

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**TENDENCIAS MODERNAS
DEL DERECHO TRIBUTARIO**

TESIS

presentada al Consejo de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

por

Lic. Rodrigo Montúfar Rodríguez

para obtener el grado académico de

DOCTOR EN DERECHO

Guatemala, abril del 2000

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

Rector:	Lic. Gonzalo de Villa y Vásquez, S. J.
Vicerrector Académico:	Licda. Guillermina Herrera Peña
Vicerrector Administrativo	Ing. Hugo Beteta
Secretario	Lic. Renso Lautaro Rosal
Director Financiero	Ing. Carlos Vela Schippers
Director de Proyectos	Lic. Luis Felipe Cabrera Franco
Director Administrativo:	Arq. Víctor Leonel Paniagua Tome

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Decano:	Lic. Mario Roberto Fuentes Destarac
Vicedecano:	Lic. Rodrigo Rosemberg Marzano
Secretaria:	Licda. Rita Moguel Luna
Jefe de Área Administrativa	Lic. Werner Iván López Gómez
Jefe de Área Privada:	Lic. Ricardo Sagastume Vidaurre
Jefe de Área Pública:	Lic. Jorge Gonzalo Cabrera Hurtarte
Jefe de Área Procesal:	Lic. Jorge Estuardo Ceballos Morales
Jefe de Área Humana:	Lic. Luis Eduardo Rosales Zimmerman
Representantes de Catedráticos:	Licda. Aída del Rosario Franco Cordón
	Licda. Ana Ella López Oliva de Bonilla
Representantes Estudiantiles:	Bachilleres José Domingo Paredes Morales
	Julissa Saramaría Estrada Artola
Coordinadora del Programa de Postgrado:	Licda. Carmen María Gutiérrez de Colmenares
Encargado Maestría en Derecho	
Económico Mercantil	Lic. Rudy Achtmann Peláez
Coordinadora de la Carrera Técnico	
Oficial Intérprete	Licda. Claudia Patricia Abril
Director del Instituto de Investigaciones	
Jurídicas	Dr. Luis Felipe Polo Gálvez
Director del Bufete Popular	Lic. Mario Roberto Monterrosa Mansilla

Guatemala, Octubre 2 de 1997

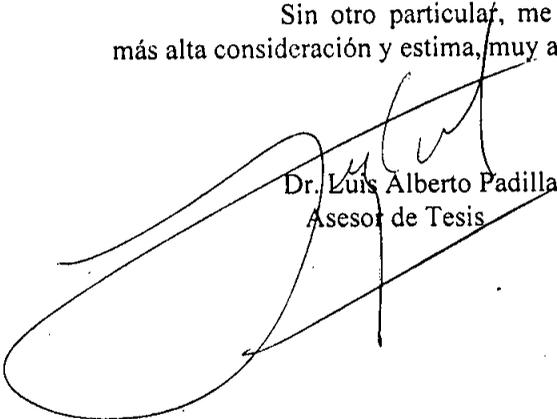
Señor Licenciado Carlos Luna
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales de la Universidad Rafael Landívar
Ciudad.

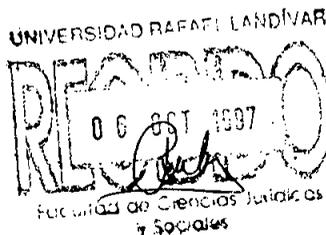
Estimado Licenciado:

Me es grato dirigirme a Usted para hacer de su conocimiento que he revisado el trabajo de tesis doctoral elaborado por el licenciado Rodrigo Montúfar denominado "Tendencias Modernas del Derecho Tributario" el cual, después de haberlo examinado detenidamente, me parece un trabajo serio y bien documentado que además contiene propuestas interesantes para la reforma del sistema tributario del país así como para la formulación de una política fiscal que corresponda a la naturaleza del Estado moderno.

Por consiguiente, me parece que la tesis del licenciado Montúfar llena los requisitos reglamentarios y científicos y puede ser sometida a exámen público, previo a la obtención del grado académico doctoral correspondiente.

