
Preguntas, respuestas y propuestas sobre la política fiscal

*Juan Alberto Fuentes Knight **

La política fiscal tradicionalmente ha sido el “talón de Aquiles” de la política económica, pero ahora se está convirtiendo, además, en el punto clave de la política económica y social y de la gobernabilidad en Guatemala. Sin suficientes recursos, y sin una utilización efectiva de los mismos, no se podrá enfrentar los grandes desafíos que plantea el CAFTA ni se podrán superar las grandes brechas sociales que existen en el país. De la política fiscal dependen la estabilidad macroeconómica, la competitividad, la equidad y la gobernabilidad.

A continuación se explica porqué es importante la política fiscal y se plantean algunas reflexiones sobre los que pagan impuestos y sobre las causas de la reducida carga tributaria en Guatemala. Luego se presentan, de manera tentativa, posibles ingredientes de lo que podría ser un conjunto de reformas en el ámbito fiscal. Se concluye con algunas reflexiones sobre posibles estrategias políticas para impulsar reformas fiscales.

*Economista guatemalteco. Director del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. Ha sido director del Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

1. ALGUNAS PREGUNTAS BÁSICAS SOBRE LA POLÍTICA FISCAL

1.1 ¿Porqué es importante la política fiscal?

La política fiscal se refiere a la forma como el Estado (en el ámbito nacional y local) capta recursos y a la manera como los gasta, además de administrar la posible brecha entre ingresos y gastos –que generalmente se refleja en endeudamiento- y de incidir en otros temas estrechamente vinculados con lo anterior, incluyendo la gestión del patrimonio público y la promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas en relación al uso de los recursos públicos. La política fiscal ha sido históricamente “el talón de Aquiles” de la política económica de Guatemala, lo cual se refleja en vulnerabilidad macroeconómica (escaso margen para reaccionar frente a “shocks” o desequilibrios repentinos) y pocos recursos para financiar funciones básicas del Estado como seguridad, infraestructura, educación, nutrición y salud.

La principal manifestación de esta debilidad son los escasos recursos que capta el Estado guatemalteco. De cada quetzal que se genera como salarios o ganancias (que en total suman el Producto Interno Bruto, PIB), se pagan solo doce centavos en impuestos, comparados con 15 o 16 en Nicaragua y Honduras, que son más pobres que Guatemala, cerca de 20 en Chile, 30 en Estados Unidos o 40 en países escandinavos. Guatemala está entre los países del mundo que menos impuestos paga.¹ Lo anterior también se refleja en que Guatemala es de los países con menor gasto público. En otras palabras, la capacidad del Estado para atender las necesidades más sentidas de la población es extremadamente limitada.

Esta situación se magnifica en la actualidad por los retos que implica impulsar la competitividad ante la entrada en vigencia del CAFTA, y frente al reconocimiento nacional e internacional de los grandes rezagos y brechas sociales que existen en Guatemala.

1.2 ¿Quién paga los impuestos en Guatemala?

Cuando se presentan los datos acerca de la bajísima “carga tributaria” de Guatemala surgen dos tipos de cuestionamientos locales, uno “desde la izquierda” y otro “desde la derecha”. El de la izquierda denuncia que aunque el promedio es bajo, los pobres pagan la mayor parte de los impuestos.

¹ Las nuevas cuentas nacionales redujeron el PIB, con lo cual la relación impuestos/PIB aumentó de 10.3 a 11.8%. La meta de los acuerdos de paz, que era aumentar en un 50% la carga tributaria que existía en 1995, pasa de ser 12% a 13.2% con las nuevas cuentas nacionales.

El cuestionamiento hecho desde la perspectiva más conservadora establece que los que realmente pagan son los grandes empresarios, ya que existe un inmenso sector informal que no paga nada, mientras que un número limitado de empresas (en ocasiones dicen que menos de 300) paga más del 80% de los impuestos.

Los estudios disponibles no confirman categóricamente que la estructura tributaria guatemalteca sea claramente regresiva, con las familias más pobres pagando una proporción más alta de sus ingresos o de su consumo como impuestos.² Estudios recientes establecen que las familias con mayores ingresos, equivalente al 40% del total de familias y que constituyen algo menos de 5 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, pagan alrededor de 7 centavos de impuestos por cada quetzal de ingresos o de consumo.³

En el caso de las familias más pobres, que equivalen al 60% restante del total de familias, con más de 8 millones de personas, lo que pagan en impuestos es algo más variable (de 5 a 10 centavos por quetzal, dependiendo de cómo se mide)⁴.

En todo caso, la principal conclusión sería que la carga tributaria del 40% más rico es extremadamente baja, equivalente a cerca de 7 centavos de cada quetzal que obtiene como salarios o ganancias.

