

**Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos  
de Paz (CNAP)**

**Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF)**

RECOMENDACIONES PARA LA  
MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA  
FISCAL DE GUATEMALA

**Guatemala de la Asunción, 22 de abril de 2008**

## ÍNDICE

<b>I. Introducción</b>	
<b>1. Mandato del GPDF</b> .....	<b>2</b>
Estudios Insumo de la Propuesta de Modernización Fiscal del GPDF.....	3
<b>2. Antecedentes del Pacto Fiscal</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Fundamentos Políticos y Económicos de la Propuesta</b> .....	<b>4</b>
<b>III. Reformas para mejorar la calidad del gasto público y la transparencia...</b>	<b>5</b>
<b>1. El aumento del gasto público, con calidad</b> .....	<b>5</b>
Gasto social según la clasificación funcional de gasto 2005 .....	5
Distribución Prioritaria de los Recursos Adicionales .....	7
<b>2. Transparencia: garantía de la confianza ciudadana en la intervención estatal</b>	<b>8</b>
<b>IV. Justificación y Objetivos de la Modernización Tributaria</b> .....	<b>10</b>
Carga Tributaria Neta del Gobierno Central 1995-2007 .....	11
Carga Tributaria en Latinoamérica .....	11
Ingresos Tributarios de la Administración Central 2005 - 2007 .....	12
Objetivos Generales de la Propuesta de Modernización Tributaria .....	13
<b>V. Principios de la Reforma Tributaria</b> .....	<b>15</b>
<b>VI. Contenido de la Reforma Tributaria</b> .....	<b>16</b>
<b>A. Reforma integral del Impuesto Sobre la Renta (ISR)</b> .....	<b>16</b>
<b>B. Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b> .....	<b>20</b>
<b>C. Medidas asociadas al tratamiento impositivo de los vehículos terrestres...</b>	<b>21</b>
<b>D. Código Tributario</b> .....	<b>22</b>
<b>E. Aprobación de una Ley del Sistema Aduanero Nacional</b> .....	<b>24</b>
<b>VII. Anexo I - Participantes en seminarios</b> .....	<b>25</b>
<b>VIII. Anexo II – Resolución del CNAP</b> .....	<b>28</b>

# RECOMENDACIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA FISCAL DE GUATEMALA

## Propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF) para el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP)

### I. Introducción

#### 1. Mandato del GPDF

En agosto de 2006, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), decidió constituir un Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), integrado por profesionales con conocimiento y experiencia en el ámbito de la política fiscal, y representativos de diversos sectores nacionales. En su mandato para el GPDF, el CNAP estableció que era necesario contar con un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal pendientes de cumplimiento, de manera que fueran una guía para la política fiscal de la nueva administración gubernamental que asumiría la conducción del país en enero de 2008. El mandato del CNAP para el GPDF agregó que ese Grupo debía mantener relación constante con la Comisión de Desarrollo Económico y Social del CNAP e impulsar el proceso de propuesta consensuada de los temas sustantivos de la política fiscal. (Ver anexo con dictamen del CNAP)

Hasta el 13 de enero de 2008, el GPDF estuvo integrado, en forma *ad honorem*, por los ciudadanos José Alejandro Arévalo Alburez, Carlos Alberto Barreda Taracena, Juan Alberto Fuentes Knight, José Ángel López Camposeco, Alma Beatriz Quiñones López de Gálvez, Lizardo Arturo Sosa López y Eduardo Antonio Velásquez Carrera, y en forma ex officio por el Ministro de Finanzas Públicas, habiendo fungido como titulares durante la existencia del GPDF: María Antonieta Del Cid de Bonilla, Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz y Mefi Eliu Rodríguez García, y por Carolina Roca Ruano en calidad de Superintendente de Administración Tributaria. La Secretaría Ejecutiva del GPDF estuvo a cargo de Miguel Arturo Gutiérrez Echeverría.

A partir del 14 de enero de 2008, el GPDF modificó su composición porque Juan Alberto Fuentes Knight asumió el cargo de Ministro de Finanzas, Carlos Alberto Barreda Taracena asumió el cargo de Viceministro de Finanzas y José Alejandro Arévalo asumió como Diputado al Congreso de la República.

El GPDF realizó un profundo proceso de análisis técnico, soportándose en diversos estudios realizados en las áreas de tributación directa, indirecta, gasto público, descentralización tributaria, transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público. Durante el proceso de elaboración de los estudios, se realizaron talleres de discusión y retroalimentación, con expertos internacionales y diversos sectores de la sociedad civil tales como: organizaciones empresariales, universidades y centros de investigación económica, medios de prensa, sindicatos, ONG y organizaciones sociales. Los talleres Tributación, Tendencias, Paradigmas y Experiencias y el de Gasto e Inversión Pública se realizaron durante los meses de octubre y noviembre de 2007. (Ver anexo participantes de talleres)

## Estudios Insumo de la Propuesta de Modernización Fiscal del GPDF

CONSULTORES	INSTITUCIÓN REFERENTE	DOCUMENTO ELABORADO
Santiago Díaz de Sarralde / Carlos Garcimartin	Instituto de Estudios Fiscales de España / Universidad Carlos V	Propuesta de Medidas para Incrementar la Recaudación en Impuestos Sobre la Renta – ISR-
Ricardo Barrientos	Harvard University/MINFIN	Impuestos Indirectos: Diagnóstico y Propuestas
Michaele Jorrat de Luis	Tributos Internos, Ministerio de Hacienda de Chile	Propuesta de Medidas para la Reducción del Gasto Tributario
Daniel Sureda	Banco Interamericano de Desarrollo	Propuesta de Medidas Tributarias Impuesto a la Propiedad
Ricardo Fenochietto	Fondo Monetario Internacional	Insumos Administración Tributaria
Carlos Silvani	Fondo Monetario Internacional	Insumos Administración Tributaria
Gustavo Yamada	Universidad del Pacifico del Perú / Columbia University	Gasto Público y Desarrollo Social en Guatemala: Diagnóstico y Propuesta de Medidas
Arlette Beltrán y Enrique Vásquez	Universidad del Pacifico del Perú / Georgetown University	Recomendaciones de política de mejora de la calidad de la inversión pública y los programas sociales en Guatemala
Christian Gruenberg	Transparencia Internacional/Universidad de Chile	Evaluación de la Transparencia del Gasto Público y la Inversión en Infraestructura.

### 2. Antecedentes del Pacto Fiscal

Existe consenso en cuanto a que Guatemala necesita adoptar una política fiscal que contribuya al crecimiento económico y al desarrollo social, a la reducción de la pobreza y a la solución de los graves problemas que enfrenta el país. Los Acuerdos de Paz establecieron que la política fiscal debía contribuir a alcanzar estos objetivos mediante un incremento en el nivel y la calidad del gasto público financiado por medio del esfuerzo tributario de toda la sociedad guatemalteca, en un contexto de estabilidad económica con crecimiento acelerado y sostenido.

En 1998 y 1999 el Gobierno realizó avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz aunque con retos importantes por superar, entre ellos el de la meta mínima indicativa de carga tributaria. En octubre de 1998 el Gobierno anunció la convocatoria para un Pacto Fiscal en Guatemala, con el fin de abordar la formulación de la política fiscal de una manera integral y participativa. Posterior a un intenso y prolongado proceso de negociaciones, el 25 de mayo de 2000 un amplio y representativo conjunto de sectores de la sociedad guatemalteca, incluyendo a los tres poderes del Estado, suscribieron el Pacto Fiscal Para un Futuro con Paz y Desarrollo.

No obstante avances significativos en el cumplimiento del Pacto Fiscal, su implementación en relación a los compromisos tributarios ha enfrentado serias dificultades. La reforma que se aprobó en 2000 incluyó medidas de política tributaria y fortalecimiento de

la administración pero sin alcanzar la meta de carga tributaria establecida por los Acuerdos de Paz. Posteriormente varias comisiones de seguimiento del Pacto Fiscal han formulado recomendaciones y se han implementado algunas reformas, pero sin alcanzar esa meta.

## **II. Fundamentos Políticos y Económicos de la Propuesta**

Esta propuesta, que incluye recomendaciones para mejorar la calidad y transparencia del gasto público así como directrices para mejorar la recaudación tributaria, se enmarca dentro del Pacto Fiscal, entendido como un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz. Los fundamentos políticos y económicos básicos del Pacto Fiscal incluyen un proceso de largo plazo, siguiendo las grandes líneas de acción, principios rectores y mecanismos de participación social que definió. Dentro de este contexto la política económica debe ser integral, coherente y coordinada con el resto de áreas de política pública, diseñada y administrada de forma global y con visión de largo plazo, dirigida al desarrollo económico y social.