Sin otro particular, me suscribo con las muestras de mi más alta consideración y estima, muy atentamente,


Dr. Luis Alberto Padilla
Asesor de Tesis





Universidad Rafael Landívar
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

NOTIFICACION

Reg. No. D-234-00

A: Lic. Rodrigo Montúfar Rodríguez
Presente

DE: Licda. Rita Moguel Luna
Secretaria

FECHA: 10 de abril del 2,000

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Por medio de la presente me permito transcribirle el punto CUARTO del acta 02-00 de la sesión celebrada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, el seis de abril del 2,000, el cual copiado literalmente dice:

CUARTO: Habiéndose cumplido con todos los requisitos establecidos por el artículo 19o. Del Reglamento de Trabajos de Tesis de Graduación del Programa de Doctorado en Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. El Consejo resolvió: Autorizar la impresión de la Tesis Doctoral titulada "TENDENCIAS MODERNAS DEL DERECHO TRIBUTARIO", presentada por el Licenciado Rodrigo Montúfar Rodríguez.

Sin otro particular, aprovecho para suscribirme de usted,

Atentamente,

rmldr
c.c. Archivo

NOTA:

Los autores de los trabajos de tesis de graduación son los únicos responsables del contenido de los mismos.

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mi abuelita, María Hortensia Soto vda. de Rodríguez (Q. E. P. D.), con profunda gratitud por todos sus cuidados, enseñanzas y amor con que me guió en la vida; y a mi esposa, Sonia María Bockhorn de Montúfar, con amor y agradecimiento por su apoyo y comprensión, que me permitieron realizarla.

INDICE

INTRODUCCIÓN-HIPÓTESIS	i
CAPÍTULO I. EL DERECHO TRIBUTARIO COMO PARTE DEL DERECHO FINANCIERO	
1. Derecho Financiero	1
2. Actividad Financiera del Estado	7
3. Importancia del Derecho Tributario	11
CAPITULO II. GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y TRIBUTACIÓN	
Globalización, Estado y tributación	17
CAPITULO III. BENEFICIOS FISCALES Y EXTRAFISCALES DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO	
Beneficios Fiscales y Extrafiscales de la Simplificación del Sistema Tributario	34
CAPITULO IV. LA TRIBUTACIÓN EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI	
La tributación en el umbral del Siglo XXI	43
CAPITULO V. SEGURIDAD SOCIAL	
Seguridad social	71
CAPITULO VI. HECHO GENERADOR	
El hecho generador en la teoría jurídica y como elemento básico del tributo	77
Los hechos generadores en los diversos impuestos del sistema tributario	80
El IVA puede absorber y consolidar los hechos generadores de los impuestos del sistema tributario	83
El hecho generador del IVA puede adaptarse al principio de capacidad de pago ...	86
Lineamientos generales de un proyecto de ley o leyes	91
CONCLUSIONES GENERALES FINALES	93
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA	96

INTRODUCCIÓN-HIPÓTESIS

La inquietud por escribir esta tesis se originó hace varios años, al concluir los estudios de doctorado, ante los diferentes problemas de Guatemala, entre los que sobresale la crisis de la existencia misma del Estado, problemática mundial que está siendo analizada, considerada y estudiada en diferentes partes y foros del mundo.

Este es un trabajo académico, que pretende constituir un aporte a futuro y brindar una visión sobre las tendencias que caracterizarán la tributación del mañana, para que sus hipótesis, contenido y conclusiones puedan ser aprovechadas desde ya en Guatemala. **El sistema fiscal es la fuente de energía del Estado**, pero actualmente no funciona y sólo representa un desgaste de recursos humanos y materiales que deben racionalizarse y dotarse de eficiencia. Para ello es preciso simplificar el sistema tributario estructurándolo de nuevo, eliminando su complejidad y complicaciones, ofreciendo al contribuyente figuras tributarias más asequibles y consolidando en uno o dos impuestos una gran cantidad de tributos que, diseminados como están actualmente, tienen un alto costo de recaudación. Con estas medidas serán más justos y se cumplirá mejor el principio de capacidad contributiva de personas o grupos, lo cual se entiende en la Constitución Política de la República de Guatemala como "capacidad de pago"¹; prácticamente todos los

¹ El artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su primer párrafo, dice así: " Principio de capacidad de pago. El sistema tributario deber ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago."

expertos, profesores e investigadores con quienes me entrevisté a lo largo de mi trabajo de pesquisa, estuvieron de acuerdo conmigo en la propuesta de simplificación del sistema tributario. (Ver notas de referencia al final de la tesis).