La afirmación de que un número pequeño de empresas o empresarios son los únicos que pagan impuestos y el resto no, tampoco es correcta. En este caso se confunde la función de recaudar impuestos con la de pagarlos. El Supermercado Paíz—así como otras empresas grandes- recauda una alta proporción de impuestos y los traslada directamente a la SAT, pero los que pagan el IVA son los consumidores que compran sus mercancías en ese supermercado y no el supermercado en sí.

²Para una evaluación de los estudios existentes, así como la estimación de los coeficientes correspondientes, véase Cabrera, M. *"Incidencia de los impuestos en la equidad en Guatemala"*, ICEFI, Guatemala, abril 2007.

³Estos estudios generalmente no incluyen el efecto del ISR aplicado a empresas. Por una parte, resulta incierto hasta qué punto lo trasladan a los consumidores o lo absorben y da lugar a una reducción de sus ganancias y, por otra, la información estadística disponible no permite establecer hasta qué punto se trata de impuestos pagados por los dueños de las empresas o por los trabajadores en relación de dependencia ocupados en estas empresas, y a quienes se les retiene lo pagado para así trasladarlo a la SAT.

⁴Si las familias más pobres (60% del total) pagaran más centavos por cada quetzal la conclusión sería sencilla: contamos con un sistema "regresivo"; si fuera menos, sería "progresivo" y si fuera igual sería "neutral". Lamentablemente los datos disponibles no permiten una conclusión tan sencilla: tales familias pagan 10 centavos por cada quetzal de ingresos (sistema "regresivo") pero solo 5 centavos por cada quetzal de consumo ("progresivo"). Y los economistas no se ponen de acuerdo acerca de cuál es la mejor manera de medir el pago de impuestos: si como proporción del ingreso o del consumo.

Además, incluso los que están en el sector informal pagan el IVA cuando compran los productos que consumen. No es cierto que todo el “sector informal” –que generalmente no se define- no pague impuestos.⁵ Ahora bien, el 40% de familias con mayores ingresos aporta más recursos (el 75% del total), en términos absolutos, que el 60% más pobre (el 25% del total), lo cual también refleja que su nivel de gasto es mucho mayor que el de las familias más pobres. De lo anterior se puede concluir que el potencial para recaudar más es superior entre el 40% de mayores ingresos.

1.3 ¿Por qué se pagan pocos impuestos en Guatemala?

¿Qué es lo que explica que Guatemala sea uno de los países que menos impuestos paga en el mundo? Se puede apelar a tres factores para explicarlo. Primero, existe una desigual estructura del poder, que le ha permitido a una pequeña élite económica imponerle al poder legislativo, por la vía de la Constitución y otros medios, restricciones para aumentar los impuestos. Segundo, existe un Estado débil, con limitada capacidad o eficacia para suministrar servicios o bienes públicos que respondan a conquistas sociales o a reivindicaciones sentidas por amplios sectores de la población. Tercero, existe una ideología extrema, pero ampliamente difundida por ciertos medios de comunicación y centros de investigación y enseñanza, que se expresa en una serie de mitos acerca del costo de los impuestos y de la incapacidad del Estado para cumplir con sus funciones.

Tales factores tienen su origen en la debilidad de la democracia en Guatemala. Lo primero –los límites constitucionales y el poder de algunas élites económicas de imponer su voluntad- representa una restricción impuesta a la democracia y en particular a su organismo representativo más importante, el Congreso. Refleja, a pesar del establecimiento de un régimen político democrático en Guatemala, la supremacía del poder económico sobre el poder político.

Lo segundo –la ineficacia del Estado- es un reflejo de la debilidad del ejercicio político democrático, y especialmente de los partidos políticos, que no han podido transformar reivindicaciones sociales en cambios legislativos que den lugar a un Estado reformado, con un sistema de servicio civil que premie el mérito, y con la capacidad de atender esas necesidades.

⁵Es cierto que existe contrabando, y en este caso no se pagan aranceles, pero éstos son cada vez menos importantes como proporción del total de impuestos, y seguirán disminuyendo como resultado de la entrada en vigencia del CAFTA. La evasión del IVA, de cerca de un 30%, no es tan alta y ha mejorado como resultado de la implementación de la Ley llamada “Anti-evasión”.

Sin negar que haya habido avances, aún no se ha podido transformar el poder político que surge de la democracia en un poder público con capacidad de beneficiar a amplios sectores de la población. Lo ilustra la incapacidad de atender el problema número uno que cualquier Estado debe resolver: la inseguridad y la violencia. Frente a ello es comprensible un amplio escepticismo de numerosas personas que cuestionan la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones básicas.