A su vez, la política fiscal se concibe enmarcada en los preceptos constitucionales relacionados con el régimen económico y social, que permita al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, propiciar una distribución equitativa del ingreso y contribuir, por medio del gasto social, a aliviar la situación de los sectores más empobrecidos. La política fiscal es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales y en particular con aquellas relacionadas con el desarrollo sostenible y la justicia social en la búsqueda del bien común.

Partiendo de acuerdos nacionales sobre la visión de la sociedad que se desea construir y sobre los principios y compromisos asumidos por el Estado y las ciudadanas y ciudadanos acerca de la política fiscal y dadas las grandes brechas sociales que existen en el país, el Pacto Fiscal incluye el compromiso de asegurar los recursos necesarios para el Estado. Ello permitiría contribuir a crear condiciones favorables para que las guatemaltecas y guatemaltecos puedan superar la pobreza y beneficiarse de los frutos del desarrollo. El Pacto Fiscal también implica contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante un equilibrio de los ingresos y gastos del Estado y permite definir una política fiscal de largo plazo con visión de país, que reducirá la incertidumbre mediante la definición de reglas claras y estables.

Por razones de insuficiencia de los ingresos tributarios, se reconoce la necesidad de incrementar los mismos y superar el incumplimiento de la meta mínima indicativa establecida en los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal (incrementar como mínimo en 50 por ciento la carga tributaria registrada en 1995, meta hoy equivalente al 13.2 por ciento).

El GPDF, basándose en los ejes y los principios del Pacto Fiscal, decidió enfatizar el análisis y la propuesta de mejoras del Sistema Fiscal de Guatemala desde dos perspectivas: a) Calidad y Transparencia del Gasto; y, b) Ingresos y Administración Tributaria.

### III. Reformas para mejorar la calidad del gasto público y la transparencia

#### 1. El aumento del gasto público, con calidad.

El desarrollo de Guatemala depende de mejoras significativas en el ámbito del desarrollo social (nutrición, salud y educación), de la reducción de la inseguridad y de mayores inversiones públicas, especialmente en infraestructura rural.

Numerosos estudios reconocen que los principales problemas que obstaculizan el desarrollo en Guatemala son los rezagos sociales, la inseguridad y las grandes brechas entre áreas urbanas y rurales. Múltiples indicadores, especialmente evidentes en el ámbito social, permiten documentar estas deficiencias. El más dramático es que la desnutrición crónica infantil de Guatemala (49 por ciento), cuadruplica el promedio latinoamericano, duplica el promedio centroamericano y excede al africano, ubicando a Guatemala entre los 6 países del mundo con más alta desnutrición. Ha habido mejoras con otros indicadores de salud y educación pero la tasa de mortalidad materna e infantil todavía está entre las más altas de América Latina, y sólo alrededor del 55 por ciento de los niños y niñas logra concluir la primaria y sólo 33 por ciento lo hacen sin repeticiones o atrasos.

La persistencia de la precariedad de las condiciones de vida de grandes porciones de la sociedad guatemalteca se explica en buena medida por un gasto social insuficiente. En las últimas décadas se ha logrado incrementar el gasto social del Gobierno Central de Guatemala como porcentaje del PIB, como se observa en el cuadro siguiente, pero continúa siendo bajo cuando se compara con países en condiciones económicas y sociales similares. Es particularmente insuficiente si se consideran los grandes rezagos sociales del país.

**Gasto social según la clasificación funcional de gasto 2005**  
- Porcentajes del PIB -

	Costa Rica		El Salvador			Guatemala		Honduras <sup>4/</sup>	Nicaragua		Panamá
	Gobierno Central <sup>1/</sup>	Sector Público <sup>2/</sup>	Gobierno Central	Gobierno General	Sector Púb. No Financiero	Gobierno Central	Sector Púb. No Financiero <sup>3/</sup>	Gobierno Central	Gobierno Central	Sector Púb. No Financiero	Sector Público <sup>2/</sup>
Vivienda y servicios comunitarios	0.1	1.2	1.3	2.1	2.1	2.1	2.6	0.1	1.8	3.1	0.9
Salud	0.4	6.5	3.3	3.3	3.7	1.2	2.5	3.5	3.4	3.5	5.6
Cultura y recreación	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.0	0.1	0.2	0.0
Educación	4.7	4.9	3.0	3.0	3.0	2.7	2.9	8.3	4.7	6.2	3.8
Protección social	2.7	3.5	2.3	2.3	2.7	1.1	1.8	0.9	1.0	1.4	5.4
<b>Gasto Social</b>	<b>8.0</b>	<b>16.2</b>	<b>10.0</b>	<b>10.9</b>	<b>11.7</b>	<b>7.2</b>	<b>10.2</b>	<b>12.8</b>	<b>11.1</b>	<b>14.3</b>	<b>15.7</b>

1/ Presupuestado.

2/ En el caso de Costa Rica y Panamá, la clasificación del Sector Público no necesariamente coincide con la clasificación de Sector Público No Financiero del Fondo Monetario Internacional, e incluye, en particular, el gasto de las instituciones de seguridad social.

3/ Las cifras para el Sector Público No Financiero de Guatemala son estimaciones del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, incluyendo datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otras entidades descentralizadas y autónomas.

4/ Datos del Sistema Integrado de Administración Financiera de Honduras correspondientes a 2007, los únicos disponibles.

**Fuente:** Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, con base en información de los Ministerios de Finanzas o Hacienda y los Bancos Centrales de cada país.

Esta combinación de recursos escasos y dificultades estructurales históricas en la sociedad guatemalteca, reclama intensificar esfuerzos presupuestarios y de gestión sobre los principios y compromisos del Pacto Fiscal en el área temática de gasto público, calidad y

transparencia. En este ámbito merece prioridad el desarrollo social, además de atender otros temas de gran preocupación para la ciudadanía en general, como lo es el tema de la inseguridad y justicia.

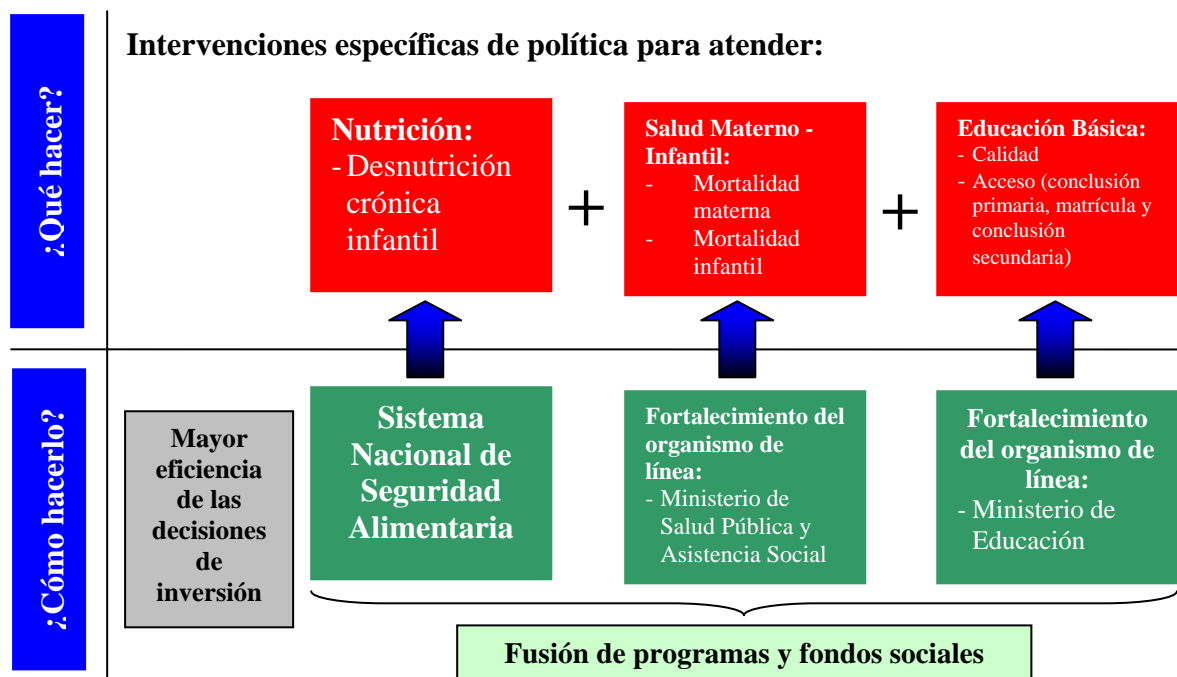
Priorizar la intervención estatal y reorganizar la gestión en torno a estas prioridades debe ser un proceso paralelo al de búsqueda de recursos financieros adicionales para lograr elevar el nivel y la calidad del gasto público, a la par de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Fijar prioridades claras y asumir el compromiso de un conjunto mínimo de resultados justifican y le dan legitimidad a la necesidad de una reforma tributaria, que permita financiar la intervención pública que logre igualar oportunidades para la generación de riqueza a través de la transferencia de capacidades (capital humano).

