad. Además, es fácil comprobar que durante el período inflacionario en que nos ha tocado vivir a los guatemaltecos desde los primeros años de la década actual, se ha registrado un paulatino deterioro de las condiciones de vida (empobrecimiento) de la gran mayoría de la población, por lo que es necesario atender las demandas de servicios básicos que esa población plantea, lo que significa una fuerte presión sobre el nivel de gasto público.

En tal sentido, el Gobierno sólo tiene tres alternativas para incrementar los recursos: a) elevar la recaudación tributaria con un sentido de equidad y justicia fiscal, b) disminuir el gasto público (reducción del presupuesto), y c) acudir al financiamiento (interno y externo). En lo que atañe a la primera opción, es la que ha sido adoptada y que nos parece correcta por las razones expuestas en el marco global de este artículo. Sobre la de acudir al financiamiento interno de banca central, con carácter inmoderado, no parece económicamente aconsejable por: i) el peligro de añadir nuevas presiones inflacionarias a la economía con sus efectos consiguientes sobre los volúmenes de empleo, ingresos y salarios, y ii) en lo externo para no incrementar nuestra deuda, a no ser que fueran créditos de carácter concesionario y para ejecutar proyectos prioritarios. Sobre la reducción del presupuesto, se reconoce que desde el punto de vista administrativo deben hacerse recortes presupuestarios, aunque los mismos no liberarían los recursos suficientes

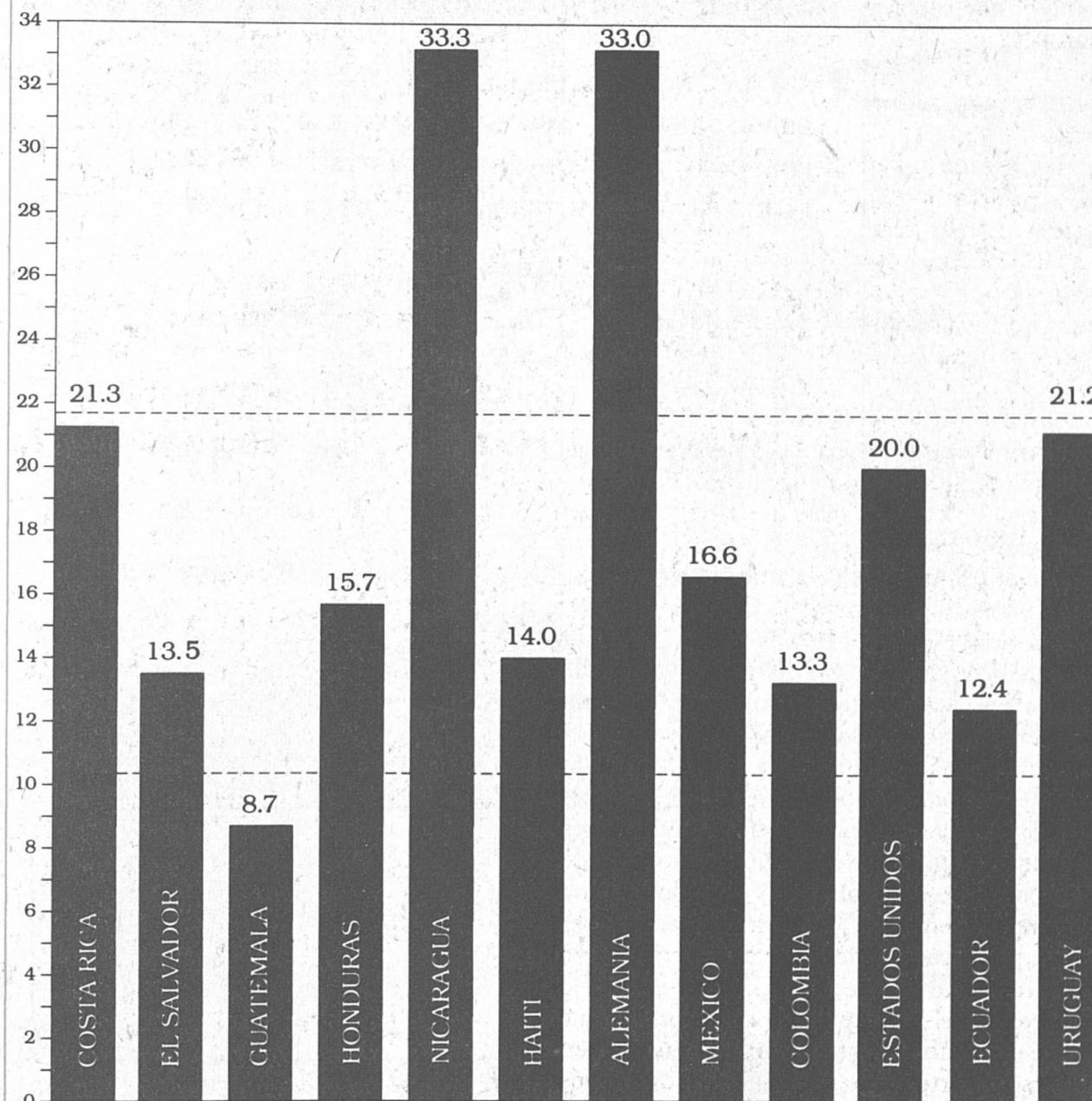
para financiar en forma sostenida los gastos crecientes de inversión que hay que realizar para mantener el equilibrio del sistema económico y social. Incluso es muy discutible, si sería prudente continuar con una política de reducción del gasto público en momentos en que la actividad económica se encuentra en una etapa de reactivación, después de más de cinco años de crisis económica, que trajo como consecuencia que la mayor parte de los indicadores económicos estén a los niveles que se tenían en 1972, quince años atrás y que proyectos de inversión pública financiados parcialmente con préstamos externos se encuentren rezagados en su ejecución por falta de fondos de contrapartida, encareciendo sus costos de realización de la obra.