Al afirmar que el sistema tributario debe estructurarse de nuevo se está sugiriendo un cambio de fondo y de forma, porque el sistema actual viene arrastrando vicios y complicaciones que difícilmente desaparecerán si no se hace en él una estructuración total. Después de haber examinado, para elaborar esta tesis, diferentes sistemas tributarios en varias partes del mundo, exitosos y eficientes muchos de ellos, llego a la conclusión de que el mejor sistema para Guatemala debe ser acorde con su realidad social, económica y cultural, y congruente con su idiosincrasia, pero aprovechando las experiencias positivas de otros países y oyendo las sugerencias de organismos especializados. Al mismo tiempo, debe incorporar las tendencias más modernas del actual derecho tributario. En tal sentido este trabajo incluye fundamentalmente todos los aspectos dignos de consideración y explicación, para llegar a la demostración de las hipótesis (una denominada principal y tres derivadas de aquella), las cuales expondré a continuación. El sistema tributario requiere de una sólida, continua e inteligente política fiscal. Asimismo, depende de la natural relación entre un Estado moderno y una sociedad repleta de necesidades que deben ser satisfechas, entre las cuales la seguridad social se considera básica. Este estudio se basa, entonces, en la consideración del hecho generador, el alma de todos los tributos, para demostrar cómo podría éste tipificarse, a fin de absorber y consolidar en el **Impuesto al Valor Agregado (IVA)** toda una serie de impuestos inoperantes y de alto costo de recaudación, dando al mismo tiempo plena vigencia al postulado ya referido de capacidad de pago. El análisis del **Impuesto sobre la Renta** se hace en forma realista y neutral, reconociéndole la importancia que en la actualidad tiene, sin descartar que este impuesto directo puede y debe ser

mejorado técnicamente, ampliado y generalizado, para llegar a constituir un verdadero elemento de consolidación del sistema tributario guatemalteco. El IVA y el **Impuesto sobre la Renta** son los dos pilares universales sobre los que se debe estructurar un sistema tributario moderno y eficiente, en el marco de la simplificación, que debe ser la característica de tal sistema².

La **HIPÓTESIS PRINCIPAL** de la presente tesis es la siguiente:

"El derecho tributario debe adecuarse a las exigencias de los tiempos, entre ellas la simplificación, la eficiencia y la eficacia, debido principalmente a la globalización, la cual le imprime a todo una nueva dinámica, tanto de forma como de fondo, con la cual inicia la nueva era del siglo XXI."

Esta hipótesis principal genera las tres sub-hipótesis siguientes:

PRIMERA SUB-HIPÓTESIS:

"El hecho generador del Impuesto al Valor Agregado (IVA) es susceptible de absorber y consolidar la base de otros impuestos del sistema tributario, para refundir en uno solo varios impuestos y simplificar el sistema tributario".

SEGUNDA SUB-HIPÓTESIS:

"La configuración del hecho generador del IVA permite también el reconocimiento y aplicación del principio de capacidad de pago."

TERCERA SUB-HIPÓTESIS:

"La simplificación del sistema tributario conlleva de manera inmediata beneficios recaudatorios, debido a que el proceso de determinación hasta el pago del impuesto sería simple, eficiente y productivo."

²Es oportuno señalar que esta tesis no aboga por el aumento de impuestos, pues ello no sería ninguna solución; lo que se propone es la reducción del sistema a dos o tres impuestos, los cuales, bien administrados, pueden proporcionar al Estado suficientes recursos para cubrir sus gastos ordinarios y extraordinarios.