Avanzar en estos campos se facilitará en la medida que se alcance un crecimiento económico sostenible. El crecimiento per-cápita (menos del 1 por ciento como promedio anual en el periodo comprendido entre 2001 y 2006), ha restringido la capacidad de reducción de la pobreza en Guatemala. Se estima que el cumplimiento sostenido de la meta mínima indicativa de 6 por ciento, que los Acuerdos de Paz estipularon para el crecimiento económico contribuiría significativamente para alcanzar la meta de reducir la pobreza crítica de 30.8 por ciento, durante la segunda década del siglo.

El nivel actual de la inversión (por debajo del 19 por ciento del PIB, de los cuales sólo el dos por ciento del PIB corresponde a inversión pública), resulta insuficiente para incidir en alcanzar y sostener una tasa de crecimiento económico como el de la meta de los Acuerdos de Paz. Los reportes sobre competitividad global continúan situando a Guatemala en niveles bajos, siendo las principales desventajas identificadas el crimen organizado, la violencia y sus costos, poca confianza en los servicios policiales, infraestructura de transporte deficiente y gasto en educación bajo.

Los beneficios de elevar el gasto público en áreas prioritarias, y especialmente en el área social, se tornan aún más contundentes si se consideran las dificultades que en la actualidad se enfrentan para lograr reducir la pobreza extrema, ya que las estrategias basadas en el estímulo del crecimiento económico muchas veces no alcanzan a la población que se encuentra en esa situación. Lograr que grupos históricamente excluidos (principalmente comunidades rurales e indígenas, y críticamente las mujeres de estos segmentos poblacionales), logren acceder a servicios básicos provistos por el Estado y crear las condiciones que permitan proveerles de ingresos complementarios en el corto plazo y dotarlos de activos cruciales de capital humano, a fin que puedan superar permanentemente su situación de pobreza.

Se espera que la aprobación de una reforma tributaria integral consolide la provisión de los recursos financieros necesarios, para que el Estado pueda implementar los programas de gasto apropiados para aliviar las necesidades más ingentes de la población guatemalteca. En particular, se insta a las autoridades gubernamentales promover programas eficaces que faciliten efectivamente el acceso a los servicios básicos a la población en situación de pobreza extrema y a los niños en condiciones de desnutrición crónica. En el diagrama siguiente se presenta un esquema que sintetiza lo que podría ser un programa integral de atención social requerido para atender los desafíos existentes en materia de desnutrición, salud materno-infantil y educación.



Con base a las prioridades de gasto público establecidas en el Pacto Fiscal, los Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se recomienda la implementación de un Programa de Gasto Público Prioritario para el período 2009 - 2010, el cual debe obedecer a criterios de progresividad, eficiencia y solidaridad, focalizados en beneficios de los más necesitados. En este contexto, se atenderán entre otros, los siguientes principios básicos:

- Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos, infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización;
- Prioridad a la inversión social en salud, educación, vivienda, al desarrollo rural y a la promoción del empleo;
- El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; y,
- Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

El Programa de Gasto Público Prioritario se constituye bajo el supuesto de una recaudación adicional de alrededor del 1% del PIB equivalentes a Q3,000 millones. Las prioridades establecidas en el Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz, y el análisis de la distribución programática e institucional correspondiente al ejercicio fiscal 2007 en el presupuesto de gasto, sugieren con carácter referencial que se prioricen los temas siguientes:

**Distribución Prioritaria de los Recursos Adicionales  
Producto de la Propuesta de Modernización Fiscal  
-Millones de Quetzales-**

	2007	2008	2009-2010
	Presupuesto Final	Presupuesto Ajustado	Para adicionar a lo que contenga el presupuesto
Monto Global	15,951.5	16,531.0	3,000.0
A Gasto e Inversión Social	4,332.4	4,795.0	1,000.0
B Justicia y Seguridad	3,532.2	3,955.3	770.0
C Infraestructura	3,824.0	2,516.7	700.0
D Municipalidades	3,195.6	4,000.7	405.0
E Consejos Departamentales de Desarrollo	1,067.1	1,263.4	125.0

La política de gasto público debe orientarse dentro de una visión de desarrollo de largo plazo, como parte de un proyecto de Nación, para lo cual debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad. El gasto público debe enmarcarse en los principios y compromisos establecidos en el Pacto Fiscal:

- a. **Ajuste y Gasto Social.** El gasto social prioritario no debe utilizarse como mecanismo de ajuste para nivelar las cuentas fiscales en períodos de crisis o recesión. El gasto social no deberá disminuir, en términos reales y como proporción del PIB.
- b. **Congruencia con la producción nacional.** La política económica mantendrá una relación congruente entre gasto público y producción nacional, como establece la Constitución Política de la República en su artículo 119, inciso m), la política económica y de gasto público deberán ser proactivas privilegiando la inversión productiva sobre la especulativa.
- c. **Complementación entre las inversiones pública y privada.** La inversión pública no podrá ser inferior al 4% del PIB por año. Se recomienda la concreción de una Ley de Participación Pública – Privada con el fin de reforzar dicho objetivo.
- d. **Calidad y productividad del gasto público.** Debe asegurarse la idoneidad del gasto público, así como su mayor eficiencia, racionalidad y transparencia, con altos grados de ejecución. Se recomienda evaluar el impacto del gasto impulsando la puesta en marcha y operación plena del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Sistema de Indicadores de Gestión, que permita evaluar y retroalimentar la eficiencia y eficacia del gasto, incluyendo sus características de progresividad.

## **2. Transparencia: garantía de la confianza ciudadana en la intervención estatal.**

Instrumentos como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Guatecompras han contribuido a mejorar la transparencia del gasto público, pero los avances son insuficientes. Además, se ha abusado del uso de fideicomisos y transferencias a organismos no lucrativos o a entidades internacionales para realizar gastos que dificultan el control público (Ley de Contrataciones del Estado) y a auditorías de la Contraloría General de Cuentas. El Gobierno debe emprender acciones sustantivas para garantizar la legitimidad del esfuerzo tributario vía mejoras en la transparencia como garante de la confianza ciudadana en la intervención estatal. Deben completarse y sostenerse los avances logrados en la implementación y operación de sistemas de información fiscal, extendiendo la cobertura del Sistema de Administración Financiera al resto del sector público no financiero, asegurando la publicación de los datos e informes. Asimismo, debe propiciarse el apoyo institucional al desarrollo del sistema Guatecompras debidamente priorizado, independiente e integrado, a efecto de lograr saltos de calidad y cantidad que lo coloquen al mismo nivel que otros sistemas similares a escala latinoamericana y mundial.

Deben establecerse mecanismos que aseguren que todas las entidades públicas y privadas realicen actividades, o que tengan a su cargo programas de gasto financiados con fondos públicos transparenten plenamente sus operaciones, informando pública y oportunamente el destino de los recursos bajo su responsabilidad. Se insta a las autoridades que fortalezcan la transparencia de la ejecución del gasto de las entidades descentralizadas y autónomas, así como del gasto que se ejecuta a través de fideicomisos y convenios con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. En particular, se propone lo siguiente:

- **Transparencia e información.** La información es un bien público. Todos los actos de la administración pública son públicos. Las y los ciudadanos tienen derecho a obtener en cualquier momento, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar. Se recomienda al Congreso de la República la pronta aprobación de la Ley de Libre Acceso a la Información. Asimismo, se recomienda agilizar las acciones pertinentes a efecto de consolidar el sistema nacional de transparencia autónomo y descentralizado, a partir de las propuestas que surjan de la Comisión Nacional de Transparencia a cargo de la Vicepresidencia de la República.
- **Ética de la gestión pública.** La dimensión ética de la gestión pública debe prevalecer en las acciones de toda y todo servidor público, con el fin de asegurar que sean congruentes con la búsqueda del bien común. Se insta a los organismos de estado al desarrollo de mecanismos institucionales para evaluar el desempeño ético de sus funcionarios y funcionarias con bases en denuncias y sistemas propios de control objetivos. Se recomienda una reforma a la Ley de Probidad que incluya temas relacionados con la omisión de declaración jurada patrimonial, procedimientos claros de administración y verificación de datos del sistema de declaraciones juradas patrimoniales; la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, su desarrollo en una ley específica; y la emisión de un Código de Ética, debidamente institucionalizado.
- **Combate a la corrupción y a la impunidad.** El gobierno debe comprometerse a elaborar informes periódicos sobre la temática de transparencia, integridad, rendición de cuentas, auditoría social, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, a partir de las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento del Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; para el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; y, otros instrumentos internacionales relacionados con la temática, particularmente contra el soborno en actividades económicas nacionales e internacionales. Asimismo, se sugiere que el Estado guatemalteco apoye el diseño e implementación de un mecanismo que garantice el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.
- **Extender el uso del Sistema Integrado de Administración Financiera** a todas las entidades descentralizadas, autónomas y las municipalidades.
- **Transparentar la ejecución de gasto público** a través de la creación de la figura legal *fideicomisos públicos*, debidamente regulado para garantizar la transparencia, integridad, rendición de cuentas, auditoría social y lucha contra la corrupción, en operaciones con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Se recomienda el establecimiento de normas apropiadas de obligatoriedad de registro de operaciones, cuentadancia de los comités de ejecución, rendición de cuentas, información oportuna de avance físico y situación financiera de los proyectos financiados con fondos públicos, así como otras figuras vinculadas con los requerimientos de transparencia e integridad de las operaciones del sector público, de acuerdo con el mandato constitucional.
- **Fortalecimiento dinámicamente el desarrollo, implementación, ampliación de cobertura, y establecimiento de la obligatoriedad del uso de sistemas como el SIAF, Guatecompras, Guatenóminas, y el Sistema Informático de Gestión (SIGES)** e integrarlos a otras plataformas informáticas relacionadas temática e institucionalmente para garantizar mejoras en cantidad y calidad del sistema de información pública en general y el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, en particular. Se recomienda crear