Lo tercero –la ideología– es el resultado de un contexto de tremenda pobreza intelectual en que se vio sumida Guatemala desde 1954 hasta 1985, cuando se atrincheró en el país el anticomunismo a ultranza y el debate y la crítica se castigaron con el asesinato y el exilio. Además, esta ideología se nutrió de las visiones neoliberales más extremas y pobres difundidas en el exterior,⁶ y en Guatemala adquirió ribetes caricaturescos que la apartan del liberalismo clásico de John Lock, Adam Smith y John Stuart Mill, y que la acercan más a un anarquismo primitivo que ve en la eliminación del Estado la solución de los grandes problemas del país.

Resolver los problemas fiscales de Guatemala requiere enfrentar estos tres problemas, aprovechando los espacios que abre la democracia para sujetar el poder económico –dentro del marco de la ley– al control político de las mayorías, conformar un Estado capaz de responder de manera eficaz a las necesidades más sentidas del conjunto de la población, y abrir el debate a opciones alternativas que no se basen exclusivamente en la visión de los grupos económicos más atrasados.

2. POSIBLES INGREDIENTES DE UN PROGRAMA DE REFORMAS FISCALES

2.1 El punto de partida: los principios del Pacto Fiscal

Guatemala avanzó mucho con la suscripción del Pacto Fiscal. Éste representó un acuerdo nacional sobre principios y compromisos fiscales que le dieron un sentido de dirección compartido al país. Cualquier programa futuro de reformas debería tomar al Pacto Fiscal como su punto de referencia, que por ahora hace innecesario abrir nuevos debates sobre el papel general de la política fiscal, sus ingredientes más importantes y la orientación que habría que darle a cada uno de estos ingredientes.

⁶Recuérdese al economista austriaco que se trajo a Guatemala como asesor, que se reunió con el Presidente, y que posteriormente fue acusado de fraude profesional en Austria.

Tomar los principios del Pacto Fiscal como marco de referencia tiene por lo menos tres ventajas. Primero, y lo más importante, es que los principios y compromisos del Pacto Fiscal, al haber estado sujetos a un amplio ejercicio democrático que dio lugar a un acuerdo firmado por más de 100 organizaciones y por los presidentes de los tres poderes del Estado, le dan gran legitimidad al poder tributario del Estado y a la agenda del Pacto Fiscal.

Segundo, con estos principios ya negociados entre sectores políticos, sociales y gremiales, se puede evitar lo que podría ser un desgastante debate basado en visiones ideológicas extremas. Puede evitarse, en particular, un debate entre el anarquismo primitivo que busca dismantelar al Estado, pues encuentra en él el origen de la mayor parte de males que afectan al país, y las visiones estatistas inspiradas en la Unión Soviética o en románticas ideas sobre un Estado “perfecto”, análogo al mercado “perfecto” que vislumbran algunos economistas como referencia ideal a la que acuden para justificar sus recomendaciones de política. El Pacto Fiscal trasciende y supera ambas visiones maniqueístas.

Tercero, el Pacto Fiscal tiene una naturaleza integral, que no se limita al tema de los impuestos sino que los vincula con otros temas como los de gasto público, el déficit fiscal, la descentralización fiscal y el patrimonio. Al vincular los costos de la tributación con los beneficios del gasto público, en particular, puede ser más fácil implementar reformas tributarias, y abre espacios para que exista una gama de temas sujetos a negociación que es más amplia que la estrictamente tributaria.

2.2 El paso previo: la prioridad del gasto social, con transparencia

Contar con una de las tasas de homicidios más altas del mundo es un buen indicador de la limitada eficacia del Estado guatemalteco. Otros indicadores similares son que la mitad de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica (talla menor a la que deberían tener de acuerdo con su edad) y que sólo el 40% de los niños terminan la educación primaria. Para que el Estado guatemalteco cuente con credibilidad tiene que plantearse como mínimo un avance significativo en estos tres frentes: seguridad, nutrición y educación. No se trata solamente de un tema de mejor gestión y eficiencia,⁷ sino también de recursos, pero un esfuerzo decidido y muy visible en estos tres ámbitos podría ser una contribución efectiva a la constitución de un Estado que sí atiende las necesidades más sentidas de la población.

⁷La evidencia disponible demuestra que el Estado guatemalteco tiene niveles de eficiencia similares al de otros países latinoamericanos. Véase ICEFI, *La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central*, Artgrafic, Guatemala, 2007; capítulo 1.