Dichas sub-hipótesis tienen un orden lógico, a partir de la hipótesis principal, porque la primera de ellas se refiere al IVA, como un impuesto principal; la segunda justifica dicha propuesta al dar vigencia a la capacidad de pago; y la tercera hace referencia a los beneficios recaudatorios, que el fisco obtendrá al simplificar y hacer eficiente el sistema tributario de un país como Guatemala.

Estas hipótesis se han desarrollado de manera absolutamente científica y práctica, sin apearse a postulados tradicionales (obsoletos muchos de ellos) contenidos en la doctrina de la materia, conjugando el criterio jurídico, la experiencia y la investigación de campo del autor en los ámbitos nacional e internacional.

Tanto la hipótesis como las sub-hipótesis son de aplicabilidad inmediata en el medio tributario actual de Guatemala, aún cuando su implementación completa y beneficios reales requerirán más tiempo para concretarse. La razón es que los recursos humanos, materiales y económicos que el Estado requiere para simplificar el sistema tributario de Guatemala, para administrarlo adecuadamente y para tecnificar íntegramente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta no los tiene ni los tendrá efectivamente a corto plazo. Además, hay que hacer los correspondientes ajustes a las leyes de estos impuestos, lo cual requiere de consenso político en el Congreso de la República. Deseo anotar que la presente tesis es un proyecto personal, elaborado íntegramente según mi criterio, sobre un tema novedoso que por lo mismo aún no expuesto doctrinariamente, mientras los autores tributaristas siguen estudiando y exponiendo los sistemas tributarios vigentes, que son muy complejos, razón por la cual no se cita mucha bibliografía en casi ninguno de los capítulos del presente trabajo. En los casos en que se hace referencia a estudios o entrevistas, se cita la fuente o la circunstancia. Al final se hace una relación de la bibliografía general, que constituye la fuente de consulta común para los estudios sobre derecho tributario y materias afines.

Como se trata de una investigación científica, se han aplicado métodos científicos. Para tal efecto:

1. Se formularon las hipótesis (principal y sub-hipótesis).
2. Se recolectó la información.
3. Se comprobaron tanto la hipótesis principal como las sub-hipótesis, aunque con algunas variantes.

Dadas la naturaleza y la materia de la investigación (jurídica) se aplica el sistema de métodos combinados, pero en este trabajo adquiere especial relevancia y utilidad el método predictivo, cuya aplicación a partir de la situación actual del sistema tributario guatemalteco, hace prever su posible desarrollo o evolución a mediano y largo plazo. Esta situación significa que existen muchos impuestos contenidos en diversas leyes, muchas veces reformadas, algunas de las cuales no han sido claras, y además no se cumplen, no solamente por ánimo de evasión, sino por lo difícil que resulta comprenderlas y aplicarlas tanto a la administración como a los contribuyentes. Eso tiene que cambiar a mediano o largo plazo, para mejorar el sistema legal, hacerlo más claro y comprensible y, por lo tanto, más eficaz. Predecir lo que ocurrirá es anticipar que con mejores leyes, un sistema menos complicado y con menos universo de figuras tributarias, se recaudará más y los costos serán menores para la Administración.

Además, esta tesis apunta a revelar la acción futura de las variables, o sea las tendencias modernas del derecho tributario en todo el mundo, pues, a causa de la globalización, no se puede reducir el análisis de dichas tendencias solamente a un país determinado, sino que conviene conocer lo que sucede al respecto en otras partes del mundo. En dicho propósito se predice lo que ocurrirá en materia tributaria y se propone la mejor combinación y depuración de los factores investigados (los tributos), para obtener la solución adecuada (la simplificación de los mismos).

El valor del pronóstico se funda en mi conocimiento de la materia, en mi experiencia práctica

(profesional y académica) de la misma, lo que se entiende como “autoridad”, y en la observación de otros sistemas, experiencias y tendencias en el mundo. Todo ello arropado por la reflexión sobre la base de esos datos.