mecanismos que aseguren que los proveedores del Estado cumplan con sus obligaciones tributarias.

- **Fortalecimiento la legislación que norma los procesos de adquisiciones del Estado**, a través de la búsqueda de mayor integralidad del sistema, eliminando debilidades y vacíos existentes en la legislación y normatividad vigente; y la prohibición de normas que permitan su no aplicación
- **Fortalecimiento de los organismos y sistemas** para las adquisiciones del Estado.
- Se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), en coordinación con la Contraloría General de Cuentas, deberán asesorar y apoyar a las municipalidades sobre las prioridades del gasto social, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto y el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Fortalecimiento técnico de la Contraloría General de Cuentas, especialmente el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), que es parte del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), para facilitar las funciones de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, Congreso de la Republica y sociedad en general.

Finalmente, se recomienda el fortalecimiento y desarrollo descentralizado y autónomo de la Auditoría Social por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La auditoría social de la gestión pública es un derecho de ciudadanas y ciudadanos. Se refiere a crear las condiciones para facilitar el seguimiento sistemático de los resultados por parte de la ciudadanía, para garantizar la equidad y la eficacia de la administración pública. La auditoría social no es sustituta de las funciones de fiscalización que le competen a las instituciones estatales correspondientes, las cuales también son objeto de la auditoría social.

#### **IV. Justificación y Objetivos de la Modernización Tributaria**

La política fiscal es un mecanismo importante para impulsar el desarrollo nacional, procurar la redistribución del ingreso, promover la generación de empleo, activar la inversión y favorecer la satisfacción de las necesidades básicas. Es el instrumento financiero de la descentralización administrativa y fortalecimiento de la participación civil en la toma de decisiones respecto a las obras y proyectos en el ámbito local, así como un instrumento que incide en mejorar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.

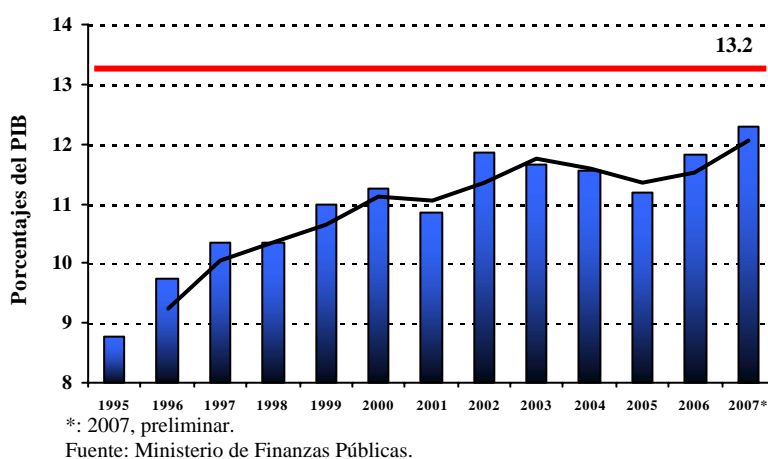
La reforma del marco impositivo para lograr la modernización fiscal debe tener como objetivo un cambio sustancial en la estructura del sistema impositivo y en la orientación del gasto social, para cumplir con los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en cuanto a que la política fiscal promueva la progresividad global, tanto por el lado del ingreso como del gasto. Como ya se indicó, la prioridad de la política fiscal debería estar en contar con suficientes recursos para financiar el gasto social, la prestación de servicios públicos, incluyendo la seguridad ciudadana, y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.

Empero, la búsqueda de la transformación de la estructura tributaria y del contenido de la política fiscal, implica la construcción de nuevos consensos sociales y una normatividad fiscal diferente que permita al Estado ejercer su poder tributario para garantizar los recursos necesarios para financiar un gasto social suficiente y de calidad. Actualmente los recursos

recaudados son insuficientes y la estructura de los impuestos pone de manifiesto algunas debilidades que requieren superarse.

En primer lugar, la carga tributaria es aún baja y fluctuante. Ha registrado una tendencia general creciente, alcanzando en 2007 el 12.3 por ciento, el nivel más alto en los últimos años (un incremento de 3.5 puntos porcentuales respecto al nivel de 1995, equivalentes a un crecimiento de 40 por ciento). Sin embargo, este esfuerzo aún resulta insuficiente ya que el nivel alcanzado continúa situándose por debajo de la meta del 13.2% del PIB establecida por los Acuerdos de Paz, y persisten las limitaciones del Estado para atender sus obligaciones básicas.

### Carga Tributaria Neta del Gobierno Central 1995-2007



La carga tributaria de Guatemala es una de las más bajas en Centroamérica y Latinoamérica, como puede observarse en el cuadro siguiente. En el caso de los países con una carga tributaria similar a la guatemalteca, como Panamá y Ecuador, ambos tienen otros ingresos no tributarios que compensan esta debilidad, incluyendo las utilidades generadas por el Canal de Panamá y los ingresos asociados a la actividad petrolera, respectivamente. En Haití (país cuyos indicadores sociales no superan a los de Guatemala), se ha iniciado el proceso para llegar a un Pacto Fiscal que dentro de sus objetivos incluye alcanzar una carga tributaria de 15 por ciento.

### Carga Tributaria en Latinoamérica

Argentina	23.8%
Brasil	22.6%
Bolivia (2006)	23.8%
Uruguay (2006)	18.6%
Nicaragua (2006)	17.5%
Chile (2006)	17.1%
Honduras (2007)	16.2%
Colombia (2006)	16.0%
Costa Rica (2007)	15.2%
Perú (2006)	14.9%
República Dominicana (2007)	14.2%
El Salvador (2007)	13.4%
Paraguay (2006)	12.4%
<b>Guatemala (2007)</b>	<b>12.3%</b>
Ecuador (2006)	10.4%
Panamá (2006)	10.3%
Haití (2006)	10.0%

Fuente: Para las cifras de 2006, CEPAL. Para las cifras de 2007, Ministerios de Finanzas o Hacienda de los países, no se incluyen las contribuciones a seguridad social.

En segundo lugar, la debilidad tributaria ha sido una permanente amenaza a la estabilidad macroeconómica. Aunque generalmente se ha logrado contar con déficit fiscales bajos mediante el control e incluso reducción del gasto público, las presiones para aumentar el gasto público frente a las urgentes necesidades que debe atender el Estado podrían generar déficit fiscales crecientes si no se aumentan los ingresos tributarios en el futuro. En este sentido, la modernización del sistema fiscal incidirá en la capacidad de las autoridades de Gobierno en mantener un déficit fiscal en niveles razonables, como factor para asegurar la estabilidad macroeconómica, incidiendo en mejores condiciones para la inversión y el empleo, estimulando el crecimiento económico.

En tercer lugar, la composición de los impuestos no es equilibrada. El 72.5 por ciento de la recaudación total registrada en 2007 correspondió a impuestos que gravan el consumo (IVA, los Derechos Arancelarios a la Importación, el Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, los impuestos selectivos al consumo de tabaco y bebidas), como puede observarse en el cuadro siguiente. Esto significa que prácticamente  $\frac{3}{4}$  de la recaudación es generada por los consumidores, incluyendo empresas y personas, tanto del sector formal como del informal. En 2007 el IVA representó el 48.7 por ciento de la recaudación, superando el promedio centroamericano de 2006 de 39.3 por ciento de la recaudación total de cada país, y manifestando que su peso relativo es mucho mayor en Guatemala que en otros países de la región.