Este esfuerzo del Estado no debe concentrarse en la llamada “focalización” del gasto en los más pobres. La seguridad, en particular, es un bien público del que se beneficia toda la población y sería importante que todos los sectores sociales, de altos y bajos ingresos, pudieran percibir de manera contundente una mejora de la situación de seguridad, acompañada del debido respeto al Estado de derecho. Esta mejora general podría dar lugar a la percepción de un Estado que realmente atiende las necesidades más sentidas del conjunto de la población y no sólo de un sector. Pagar impuestos en esas condiciones sería menos difícil.

Lo mismo se aplica en el caso de la educación, con un Estado que realmente garantice el acceso universal a la educación pre-primaria y primaria y su finalización completa, además de garantizar su calidad. Las políticas para hacerlo han sido identificadas y existe un alto grado de consenso sobre cómo lograrlo;⁸ lo que se requiere es la capacidad política para implementarlas. En la medida que se pueda involucrar a autoridades y organizaciones sociales y de padres a nivel local, habrá más voluntad de contribuir a este esfuerzo.

En el caso de la desnutrición el programa “Creciendo Bien” es una base para avanzar, pero se requiere ampliarlo considerablemente, complementarlo con transferencias condicionadas de efectivo, y darle una institucionalidad sólida. En este caso se justifica en mayor grado un gasto focalizado en las familias más pobres. Ya se aprobó un préstamo para fortalecerlo, pero resulta fundamental que programas tan básicos e indispensables como éste sean financiados principalmente con recursos propios y que cuenten con una institucionalidad bien integrada al resto del Estado, sujeta a una estricta rendición de cuentas. De lo contrario se establecen unidades ejecutoras semi autónomas que escapan a la aplicación de la legislación nacional y que al mismo tiempo están sujetas a presiones y demandas clientelares.

Lo anterior tiene que estar acompañado por un esfuerzo ético ejemplar, que establezca como imperativo la denuncia y criminalización de cualquier acto de corrupción, así como el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación del impacto de los programas que se implementan. También debe complementarse con una adecuada estrategia de comunicación que informe seriamente sobre los logros de lo alcanzado y los problemas que persisten, sin caer en la simple propaganda.

⁸Véase, por ejemplo, ICEFI, Más y mejor educación. *¿Cuánto nos cuesta?* USAID, AED e ICEFI, Magna Terra, Guatemala, 2007.

2.3 Lo mínimo: fortalecer la recaudación

El principal logro del gobierno de Oscar Berger en materia fiscal fue fortalecer la administración tributaria, en parte mediante una gestión eficaz de la Superintendencia de Administración Tributaria, y en parte por la vía de la introducción del Decreto 20-06, Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, conocido como Ley Antievasión. Con esta ley se fortaleció la captación del IVA, especialmente por la vía del sistema de retenciones, además de incluir medidas como el registro fiscal de imprentas responsables de emitir facturas y la bancarización del pago de impuestos, junto con otras acciones dirigidas a combatir el contrabando.

Al haberse logrado estos importantes avances, se restringe el potencial recaudador de futuras acciones en este campo. La evasión del IVA ya se ha reducido a cerca del 30%, nivel menor al de numerosos países latinoamericanos. Los logros obtenidos también limitan la credibilidad de la respuesta tradicional y aparentemente poco comprometedor de políticos cuando se les pregunta sobre el espinoso problema de los impuestos: “es necesario fortalecer la recaudación, ampliar la base y asegurar que el sector informal pague impuestos.” No puede negarse que aún existe cierto margen para reforzar la administración tributaria y la recaudación en general, pero hay que estar consciente de sus límites y no exagerar su potencial. Mejorar la recaudación es como aumentar la productividad de la economía: es un proceso gradual, que toma tiempo. En todo caso, continúa siendo importante fortalecer la administración tributaria para contribuir a una mayor equidad “horizontal” de la tributación; es decir, para asegurar que las personas y empresas que ganan lo mismo pagan lo mismo, sin discriminación ni ventajas que puedan dar lugar a lo que puede interpretarse como “competencia desleal”.

Ahora bien, las acciones realmente importantes en esta área tampoco están libres de costos políticos. Incluyen algunas que requieren un compromiso fuerte y una independencia sólida frente a ciertos sectores que no quieren pagar impuestos. Entre este tipo de acciones estarían la criminalización efectiva de la evasión (asegurando que las sanciones se apliquen a los evasores, quizás comenzando con algunos casos ejemplares) y la reducción de privilegios tributarios. Otras menos difíciles pero con menor impacto podrían incluir la sustitución del arancel aplicado a automóviles por un impuesto de matriculación (que castigue el consumo ostentoso) y el establecimiento de mecanismos adicionales de control, como la extensión del sistema de retenciones del IVA a las aduanas. Tampoco hay que llegar a extremos: la mayor capacidad de sanción de los evasores y del control de los contribuyentes para que paguen

sus impuestos deberá equilibrarse con el efectivo acatamiento de sus derechos como ciudadanos, evitando abusos y asegurando que se respete el Estado de derecho.