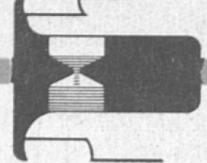
Finalmente, también queda por esperar que el Estado en lo relativo a su política de gasto para el próximo año, mejore efectivamente la asignación y utilización de los recursos, eliminando de raíz los gastos superfluos y de personal redundante, así como propiciando una administración racional y sana. Actuar de una forma diferente debilitaría y socavaría las bases en que descansa el proceso democrático del país.



TASA TRIBUTARIA EN PAISES SELECCIONADOS
(en porcentajes)

Fuente: Cuadro No. 1

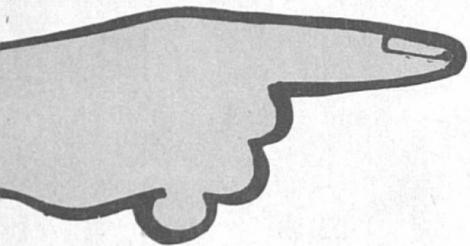




en nuestro siguiente número:

* **Apreciaciones preliminares sobre la economía guatemalteca durante el año de 1987 (enero a octubre)**

- Sectores productivos
- Finanzas públicas
- Balanza de pagos
- Panorama monetario



ADEMAS, NUESTRA SECCION DE "LIBROS" SE AMPLIARA CON UNA RESEÑA DE LEYES Y ACUERDOS EMITIDOS DURANTE EL PRESENTE AÑO, QUE NORMAN ASPECTOS DE PARTICULAR INTERES PARA LA ACTIVIDAD ECONOMICA NACIONAL.

lea en la revista **asie** 3-1987

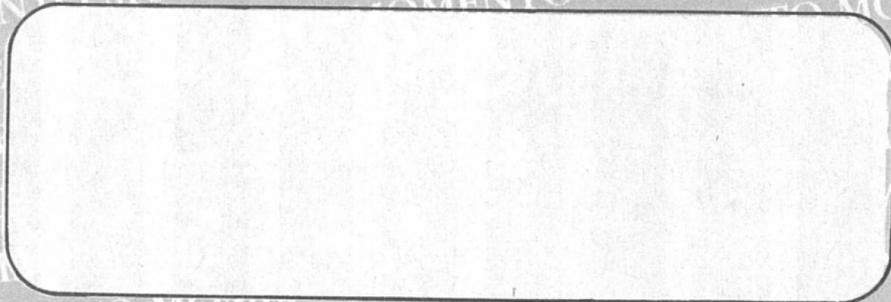
El Carácter Revolucionario del Movimiento de Octubre de 1944

por: J. L. Cruz Salazar



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala,
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO



VIA AEREA // VIA AIR MAIL — IMPRESO —

Publicación registrada en la Dirección General de Correos de Guatemala, como correspondencia de segunda clase, bajo en No. 2670

- **tribuna abierta**
- **el reordenamiento fiscal**

el objetivo primordial de la política de las finanzas públicas es el de preservar el equilibrio del sistema social en cada una de las etapas de su evolución.