Como el método predictivo se auxilia de métodos y técnicas en que están involucrados la observación, los datos obtenidos y el análisis de los mismos, utilizo también el método descriptivo y las técnicas de investigación y observación, documentales, entrevistas, análisis de datos y estadísticas. Los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado correspondientes a los últimos años, en los cuales se mencionan los montos que habían de recaudarse en los respectivos ejercicios, constituyen las evidencias para utilizar el método descriptivo y luego el predictivo.

Con el método descriptivo he investigado la legislación vigente y el comportamiento actual, tanto de la administración pública como de los contribuyentes y ciudadanos en general. Dentro de este método he hecho la correspondiente investigación bibliográfica y para ello he utilizado la técnica de investigación documental en libros, revistas de derecho, documentos de investigación, dictámenes, estudios, artículos y entrevistas publicados o no, ponencias y exposiciones en congresos especializados, y principalmente en los Presupuestos Generales de Ingresos y Egresos del Estado a los que acabo de referirme. Cabe mencionar que la recolección de datos en materia tributaria se dificulta por la reticencia de las autoridades a dar información, por temor a incurrir en ilegalidad de revelar información confidencial o por temor a producir efectos adversos por parte del sector contribuyente o de la ciudadanía en general. Debido a ello he utilizado sólo datos generales. Sin embargo, es interesante observar los cuadros de recaudación tributaria del Gobierno Central correspondientes al período 1989-1999, que evidencian el comportamiento del total de impuestos directos, del total de impuestos indirectos y su relación con el Producto Interno Bruto (PIB); o sea

la carga tributaria de Guatemala que ha ido variando del 8.00% en 1989 al 9.80% en 1999.³

Resulta obvio señalar que, dado el nivel de este trabajo, en su composición se han aplicado también, en mayor o menor grado, otros métodos, como el analítico-sintético (especialmente en el análisis del hecho generador del Impuesto al Valor Agregado -IVA-), el deductivo-inductivo (en el análisis de la seguridad social) y el método filosófico (en el análisis de la política fiscal).

³Fuentes: Superintendencia de Administración Tributaria, Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Análisis Tributario: Recaudación Tributaria del Gobierno Central, período 1989-1999. Ver Anexo.

CAPITULO 1

EL DERECHO TRIBUTARIO COMO PARTE DEL DERECHO FINANCIERO

1. Derecho Financiero.

El derecho financiero es el conjunto de principios y normas que regulan la actividad financiera del Estado.

De manera más completa, ha sido definido por el profesor y tratadista Carlos Giuliani Fonrouge como "e conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina." ⁴

Es una disciplina relativamente nueva, que alcanzó su mayor desarrollo en la segunda mitad de este siglo, aun cuando la actividad financiera del Estado ha sido estudiada desde hace siglos, no necesariamente con ese nombre, sino como hacienda pública y, más recientemente, como finanzas públicas.

⁴GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "DERECHO FINANCIERO", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, volumen I, p. 26

Es una rama del derecho público⁵ y, hoy por hoy, ha llegado a ser autónoma, pues tiene principios que le son propios y se fundamenta en normas que en casi todos los países del mundo tienen rango constitucional. Además constituye una rama del derecho reconocida por la doctrina jurídica y por los tratadistas como autónoma, por lo que ya no queda duda sobre su autonomía.⁶

La comprensión del derecho financiero es indispensable para el desarrollo del presente trabajo de tesis, pues constituye el marco legal e institucional en el cual se verifica el fenómeno de la modernización del derecho tributario, como lo veremos en los capítulos siguientes. Todo el derecho tiene que modernizarse y actualizarse⁷. Por lo mismo, resulta innecesario hacer referencia a los antecedentes y al desarrollo histórico del derecho financiero hasta nuestros días.

Lo importante es que el derecho financiero tiene un área propia de estudio, cuyas leyes y principios se han ido perfeccionando, a tal grado que en las tendencias actuales de transformación del Estado sus instituciones no sólo permanecen, sino que se consolidan.

En Guatemala se ha creado la Superintendencia de Administración Tributaria o SAT por medio del Decreto número 1-98 del Congreso de la República, a la cual me referiré más adelante.