2.4 Lo máximo: reformar la Constitución

Una opción más radical es reformar la Constitución para fortalecer la capacidad del Congreso de impulsar reformas tributarias que puedan ser implementadas y para fortificar, dentro del marco de la ley, el poder tributario del Estado. Toda Constitución establece ciertos límites dentro de los cuales debe ejercerse el poder democrático, y en particular el poder de aquellos representantes libremente elegidos por la población. Sin embargo, en Guatemala el poder del Congreso para imponer impuestos ha sido severamente restringido como resultado del contenido de varios artículos de la Constitución de 1985 y de su interpretación. Estas restricciones constituyen espacios de poder que le reservan a ciertas élites económicas posibilidades de incidir y de evitar la implementación de reformas tributarias. Le han dado, en la práctica, un poder de veto en materia tributaria, opción que no es compatible con la existencia de un verdadero régimen democrático.

Las restricciones constitucionales incluyen requisitos imprecisos que permiten una interpretación muy discutible de estas cláusulas, pero que en la práctica puede dar lugar a recursos de inconstitucionalidad que impiden implementar una reforma tributaria aprobada por el Congreso. Estos requisitos imprecisos son que los tributos no deben ser confiscatorios, que se prohíbe la doble o múltiple tributación y que los tributos deben guardar relación con la capacidad económica del contribuyente –Artículo 243-, o que los impuestos deban cumplir con requisitos de equidad y justicia –Artículo 239-. La Constitución también incluye normas que colocan al contribuyente en una posición cercana a la impunidad frente al Estado. Incluyen las disposiciones de que las multas no puedan exceder el valor del impuesto que se dejó de pagar –Artículo 41-, que no se exija el pago previo de impuestos a aquellos contribuyentes que impugnan resoluciones que dan lugar a que se ajuste lo tributado –Artículo 28-⁹ y la posibilidad de que un recurso de inconstitucionalidad pueda ser llevado a cabo por cualquier persona con el auxilio de tres abogados –Artículo 134-.

⁹ En particular, la Constitución no incluye el principio *solve et repet*, reconocido en otras constituciones, que establece que el contribuyente debe pagar lo reclamado por el fisco en forma inmediata y luego, si existe controversia, entrar a litigar.

Existe una larga historia, bien documentada,¹⁰ desde 1987 hasta la fecha, sobre cómo han sido utilizados los recursos de inconstitucionalidad para impedir la implementación de reformas tributarias.

Impedir este poder de veto ejercido por élites económicas que no están dispuestas a pagar más impuestos requeriría modificaciones de la Constitución. Aunque varios artículos han sido invocados para ejercer este poder de veto, el más importante ha sido el 243, que podría ser modificado por una mayoría calificada de miembros del Congreso. En ausencia de una reforma más amplia de la Constitución, la eliminación del Artículo 243 podría contribuir a alcanzar un mejor balance entre el poder político y el poder económico en Guatemala.

Reformar otros artículos tendría que esperar la convocatoria de una Asamblea Constituyente para que ésta los modificara.

2.5 Lo indispensable: reformar el Impuesto sobre la Renta

Guatemala es el país centroamericano que menores ingresos obtiene por concepto del impuesto sobre la renta y existe un verdadero potencial para aumentar los ingresos, posiblemente en varios puntos porcentuales del PIB, mediante reformas de este impuesto.

Frente a la concentración de ingresos que existe, el ISR está llamado a ser un instrumento que logre captar una parte de los ingresos más altos para luego poder canalizarlos a gasto que beneficie a todos, con atención especial de los más pobres y vulnerables. Además del argumento favorable al ISR por el lado de la equidad, en el sentido de que puede resultar en que los que más ganan paguen proporcionalmente más impuestos que los que menos ganan, también tiene otro argumento a su favor: constituye un estabilizador automático. Permite recaudar proporcionalmente más durante períodos de auge económico, cuando aumentan más los ingresos, evitando así un posible recalentamiento de la economía. Recauda proporcionalmente menos durante períodos de estancamiento o recesión, contribuyendo así a la recuperación del consumo y de la actividad privada en esas condiciones más difíciles.