### Ingresos Tributarios de la Administración Central 2005- 2007

	Porcentajes del PIB			Estructura		
	2005	2006	2007*	2005	2006	2007*
<b>Carga Tributaria</b>	<b>11.2</b>	<b>11.9</b>	<b>12.3</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Impuestos Directos</b>	<b>2.9</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>26.0</b>	<b>28.1</b>	<b>27.5</b>
Sobre la Renta	2.1	2.4	2.6	18.8	20.0	20.9
Extraordinario y Temporal de Apoyo a Los Acuerdos de Paz	0.8	1.0	0.8	7.1	8.1	6.5
Otros	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>8.3</b>	<b>8.5</b>	<b>8.9</b>	<b>74.0</b>	<b>71.9</b>	<b>72.5</b>
Impuesto al Valor Agregado	5.2	5.5	6.0	46.1	45.9	48.7
Derechos Arancelarios a la Importación	1.8	1.1	1.0	15.9	9.5	8.4
Distribución de Petróleo y Combustibles	0.2	0.9	0.8	2.1	7.2	6.5
Otros	1.1	1.1	1.1	9.9	9.3	8.9

\*: Cifras preliminares.

El IVA registró un crecimiento importante durante el periodo 2005 - 2007, pasando de 5.2 por ciento del PIB en 2005 a aproximadamente 6.0 por ciento del PIB en 2007. Estos resultados están asociados al fortalecimiento de los procesos de gestión, cobro, control y fiscalización a cargo de la SAT, especialmente con la aprobación y aplicación de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria (Decreto del Congreso de la República 20-2006, conocido como “Ley Antievasión”), y por los esfuerzos de modernización y transparencia en el ramo aduanero.

La recaudación del IVA al 12 por ciento (menor a la tasa en algunos países centroamericanos pero con una base más amplia que la aplicada en otros países), equivalente a 6.0 por ciento del PIB en 2007, y resulta similar al promedio centroamericano para 2006 de 6.2 por ciento del PIB de cada país. Esto se explica por un exitoso proceso de reducción de la

evasión del IVA, que se redujo de más del 40% a principios de la década de 1990 a un 26% en el 2007, convirtiéndolo así en uno de los IVA con menor evasión en América Latina, aunque todavía lejano al país con una menor evasión, Chile, que alcanza un 13% de evasión. Lo anterior justifica continuar realizando esfuerzos por reducir la evasión del IVA.

Contrasta con lo anterior la debilidad de los impuestos directos, y especialmente del Impuesto sobre la Renta. Lo recaudado por el ISR continúa por debajo de su potencial, aunque como porcentaje del PIB la recaudación de los impuestos directos ha registrado un incremento importante en años anteriores, pasando de 1.8 por ciento del PIB en 1995 a 3.4 por ciento del PIB en 2007. En países centroamericanos el ISR recauda lo equivalente, en promedio, al 4.6 por ciento del PIB de cada país. En Estados Unidos de América el rendimiento de ISR equivale al 12.5 por ciento del PIB.

Dentro de los mecanismos de apoyo al ISR se tienen los impuestos mínimos y de carácter temporal como 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 o IETAAP en 2004-2008. Cada vez que ha caducado la vigencia de uno de estos impuestos, el Gobierno se ha visto en la necesidad de solicitar al Congreso de la República la aprobación de un mecanismo impositivo sustitutivo. Ello ha sido fuente de incertidumbre, con el consiguiente efecto negativo sobre la inversión privada, al existir la amenaza de que el Estado tenga que acudir a impuestos extraordinarios y temporales, y también ha dificultado la programación del gasto público.

### **Objetivos Generales de la Propuesta de Modernización Tributaria**

Los objetivos de la propuesta de modernización tributaria, además de los objetivos que se pretenden alcanzar con un gasto público de mayor calidad y transparencia, son los siguientes:

- Cumplir la meta de los Acuerdos de Paz para la carga tributaria (hoy equivalente al 13.2 por ciento del PIB).
- Asegurar más recursos para la inversión social, seguridad, justicia e infraestructura, mejorando la competitividad.
- Fortalecer la tributación directa, reformando integralmente el ISR, subsanando la dependencia a los impuestos mínimos como el IETAAP y corrigiendo debilidades en materia de equidad horizontal y vertical.
- Contribuir a la estabilidad económica.
- Procurar superávit o equilibrios fiscales, en su defecto, o un déficit fiscal prudente (alrededor del uno por ciento, en consonancia con el Pacto Fiscal)
- Fortalecer la economía para enfrentar choques externos.
- Mejorar la calificación de riesgo-país.
- Reducir la competencia desleal vía el combate a la evasión tributaria.

- Perseguir el contrabando y las asociaciones ilícitas de crimen organizado, destinadas a evadir el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Definir reglas claras y estables:
  - o Reemplazar medidas temporales por una reforma integral.
  - o Impulsar una sola reforma tributaria durante el período 2008-2011.

## V. Principios de la Reforma Tributaria

Los principios básicos de la reforma, inspirados en el Pacto Fiscal, son los siguientes:

- Simplicidad:** Los procedimientos de pago y administración son transparentes, minimizan los tiempos y costos en los que los contribuyentes deben incurrir por el cumplimiento correcto de sus obligaciones tributarias y fomentan la coherencia del sistema tributario en su conjunto.
- Generalidad:** La legislación tributaria se aplica a todos los guatemaltecos evitando los privilegios fiscales y tratamientos preferenciales injustificados.
- Equidad y Justicia:** El sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio (relación ingresos tributarios netos/PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Esto significa que si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del primer tramo deberá ser mayor que la carga tributaria del segundo.
- Neutralidad:** El tratamiento impositivo no distorsiona excesivamente las decisiones de los agentes económicos, y fomenta de esta forma la eficiencia económica.
- Suficiencia:** El hecho económico que justifica la tributación es la necesidad de obtener recursos para el financiamiento sostenible del gasto público destinado a asegurar que el Estado cumpla con las funciones establecidas en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz.
- Estabilidad:** La estabilidad de las reglas tributarias reduce los riesgos de cambios imprevistos o arbitrarios, permitiendo que los contribuyentes puedan prever el monto de sus obligaciones tributarias, y que el Estado pueda prever el flujo de impuestos pagados y de gasto público, con lo que aumenta la eficiencia y efectividad de las medidas recaudatorias.

## VI. Contenido de la Reforma Tributaria

### F. Reforma integral del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Se propone emitir una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta que se centra en los siguientes aspectos:

#### 1. Reforma del régimen de trabajadores en relación de dependencia.

Renta Imponible: ingresos netos, calculados como los ingresos brutos menos:

- Deducción Q 36,000.00 como gastos personales, que no requieren comprobación documental.
- La aportación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El aguinaldo y el bono catorce quedan exentos, hasta el 100 por ciento del salario mensual.

Esto significa que los trabajadores en relación de dependencia que ganan Q 36,000 o menos no estarán afectos al pago del ISR.

Tasas: Tarifas marginales sobre renta imponible según el siguiente esquema:

Rango de renta imponible	Importe Fijo	Más la tasa del
Q 0.0 a Q 240,000	Q 0.00	5% sobre la renta imponible
Q 240,000 en adelante	Q 12,000	7% sobre el excedente de Q 240,000

La eliminación del crédito del IVA pagado se consideró necesario para evitar que el ISR (impuesto directo) no se vea erosionado por la acreditación del IVA (impuesto indirecto). En el seno del GPDP se externaron preocupaciones sobre el posible impacto sobre la cultura tributaria actual de exigencia de facturas, que se podría haber generado en respuesta al incentivo de reducción del pago del ISR.

Sin embargo, se considera que la reducción de la facturación será relativamente pequeña dado que el 86% del IVA es captado por grandes contribuyentes (1,900), lo que permite mayor control, así como la inclusión de medidas en el fortalecimiento sancionatorio y de las facultades de Administración Tributaria.

## **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:**

Se propone mantener este régimen. Previo a la emisión de la ley, deberá elegirse una de las siguientes opciones<sup>1</sup>:

- a) Mantener la tasa de 5 por ciento sobre ingresos brutos, tomando en cuenta que es un régimen que ha permitido aumentar la recaudación del ISR, facilita el cumplimiento a los contribuyentes y la fiscalización.
- b) Elevar la tasa al 7 por ciento sobre ingresos brutos, tomando en cuenta que en este régimen se incluyen actividades con rentas netas altas (como servicios profesionales) que tiene costos menores y tasas de ganancia mayores que en el régimen optativo. Esta tasa sería congruente con el régimen aplicado a las personas individuales que se desempeñan en relación de dependencia, en el que se aplica una tasa máxima del 7 por ciento en el tramo superior de ingresos.