Todo este proyecto, incluyendo lo que se llama "Sistema Integrado de Administración y Control", cuenta con el financiamiento del Banco Mundial y tiende a la modernización de la administración financiera. Este, pues, es un ejemplo concreto de cómo las instituciones del sistema financiero público se mantienen y se mejoran en una época de "despublización" y reducción del aparato estatal, al mismo

⁵GIANNINI, A. D. "INSTITUZIONI DI DIRITTO TRIBUTARIO". Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1974, p. 3

⁶ Ibidem, p. 30

⁷ Ver ACOSTA BASTIDAS, Diego. "EL DERECHO FRENTE AL MUNDO CONTEMPORÁNEO". Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1997, pp. 169-171

tiempo que se privatizan diversas entidades públicas. Sobre el acierto o desacierto de lo últimamente mencionado no me pronuncio en el presente trabajo por no ser objeto del mismo.

Definitivamente la actividad financiera de Estado es vital para éste⁸ y por eso no puede prescindir de ella, aunque sí debe simplificarse lo relativo a la tributación y hacerse más eficiente todo el sistema, en beneficio del Estado y de la sociedad.

Es interesante destacar que la administración financiera permanece como vital para el Estado⁹, y se fortalece y moderniza, mientras otras instituciones tienden a integrarse entre sí, o a reducirse e incluso a desaparecer, de acuerdo con la tendencia mundial de la desconcentración y privatización, que en Guatemala se está aplicando aceleradamente, sin saberse todavía si será exitosa o no.

Obviamente, todo cambio en el sector público financiero debe hacerse por medio de una ley, y esto demuestra la importancia del derecho financiero, pues representa, ante todo, un conjunto de normas jurídicas¹⁰.

Aquí se presenta el fenómeno que inspira esta tesis: el derecho avanza, evoluciona y tiene que acomodarse a las exigencias de los tiempos. En materia financiera las necesidades de transformación del sistema demandan un nuevo marco jurídico; y más adelante, en un futuro lejano o cercano, volverá a demandar un nuevo acomodo del derecho a las situaciones que se presenten; eso constituye la vida evolutiva del derecho.

Como el derecho financiero es una rama del derecho relativamente nueva, según decíamos al

⁸ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. "SISTEMA DE DERECHO FINANCIERO", Vol. I, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, p. 320

⁹ ARANEDA DORR, Hugo. "LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO", Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1966, p. 14

¹⁰ SAINZ DE BUJANDA, Fernando, Op. Cit. P. 321

principio, es ahora cuando está experimentando sus primeros cambios, acordes con las tendencias modernas. Lo mismo puede decirse de otra rama derivada del derecho financiero como es el derecho tributario, ramas del derecho que se apoyan mutuamente y mantienen importantes intercambios entre sí y con la ciencia de la hacienda pública, lo cual me explicó personalmente en la Universidad Complutense de Madrid el Doctor Fernando Sáinz de Bujanda (Q.P.D), durante una de las entrevistas que tuvimos en 1983.

Se trata, entonces, de un fenómeno sin precedentes en todo el mundo, pues originalmente lo relativo a la hacienda pública era estudiado únicamente dentro de las ciencias económicas, constituyendo un cambio novedoso, pero necesario, el que haya pasado a ser también estudiada por el derecho¹¹; esto también me lo confirmó personalmente el Doctor Eusebio González García, en la Universidad de Salamanca, España, en 1983.

Es oportuno advertir que no en todos los países del mundo se conoce o reconoce de la misma manera al derecho financiero, y por lo tanto técnicamente hay peculiaridades que distinguen a unos sistemas de otros.