Actualmente existen en Guatemala dos regímenes de ISR, aplicados a individuos y a empresas. Por una parte está el régimen de impuesto que se aplica a

¹⁰Véase Valdez, F. y M. Palencia, *Los dominios del Poder: La Encrucijada Tributaria*. FLACSO, Guatemala, 1998. La SAT también reporta, en su página web, la recaudación perdida como consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad más recientes.

los ingresos netos, que se calcula restándole una (larga) lista de gastos deducibles a los ingresos brutos para así gravar lo que equivale a ganancias. Por otra parte está el régimen más reciente de aplicarle un 5% a los ingresos brutos. Su recaudación ha crecido últimamente, especialmente entre profesionales o negocios pequeños o medianos que evitan por esta vía tener que hacer todos los cálculos de gastos deducibles, por lo que resulta más fácil pagarlo.

Los dos sistemas tienen problemas. El aplicado a los ingresos netos tiene una lista demasiado larga y amplia de gastos deducibles, que permite fácilmente inventar que la empresa o persona solo tiene gastos y costos y casi no tiene ingresos netos sujetos al pago del impuesto. Además, existen leyes con incentivos especiales (para zonas francas y exportaciones no tradicionales: decretos 89-29 y 89-65) que exoneran a empresas que se amparan a estas leyes de tener que pagar el ISR por 10 años. El segundo, que es lo que se conoce como un impuesto “plano” o “flat tax” –en este caso equivalente a solo un 5%- es un impuesto que no asegura que los que más ganan paguen proporcionalmente más: en principio (aunque no en la práctica) alguien con ingresos menores a los del salario mínimo tendría que pagar el 5% de sus ingresos, al igual que un millonario.

Ambos podrían mejorarse. Primero, se podrían reducir considerablemente los gastos deducibles del régimen aplicado a los ingresos netos, e incluso acompañar estas reducciones con una disminución de las tasas de impuestos que actualmente se aplican, de manera que se simplificara el impuesto y se redujeran los incentivos para hacer uso de contabilidades “creativas” que inflan los gastos deducibles. Segundo, se podrían reducir las exenciones y exoneraciones que surgen de los ya antiguos y obsoletos regímenes de incentivos para zonas francas y exportaciones no tradicionales, que ya tienen casi 20 años de existencia (además del nuevo régimen para maquila que el Congreso aprobó en el 2006) y que a partir del 2009 serán incompatibles con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tercero, correspondería introducir más justicia en el “flat tax” del 5% que actualmente existe, pudiéndose contemplar tres tasas: de 0 para los que están por debajo de cierto ingreso y luego dos tasas más elevadas para personas o empresas con ingresos mayores.

Cualquier reforma del ISR requerirá, para ser implementada, de una administración tributaria eficaz, y posiblemente de una etapa de prueba y error que permita ajustar la legislación en caso de efectos negativos no esperados. Así como se ha hecho un esfuerzo por mejorar la administración del IVA –que en parte ha ayudado a una mayor recaudación del ISR, puesto que ahora se registra

mejor el total de ventas, lo cual también da lugar a que se documente mejor el total de ingresos y costos- tendría que realizarse un esfuerzo por mejorar la administración y seguimiento del ISR.

2.6 Lo necesario: armonizar la tributación en Centroamérica

Los ministros de finanzas o hacienda de Centroamérica, Panamá y República Dominicana han estado avanzando con acuerdos que permiten vislumbrar cierta armonización en el ámbito de los impuestos sobre la renta. Acordaron un marco legal para regular los precios de transferencia, que son aquellos precios que empresas vinculadas (como la sede de una empresa transnacional y su subsidiaria) cobran por los bienes y servicios que se venden entre sí. Algunas empresas fijan estos precios con vistas a pagar sus impuestos en los países con menores tasas y requisitos, evadiendo así lo que realmente les corresponde pagar.

También está cercana la posibilidad de llegar a acuerdos sobre doble tributación entre los países centroamericanos y otros países. Esto evitaría, por ejemplo, que los incentivos que se dan en Guatemala a una empresa extranjera resulten en que el valor de los mismos se traslade a la Tesorería de su país de origen, ya que ésta grava su ingreso global, incluidos sus ingresos y gastos – menores, como consecuencia de los incentivos- en Guatemala. También existe la posibilidad de que se apruebe un Código de Conducta que le ponga un techo a los incentivos que los países están otorgando para atraer inversiones extranjeras, y que está dando lugar a una verdadera “guerra de incentivos” entre los países, con lo cual debilitan su ya precaria base tributaria.