## **3. Reforma al Régimen Optativo para personas jurídicas y personas individuales que realicen actividades mercantiles.**

Se propone reducir gradualmente la tasa aplicable sobre la renta imponible, del 31 al 25 por ciento, y ampliar la base imponible por medio de una especificación acotada de los costos y gastos deducibles<sup>2</sup>.

La Renta Imponible estará determinada por los ingresos netos calculados como los ingresos brutos menos los costos y gastos deducibles, los cuales no podrán exceder al 95 por ciento de la renta bruta. Los gastos y costos que excedan al 95 por ciento de la renta bruta y que hayan sido autorizados por la SAT, podrán ser deducidos de la renta bruta en los dos períodos inmediatos siguientes.

Se propone fortalecer los requerimientos para la documentación y respaldo de los gastos y costos deducibles siguientes:

- Salarios: Exclusivamente se reconocerán como gastos en salarios a los contribuyentes que reporten más de tres empleados, que estén documentados por medio de la planilla o reporte de pago de las cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), y con el comprobante de aplicación y entrega a la SAT de las retenciones al ISR correspondientes.
- Depreciación de inmuebles: El valor sobre el cual se calcularán las depreciaciones será el registrado en la matrícula fiscal. Se podrán adicionar las mejoras permanentes y gastos incurridos en la compra, instalación y montaje de bienes y otros similares hasta poner al inmueble en condición de ser usado.
- Obligatoriedad de llevar a cabo y reportar inventarios semestralmente.

---

<sup>1</sup> En el seno del grupo no hubo consenso en la tasa impositiva a recomendar.

<sup>2</sup> Originalmente se planteó una reducción del 31 al 25 por ciento en el primer año, pero luego se estimó más prudente reducirla paulatinamente, considerándose el mantener el 31 por ciento el primer año, reducir la tasa al 28 por ciento en el segundo año y llevarla definitivamente al 25% a partir del tercer año.

- Los Bancos del Sistema que realicen operaciones exentas del ISR, deberán excluir en su declaración anual los costos y gastos totales, directos e indirectos, necesarios para la producción de dichas rentas.
- Los costos y gastos podrán ser deducibles únicamente si están debidamente documentados con facturas autorizadas o con documentación apropiada y el monto de la retención establecida en Ley, cuando sea el caso, fue efectivamente entregada a la Administración Tributaria. La Administración Tributaria tendrá la facultad de utilizar mecanismos de verificación externos para determinar la certeza de los costos y gastos reportados en la declaración tributaria.
- Los intereses serán deducibles siempre que no excedan de un monto para cuya determinación se aplicarán las siguientes normas:
  - a) La tasa a aplicar no debe ser superior a la tasa de interés activa media del sistema bancario del país donde se obtenga el crédito durante el período al que corresponde la declaración.
  - b) Los créditos de los que devienen los intereses no podrán exceder a tres veces el monto de los activos totales registrados en el balance general del contribuyente.

#### 4. Regularización del Régimen Aplicable a las Rentas de Capital.

Se propone gravar la distribución de dividendos, manteniendo exentos aquellos que sean reinvertidos<sup>3</sup>. La empresa que realice la retención practicará una retención definitiva al momento de distribuir los dividendos; esta operación estará exenta del pago del Impuesto del Timbre y Papel Sellado.

En síntesis, a las rentas de capital se aplicarán las siguientes tasas:

Origen	Propuesta
Intereses	10%
Ganancias de capital (dos opciones )	5% o 10%
Dividendos (dos opciones )	5% o 10% <sup>4</sup>

La distribución de dividendos no estará afecta al 3% del impuesto del timbre fiscal y papel sellado que actualmente los grava.

<sup>3</sup> Con la reducción de la tasa aplicable al régimen optativo (de 31 a 25 por ciento), los dividendos reinvertidos o distribuidos entre sociedades serán gravados con una tasa menor en seis puntos. El impuesto aplicado a los dividendos distribuidos no constituye doble tributación porque se aplica a otro sujeto tributario.

<sup>4</sup> Este impuesto sustituiría al 3% que actualmente grava a los dividendos con el del Timbre y Papel Sellado. La tasa propuesta es de 5% o 10%, debido a que el GPDP no alcanzó consenso en este punto.

## 5. Reforma del Régimen de Retenciones a No Domiciliados o No Residentes:

Se propone la aplicación de nuevas tasas a los pagos o acreditamientos realizados a los no domiciliados, congruentes con el proceso de reducción de la tasa general del 25 por ciento definida en el Régimen Optativo del ISR.

Concepto	Tasa
Transporte y carga	5%
Intereses	10%
Dividendos	10%
Honorarios	20%
Sueldos	15%
Deportistas y Artistas	15%
Regalías	20%
Asesoramiento	20%
Otras	20%
Seguros	5%
Películas	10%
Noticias	10%
Telefonía	5%
Electricidad	5%

## 6. Permanencia en regímenes del ISR.

Cuando un contribuyente haya seleccionado tributar el impuesto sobre la renta bajo el régimen general u optativo, deberá permanecer en él cuando menos tres años contados a partir de la fecha de su aviso a la administración tributaria.

## 7. Rentas afectas.

Se considerarán rentas gravadas, las rentas de cualquier persona individual o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada o no en el país, así como de cualquier ente, patrimonio, contrato o bien que se especifique en la Ley, generadas dentro del territorio nacional. También se considerarán como gravadas las rentas producidas por los residentes nacionales en el resto del mundo a consecuencia de colocaciones o inversiones financieras, actividades inmobiliarias. No se gravarán las remesas enviadas por los migrantes guatemaltecos a sus familias. Las rentas de empresas fuera de plaza (*off shore*) que son parte de grupos financieros nacionales, serán consideradas como renta nacional.

## **8. Retenciones ISR.**

En los pagos y acreditamientos que realicen los contribuyentes de rentas afectas al ISR, se aplicará retención en la fuente. La Administración Tributaria definirá los procedimientos y sistemas correspondientes.

## **9. Revisión de la Política de Incentivos Fiscales.**

En particular, se propone:

- Establecimiento de una política de “No Nuevos Incentivos Fiscales”, tomando en cuenta que los incentivos tributarios deben ser temporales, decrecientes y transparentes.
- Reducción gradual de los incentivos a tono con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, que prohíbe la existencia de incentivos a la inversión mediante la exoneración del Impuesto Sobre la Renta a partir del 2015.
- Conformación de una comisión de estudio de regalías de explotación de recursos naturales, tomando en cuenta prácticas internacionales.
- Conformación de una comisión de estudio para el estudio de los incentivos necesarios para propiciar el reavalúo de las propiedades de los contribuyentes del Impuesto Único Sobre Inmuebles.

## **G. Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

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.**

Se establecerá una retención del IVA doméstico que tomará como base de cálculo el valor CIF de cada importación de bienes finales destinados al consumo humano realizada por los contribuyentes, equivalente al 15 por ciento de la tarifa del IVA que obtendrán de las ventas que realizarán en el mercado doméstico. La base de cálculo de la retención excluirá a los bienes de capital que no sean destinados para la comercialización y los bienes importados por el consumidor final. El importador que sea sujeto de retención podrá acreditar el monto retenido en su siguiente declaración mensual del IVA.

### **11. Establecimiento de un sistema de retenciones del IVA, aplicado en la fuente, para productores y distribuidores mayoristas de productos de consumo masivo.**

Se establece un sistema de retención del IVA, equivalente al 15 por ciento de la tarifa del impuesto correspondiente a las transacciones que realicen los productores o productores-distribuidores de productos de consumo masivo con mayoristas, a cuenta de las ventas que se realizarán en el mercado doméstico durante las subsecuentes etapas de comercialización de las mercancías. En esta modalidad, la Administración Tributaria calificará a los contribuyentes a los cuales se realizaría la retención.

## **12. Facilitación y control de compras exentas del IVA.**

Se propone aplicar un mecanismo electrónico de control para operaciones o personas exentas del IVA denominado EXENIVA que permite imprimir constancias electrónicas de exención, de adquisición de insumos u otros documentos que materializan la exención de IVA, en línea. Este mecanismo ya es aplicado para las compras exentas que realizan los diplomáticos y sería aplicable a colegios, universidades, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otros entes exentos por disposición constitucional o legal.

## **13. Fortalecimiento del Régimen Simplificado para Micro y Pequeño Contribuyente del IVA.**

Se plantea consolidar en un solo régimen simplificado el tratamiento impositivo para los micro y pequeños contribuyentes cuyas ventas no sobrepasen Q 60,000 anuales. La tasa aplicable será de 5 por ciento sobre ingresos brutos, y los pagos serán trimestrales. Estos contribuyentes no pagarán por separado ISR, IETAAP o cualquier otro tributo acreditable al mismo.