Por otra parte, la constitución de una Unión Aduanera necesariamente requerirá algunas reformas de los impuestos indirectos, y especialmente de la forma en que se recauden los aranceles, el IVA y los impuestos selectivos. Constituir una unión aduanera comienza por asegurar una libre circulación de bienes, tanto de los que se producen en Centroamérica como de los demás, dentro del territorio centroamericano. Lograrlo requiere nuevas modalidades de control de la recaudación de impuestos, ya no en la frontera, para asegurar que se cobran no solo los aranceles a los productos que vienen de afuera de la región sino también el IVA y los impuestos selectivos aplicados al conjunto de bienes que se transfieren dentro del territorio aduanero. Técnicos y autoridades centroamericanas ya han avanzado mucho en este campo y existen propuestas bien encaminadas, que implican grados crecientes de armonización.¹¹

¹¹Véase, para un resumen de lo planteado, Fuentes, J.A. “Implicaciones tributarias de la Unión Aduanera en Centroamérica”, ICEFI, Guatemala, julio 2007.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN: NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA POLÍTICA PARA ASEGURAR LA REFORMA

Aunque la dimensión técnica de las reformas fiscales es fundamental, la historia de los intentos de reforma demuestra que existen obstáculos políticos que a menudo conducen a su fracaso. De la negociación del Pacto Fiscal en Guatemala, con sus éxitos y fracasos, así como de otras experiencias, se pueden obtener una serie de lecciones que pueden ser útiles a la hora de definir una estrategia de reforma fiscal en el futuro. En particular, estas experiencias sugieren varias recomendaciones:¹²

- Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar un nuevo “pacto” o “contrato social” sobre la política fiscal.
- Contar con una organización o arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso y que éste tenga credibilidad técnica y política y represente a los principales sectores involucrados en la negociación del pacto social sobre la política fiscal.
- Incluir desde el principio a los partidos políticos y al poder legislativo en el proceso de negociación, tomando en cuenta que el cambio institucional que se busca pretende democratizar la definición de la política fiscal y que ello pasa por incorporarlos de manera decisiva como componentes fundamentales de un régimen democrático.
- Fundamentar el proceso en un enfoque integral y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones sin limitarlo exclusivamente al tema de los impuestos para facilitar acuerdos. La negociación de un pacto fiscal no debería ser interpretada como un proceso dirigido a lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino como un punto de partida para una reforma duradera del Estado que, basada en un cambio en la correlación de fuerzas, orientará la política pública en el futuro.
- Definir una estrategia de consultas bien precisa y clara que no sólo asegure que se han tomado en cuenta diversos intereses sino que también confiera legitimidad al proceso y permita explicar sus componentes potenciales.
- Establecer una relación positiva, de aliados, con los medios de comunicación para que estos apoyen el proceso.

¹²Fuentes, J.A. y M. Cabrera, “Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación” Revista de la CEPAL, No. 88, abril 2006, Pág. 164-165.

- Divulgar información y estudios sobre el tema, contribuyendo así a un proceso de aprendizaje colectivo que pueda facilitar la convergencia de posiciones y el desarrollo de un “lenguaje” compartido que permita llegar a acuerdos. Las estadísticas serias y precisas son parte del “lenguaje” que puede favorecer los acuerdos.
- Poner en práctica técnicas de negociación flexibles, tomando en cuenta la experiencia pasada del país en cuestión.
- Compensar las asimetrías en la capacidad de negociación de diversos sectores mediante un mayor acceso a la información por parte de los grupos más débiles y el mejoramiento de su capacidad técnica y de negociación.
- Asignar suficiente tiempo a la construcción de capacidades y a la negociación con el fin de alcanzar los resultados que se esperan.

Más allá del Pacto Fiscal, Guatemala, junto con El Salvador, Panamá y Nicaragua recientemente ha podido impulsar reformas modestas que no han tenido como componente principal cambios en las tasas impositivas, pero que han fortalecido la administración tributaria y han dado lugar a aumentos importantes de la carga tributaria. En estas reformas ha tenido mucho peso la búsqueda de la equidad horizontal; es decir, aquella dirigida a asegurar que los consumidores y empresas con niveles similares de consumo e ingreso paguen niveles similares de impuestos.

La historia tributaria centroamericana y estas experiencias recientes sugieren tomar en cuenta cinco temas cuando se diseñan estrategias políticas de reforma.¹³

- Primero, una estrategia de reformas requiere una etapa inicial de construcción de alianzas. Ello es especialmente importante si no se cuenta con una mayoría en el Congreso; la extensión de estas alianzas para incluir a sectores organizados de la sociedad civil puede ser especialmente importante en presencia de estructuras partidarias débiles y frente a la necesidad de reducir la probabilidad de que las reformas sean revertidas posteriormente. Sin embargo, ello no debiera amenazar la responsabilidad central de los partidos y de los poderes legislativos en estos procesos. La sostenibilidad de las reformas depende de instituciones sólidas que a su vez dependen de partidos políticos sólidos. La fiscalización del Congreso, a su vez, es

¹³Véase ICEFI, *La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central*. Artgraphic. Guatemala, 2007.

esencial para favorecer reformas que privilegien el bienestar nacional y no a intereses sectoriales.

- Segundo, en Guatemala todo apunta a la necesidad de buscar aliados entre las fracciones más permeables de las elites económicas, tomando en cuenta su capacidad de incidencia y el hecho que conviene aislar políticamente a los grupos más fuertemente opuestos a las reformas y no al sector privado en su conjunto. El análisis histórico de la tributación en Guatemala¹⁴ y en el resto de países centroamericanos¹⁵ sugiere que el proceso de diversificación de las elites económicas y su distanciamiento de la agricultura más tradicional puede favorecer esta negociación, aunque el desarrollo de nuevas elites económicas en sectores parcial o totalmente exonerados del pago de impuestos puede hacerlo más difícil.
- Tercero, y como ya se notó, integrar las reformas tributarias con otras reformas simultáneas –o previas- del gasto público para mejorar su transparencia y orientación, y con vistas a favorecer tanto la equidad como el crecimiento, la seguridad y la competitividad, también puede favorecer la moral tributaria y crear la base para un contrato social más amplio sobre el contenido de la política fiscal. Asumir la obligación ciudadana de tributar puede ser más aceptable en la medida que el Estado atiende adecuadamente –con eficacia, honestidad y rendición de cuentas- los derechos de los ciudadanos, especialmente en ámbitos como los de la integridad física, la educación y la salud. Más que la focalización para atender solamente a ciertos grupos de la población, debería dársele atención especial al suministro de bienes públicos de interés para toda la población, para que ésta perciba al Estado como suyo, aunque sin dejar de darle una atención preferencial a los más pobres y vulnerables. La mayor voluntad ciudadana de aceptar impuestos también puede reducir el costo político que los legisladores generalmente asocian con el impulso de reformas tributarias.
- Cuarto, las reformas debieran contribuir a la equidad horizontal, de manera que pague lo mismo la persona o empresa que gana lo mismo. Asegurar un sentido de justicia y la ausencia de una “competencia desleal” mediante el fortalecimiento de la equidad horizontal puede contribuir a ganar adeptos entre sectores empresariales tradicionalmente opuestos a aumentar la tributación, y puede favorecer la “moral tributaria”. La búsqueda de esta equidad horizontal podría impulsarse mediante una efectiva criminalización de la evasión tributaria y con la reducción de exenciones y exoneraciones. El papel de la administración tributaria es en este sentido central.

¹⁴ICEFI, *Historia de la Tributación en Guatemala* (en proceso).

¹⁵ICEFI, *La política fiscal en la encrucijada*, op.cit. cap. 3.

- Finalmente, conviene tomar en cuenta la creciente importancia de actores externos en un mundo globalizado, que perciben a Guatemala como un país débil en la medida que tenga una política fiscal y un Estado débil. Avanzar en este sentido puede significar obtener el apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento y de la comunidad internacional para favorecer agendas de reforma negociadas en Guatemala; asumir como parte de las reformas compromisos de integración centroamericana que pueden dar un sentido de dirección compartido; transmitirle un mensaje de reglas claras a empresas extranjeras que generalmente se ven más presionadas a cumplir con sus obligaciones tributarias que sus contrapartes nacionales; ajustarse a normas internacionales como la obligación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de no exonerar del impuesto sobre la renta a los exportadores; y tomar en cuenta los dictámenes de las calificadoras de riesgo, que crecientemente identifican a una política fiscal sólida no solo como condición para mantener la estabilidad macroeconómica sino también como requisito para asegurar la gobernabilidad.

Referencias Bibliográficas

- CABRERA, M. 2007. *Incidencia de los impuestos en la equidad en Guatemala*. Guatemala: ICEFI.
- ICEFI. 2007. *La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central*. Guatemala: Artgrafic.
- ICEFI. 2007. *Más y mejor educación. ¿Cuánto nos cuesta?* Guatemala: Magna Terra.
- FUENTES, J.A. 2007. Implicaciones tributarias de la Unión Aduanera en Centroamérica. Guatemala: ICEFI.
- FUENTES, J.A. y CABRERA, M. 2006. Pacto Fiscal en Guatemala: lecciones de una negociación. En: *Revista de la CEPAL* no. 88.
- VALDEZ, F. y PALENCIA, M. 1998. *Los dominios del Poder: La Encrucijada Tributaria*. Guatemala: FLACSO.