Se suprime el reconocimiento del crédito fiscal que otorgan los comprobantes que emitan los contribuyentes afiliados a este régimen, aun cuando podrán ser utilizados como comprobantes de gastos o costos deducibles del ISR.

Los profesionales liberales podrán adscribirse a este régimen únicamente con la autorización de la Administración Tributaria.

## **14. Establecimiento de un impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles.**

- Se propone la creación de un Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles, aplicable a la segunda y posteriores compra-ventas, con una tarifa *ad-valorem* del 3 por ciento.
- La segunda compra-venta o transferencia de bienes inmuebles estará exenta del IVA.
- Los contribuyentes que realicen las segundas compras de bienes inmuebles, adquirirán la calidad de consumidores finales y deberán absorber el impuesto pagado en sus compras.
- Para garantizar operaciones financieras de crédito, sólo podrán utilizarse garantías inmobiliarias por el valor inscrito en el Registro de la Propiedad o en la Matrícula Fiscal, el que sea menor

## **H. Medidas asociadas al tratamiento impositivo de los vehículos terrestres.**

Se proponen las siguientes reformas:

### **15. Duplicar la tasa del Impuesto de Circulación de Vehículos.**

Ajustar las tasas del Impuesto de Circulación de Vehículos y establecer un valor mínimo de pago anual de Q 220.00.

**16. Creación de un Impuesto de Primera Matriculación en sustitución de Derechos Arancelarios a la Importación de Vehículos.**

Se aplicará un gravamen *ad-valorem* interno que sustituya los Derechos Arancelarios a la Importación de Vehículos y parcialmente el IVA para el caso de importación de vehículos usados. El gravamen aplicable a los vehículos nuevos únicamente substituirá el valor de los DAI debido a que los mismos continuarán afectos al IVA.

Adicionalmente, para que la importación de vehículos usados no represente una nueva exención al IVA, los mismos estarán afectos únicamente al monto establecido para el traspaso de vehículos.

**17. Establecimiento de nuevas normas para el traspaso de vehículos y el pago del IVA.**

Se propone crear una norma que permita que el propietario anterior (vendedor) también pueda dar aviso del traspaso de un vehículo usado. Las placas de circulación de tipo comercial sólo podrán autorizarse para vehículos propiedad de contribuyentes afiliados al IVA.

Adicionalmente también se propone el establecimiento de un recargo por la omisión del pago del Impuesto.

Se propone la prohibición de importar vehículos usados que tengan más de 5 años de haber sido producidos.

**I. Código Tributario**

Se propone modificar el Código Tributario para incluir lo siguiente:

**18. Acceso a información para fines tributarios.**

Establecer la obligatoriedad de los notarios para informar mensualmente de todos los actos notariales que se encuentren gravados por el IVA, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles que se propone crear.

**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:**

Se propone normar la firma electrónica y procedimientos sin papel para lograr una administración tributaria virtual.

**21. Creación de la obligación de aviso de cese o suspensión de operaciones.**

Se propone contemplar como infracción el no informar el cese o suspensión de operaciones de las empresas.

**22. Asignación de facultades a la administración tributaria en materia de cierre cautelar.**

Se plantea establecer el cierre cautelar, sin más trámite, de empresas que realizan operaciones sin estar inscritas en el Registro Tributario Unificado. Este cierre cautelar sería levantando inmediatamente después de que la Administración Tributaria hubiera comprobado el registro y afiliaciones del contribuyente en el Registro Tributario Unificado (RTU).

**23. Reducción de Q 50,000 a Q 10,000 la obligación de usar medios de pago bancarizados.**

La legislación tributaria vigente dispone que toda transacción comercial con un valor mayor a Q 50,000 debe liquidarse utilizando instrumentos bancarios, tales como cheques o transferencias bancarias. En caso la transacción supere este monto y no se utilicen los citados instrumentos, el monto de la transacción no será aceptable para fines tributarios. Con el objeto de continuar profundizando las medidas de control para el pago de impuestos y de evitar el fraccionamiento de operaciones que permite eludir la disposición de bancarización, se propone exigir el uso de instrumentos bancarios en todas aquellas operaciones acumuladas mensualmente que superen los Q 10,000.00.

**24. Revisión y depuración del sistema sancionatorio del Código Tributario.**

La legislación tributaria vigente incluye algunas disposiciones que contemplan sanciones para el incumplimiento de obligaciones tributarias que son contradictorias, por lo que se procederá a revisar y depurar la totalidad del sistema sancionatorio contenido en el Código Tributario para dotar de mayor certeza al contribuyente.

**25. Interpretación de las normas tributarias.**

Para dilucidar casos que tiendan a causar interpretaciones diversas de los preceptos contenidos en la legislación tributaria vigente se propone la inclusión en el Código Tributario de un artículo que amplíe las facultades de interpretación del Directorio de la SAT. A esta interpretación normativa -aplicando texto y contexto de la ley- la administración tributaria podrá someter casos concretos o normas ambiguas.

**26. Colocación de dispositivos de control a la producción, comercialización, importación, distribución o transporte.**

La Administración Tributaria podrá implementar para fines de fiscalización y control, sistemas mecánicos, digitales informáticos o satelitales que le permitan obtener información sobre la producción, importación, distribución, transporte o comercialización

de bienes, directamente dentro de los sistemas de fabricación, envasado, llenado, vaciado o transporte de los productores, importadores o distribuidores de bienes, cuya producción, importación, distribución o comercialización sean hechos generadores de tributos. Para la aplicación de esta norma, la Administración Tributaria solicitará la instalación o instalará los dispositivos de control a toda la industria o sector productivo de que se trate para no generar ventajas económicas artificiales.

#### **27. Legibilidad de los documentos emitidos.**

Se incorporará un artículo específico para prohibir la emisión de facturas, facturas especiales, notas de débito, notas de crédito, comprobantes u otros documentos que la Administración Tributaria haya autorizado, cuya impresión y contenido de la información consignada sea ilegible, borrosa o incompleta, al momento de la entrega de la misma o al ser requerida por la Administración Tributaria.

#### **28. Estudio para determinación de la factibilidad legal del arbitraje tributario.**

Se propone que la SAT y el Ministerio de Finanzas realicen un estudio para determinar la viabilidad legal y práctica de utilizar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias en el ramo tributario.

#### **J. Aprobación de una Ley del Sistema Aduanero Nacional.**

Se propone complementar las disposiciones del Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento con una nueva Ley del Sistema Aduanero Nacional que incluya, entre otras cosas, lo siguiente:

- Normar las subastas de mercancías que realiza la administración tributaria.
- Precisar las facultades de la administración tributaria en zonas portuarias.
- Obligatoriedad de nacionalizar en frontera los productos considerados sensibles por la administración tributaria.
- Normar la relación de los auxiliares de la función pública aduanera con la administración tributaria.
- Tipificación de infracciones aduaneras y sanciones.

#### **29. Programa de Cultura Fiscal.**

Ante la necesidad de fortalecimiento de la cultura ciudadana, el GPDP sugiere constituir un programa de cultura fiscal, considerando el éxito y avances del programa de cultura tributaria implementado por SAT.

**Guatemala de la Asunción, 17 de marzo de 2008.**

## VII. Anexo I

### Participantes Seminario "Tributación, Tendencias, Paradigmas y Experiencias" Miércoles 03 de octubre de 2007

Institución	Nombre
AGIP	Jorge Cajas
ANM/STEG	Walter Valencia
ANM/STEG	Enrique Torres
ASAGUA	William Calvillo
Aseguradora General	Douglas Samayoa
Aseguradora General	Aracely Monzón Rivera
ASIES	Pedro Prado
ASIES	Carlos H. González A
Banco Mundial	Mario Marroquín
C I G	Patricia Maldonado
C N A P	Gabriel Heredia
C N A P	Luis Leal
C. De C. P. y A	Arturo Figueroa
CACIF	Héctor B. Pérez
CACIF/CNAP	Otto Klihsrek
CACIF/CNAP	Julio Soto
Cámara de Industria	Edgardo Ruiz
Cámara del Agro	Carlos Rodas
CIEN	Jaime Diaz
CIIDH	Fabilio Morales Ortíz
CNAP	Luz Méndez
CNAP	Juan Ramón Ruiz
CNAP	Ing. César A. Catalán
Colegio de Abogados	Marcelly Yadira Arriaza
Embajada de Estados Unidos	Maricely Maldonado
FEDECOCAGUA	Carlos Muñoz
Fundación G Toriello	María Chua D
I I E S	Alfonso Baner Paiz
IDIES	Wilson Romero
INCEP	Francisco Garcia
Industria Azucarera	Mario Hidalgo
Industria Licorera	Edwin Marroquín
Industria Licorera	Marco Panigua
Ministerio de Economía	Angel Santay
Ministerio Relaciones Exteriores	Gloria Pellecer
Oficina Consultura	Maritza Marales de Batres
P D H	Jorge Valenzuela
Prensa Libre	Leonel Díaz
Prensa Libre	Teresa María Bolaños
PRONACOM	Sindey Smith
RACSA	Olga María Meléndez
SAT	Isidro Quevedo
Siglo XXI	Dalila Huitz
Siglo XXI	Oscar Espinoza
STINE/FESEBS	Francisco Castillo
U M E S	Carlos E Chan
U R L	Claudio Olivares
U F M	José Raúl Gonzales Merlo
U U G	Eddyn Geovani Figueroa
URL-FCEE	Ligia García
USAC	José Martínez

## Participantes Seminario "Gasto e Inversión Pública"

15 de noviembre de 2007

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
Oscar López	ADATSA
Ramón Fion	AGIP
Jorge Cajas	AGIP
Pedro Prado	ASIES
Clara Arenas	AVANCSO
Alejandro Williams	CACIF
Edgardo Ruiz	Cámara de Industria
Mayra Palencia Prado	CCG
Jorge Lavarreda	CIEN
Edmundo Vásquez	
Herrera	CNAP
Luis Leal	CNAP
Enrique Corral	CNAP
Antolina Sarat	CNAP
Sandra Morán	CNAP
Juan Ramón Ruiz	CNAP
Secil de León	CNAP
Otto Kuhsiek	CNAP
César Catalán	CNAP
Edgar Morales	Colegio C.C. E. E.
Antonio Burgo	Comisión Europea
Zully Morales	CONGCOOP
Karen de la Rosa	Diario de Centroamérica
Alberto Galindo	Diario de Centroamérica
Francisco Castillo	FENASTTEG
Danilo Aguilar	FENASTEG
Francisco Mendoza	FESTRAS
Reynaldo González	FESEBS-UGT
Walfred A. Heredia	GANÁ
Gabriel Hereida Castro	GANÁ
Carlos Barreda	GPDF
	Ministerio Relaciones
Carlota Córtez de Castro	Exteriores
Carlos Llamas	Noticias uu
Jorge Sandoval	PDH
Rosa María Bolaños	Prensa Libre
Lesly Paz	Prensa Libre
Marta Godínez	Sector de Mujeres
María Castro	SEGEPLAN
Ecatarina Parrilla	SEGEPLAN
Rodolfo Torres	SEGEPLAN
Evelyn Boche	Siglo XXI
Lesly Véliz	Siglo XXI
Oscar Espinoza	Siglo XXI
Efren Sandoval	UNSI TRAGUA

16 de noviembre de 2007

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
Jorge Cajas	AGIP
Ramón Fión	AGIP
Pedro Prado	ASIES
Alejandro Williams	CAFIC
Mayra Palencia Prado	CCG
Sandra Morales	CNAP
Gabriel Heredia	CNAP
Silvio Antonio Estrada	CNAP
Elmer Mérida	CNAP
Edmundo Vásquez	CNAP
Juan Ramón Ruiz	CNAP
Secil de León	CNAP
César A Catalán	CNAP
Edgar Morales	Colegio CCEE
Zully Morales C	CONGCOOP
Danilo Aguilar	FENASEP
Francisco José Castillo	FENASTEG
Walfred Heredia	GANÁ
José Alejandro Arévalo	GPDF
Violeta Mazariegos	IGSS
	Ministerio Relaciones
Carlota Cortez de Castro	Exteriores
Jorge Valenzuela	PDH
Walter Figueroa	SEGEPLAN
Carola Vásquez	SEGEPLAN
Ekaterina Parrilla	SEGEPLAN
María Castro	SEGEPLAN
Lesly Veliz	Siglo XXI

**VIII. Anexo II**

RESOLUCIÓN  
“PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN  
FISCAL EN GUATEMALA”  
DEL CONSEJO NACIONAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ  
AL ORGANISMO EJECUTIVO

## RESOLUCION No. 002-2008

### SOBRE LA

### “PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN FISCAL EN GUATEMALA”

### DEL CNAP AL ORGANISMO EJECUTIVO

El Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de conformidad con la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto Legislativo 52-2005), Artículo 8, incisos a), b), c), d) y h), habiendo hecho de su conocimiento y analizado bajo criterios políticos y técnicos, desde la óptica del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y del Pacto Fiscal, la “Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala”, elaborada por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, en base al mandato del CNAP

#### MANIFIESTA:

#### I. Antecedentes desde el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y del Pacto Fiscal

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), en su Capítulo IV., “Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal”, Sección B, “Política Fiscal”, numeral 47, establece que *“la política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala, afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana, carencia de infraestructura y otros aspectos, que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca.”*

El numeral 48 del ASESA expresa que *“la política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:*

- a) *Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.*
- b) *Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.*
- c) *Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.”*

En materia de política tributaria, el numeral 49 del ASESA indica que *“la política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:*

- a) *Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago.*
- b) *Ser universal y obligatorio.*

c) *Estimular el ahorro y la inversión.*”

En el numeral 50, el ASESА se expresa el compromiso del Estado de *“asegurar la eficacia y la transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal”*.

El numeral 51, del ASESА, estableció la meta de recaudación tributaria, estipulando el compromiso del Gobierno de *“que antes del año 2000, la carga tributaria, en relación al Producto Interno Bruto, se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”*.

Finalmente, mediante el numeral 52 del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno se comprometió a avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo, que tienda a erradicar los privilegios y abusos, y a eliminar la evasión y defraudación fiscal, así como a aplicar un sistema tributario globalmente progresivo, promoviendo cambios legislativos, fortaleciendo la administración tributaria, simplificando y automatizando las operaciones de la administración fiscal, entre otras medidas.

#### **CONSIDERA:**

1. Los compromisos y medidas contenidas en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, fueron desarrollados y plasmados posteriormente en el documento denominado “Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo”, firmado después de un intenso proceso de negociaciones, el 25 de mayo de 2000, por los presidentes de los tres poderes del Estado, partidos políticos y un amplio espectro de sociedad civil, bajo los auspicios de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, y refrendado en junio de ese mismo año mediante el Acuerdo Político para la implementación del Pacto Fiscal.
2. No obstante avances significativos en el cumplimiento del Pacto Fiscal, su implementación en relación a los compromisos tributarios ha sido insuficiente y no ha permitido alcanzar la meta establecida en los Acuerdos de Paz. Por esa razón, en septiembre de 2006, el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, decidió constituir un Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), integrado por profesionales con conocimiento y experiencia en el ámbito fiscal, y representantes de diversos sectores nacionales. En su mandato para el GPDF, el CNAP estableció que era necesario contar con un conjunto de acciones orientadas a materializar los principios y compromisos del Pacto Fiscal pendientes de cumplimiento, de manera que fueran una guía para la nueva administración gubernamental que asumiera la conducción de Guatemala a partir de enero de 2008.

En base a lo considerado,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Entregar en lo inmediato la Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala al Organismo Ejecutivo, con el propósito de que el ente rector que corresponda proceda a la elaboración de las iniciativas de ley pertinentes y les dé el trámite respectivo.

**SEGUNDO:** En base a las funciones atribuidas en el artículo ocho de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, hacer explícita su opinión al conocer las iniciativas de ley que surjan de la Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala.

**TERCERO:** Que de acuerdo a la propuesta en mención, el incremento que genere la recaudación tributaria estimada, debe focalizarse en el aumento significativo del gasto social. Al mismo tiempo, la normativa que se desarrolle debe estar en la línea de apoyar la erradicación de los privilegios y abusos, así como de la eliminación de la evasión, la elusión y la defraudación tributaria.

**CUARTO:** Expresar su reconocimiento a los integrantes del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, ciudadanos y ciudadanas que asumieron *ad honorem* el mandato del CNAP con una alta responsabilidad y seriedad, y comprometieron toda su experiencia en la formulación de la Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala, la cual es un aporte positivo y un avance para el país.

**QUINTO:** Valorar el esfuerzo de la Comisión de Desarrollo Económico y Social de este Consejo como un aporte de particular importancia en el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, así como del Pacto Fiscal, de conformidad con las responsabilidades que le asigna la Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Atendiendo las consideraciones de dicha comisión, el CNAP enfatiza que el ámbito de acción colegiada de este Consejo de Estado trasciende a los intereses y enfoques sectoriales.

**SEXTO:** Mantener su compromiso de trabajar por el seguimiento, promoción y cumplimiento integral del Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo.

Resolución sobre la Propuesta de Modernización Fiscal en Guatemala , conocida para el cumplimiento de lo contenido en art. 8, dada en el salón de sesiones del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz CNAP.

Guatemala, 11 de abril de 2008.