En la mayoría de países cuyo derecho es de origen latino al derecho financiero se le conoce como tal y se le diferencia del derecho tributario, que es un derivado de aquél. Pero hay países en que se le conoce como "derecho fiscal", ya sea con la misma idea de distinguirlo del derecho tributario o bien confundiéndolos a ambos. Sobre esto conversé con el profesor Eusebio González García, en la Universidad de Salamanca, España, en 1983, quien me indicó que el derecho fiscal es más amplio que el derecho tributario, pues también debería incluir los ingresos de derecho privado, además de los ingresos de derecho público, tesis que me pareció muy interesante. En Francia se le conoce como

¹¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Op. Cit. pp. 11-15

"Droit Fiscal". Hay países, asimismo, en los cuales no existe el derecho financiero, pero sí existe el derecho tributario. En Alemania se le llama "Steuerrecht" (Derecho Impositivo)¹². Este es el caso de los Estados Unidos, donde existe el "Tax Law", como ciencia jurídica, mientras que las demás etapas de la actividad financiera del Estado son identificadas con las instituciones que las realizan, como el Presupuesto General Federal de los Estados Unidos, regido por una junta (o "board"), al que comúnmente se le conoce como "Budget" y que lo gobierna en forma virtualmente autónoma. Es un sistema muy peculiar, pues la preparación del Presupuesto Federal la hace el Departamento del Tesoro y el Ejecutivo lo propone al Congreso y éste lo aprueba o no por una mayoría calificada, adquiriendo a partir de entonces "vida propia". En Estados Unidos, como en otros países de derecho anglosajón, no existe el derecho financiero ni mucho menos el derecho presupuestario, pero sí el derecho tributario. El único derecho financiero conocido en esos países es el relativo a las finanzas, como actividad bancaria realizada fundamentalmente por el sector privado.

El abanico de ramas del derecho tiende a existir más en los países de derecho latino, como el nuestro, y la única rama de la ciencia jurídica que comprende la actividad financiera del Estado es, como lo hemos dicho, el derecho financiero.

El sistema jurídico de un país incide directamente en su organización administrativa estatal, por lo cual en los países latinos la regulación jurídica de su actividad financiera es más definida y, consecuentemente, existe para ellos el derecho financiero. Cabe advertir, sin embargo, que estudios sobre "finanzas públicas" o "public finance" sí existen tanto en Estados Unidos como en otros países anglosajones, pero, lejos de ser una ciencia jurídica, más constituye un tema económico o de

¹²VILLEGAS, Héctor B. "CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO", Tomo I, 3a. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984, pp. 136-137

administración pública ("public administration") o una relación entre ambos. En cierta forma eso sucede también en Guatemala (además de que aquí sí existe el derecho financiero), pues las finanzas públicas constituyen una materia de estudios económicos y de estudios de administración pública, pero debe señalarse que constitucionalmente tienen un marco jurídico. Así, por ejemplo, el Presupuesto General del Estado está contenido en una ley; la contratación de deuda pública debe aprobarse por una ley; de igual manera los impuestos y, en general, todo acto relativo a las finanzas públicas ha de regularse mediante una ley.

Como una innovación, cuando se emitió la Ley del Ministerio de Finanzas, Decreto 106-71 del Congreso de la República, ya derogada, se creó el Sector Público Financiero, integrado por el Ministerio de Finanzas Públicas, la Junta Monetaria, el Banco de Guatemala, y cualquier otra institución o dependencia gubernamental que se creara en el futuro, con responsabilidad para actuar en áreas generales o específicas relacionadas con las finanzas públicas. La coordinación del Sector Público Financiero correspondió al Ministerio de Finanzas Públicas.

En esa ley quedó dispuesto que el estudio, programación, dirección y administración superiores de la actividad fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia, y en general cualquier otra función relacionada con el desarrollo ordenado de las finanzas públicas correspondía al sector público financiero, y por su medio el Gobierno de la República aplicaba la política financiera del Estado. Cuando se creó el Sector Público Financiero, se definió como *"el complejo orgánico de todas las dependencias y entidades gubernamentales que tienen competencia para actuar en áreas generales o específicas de dicha actividad"*¹³. Considero que en 1971 Guatemala dio un primer paso importante en el proceso de modernización financiera, impulsado por el entonces Ministro de Finanzas, Lic. Jorge

¹³ Artículo 10. del Decreto 106-71 del Congreso de la República, ya derogado

Lamport (ya fallecido), al crear el Sector Público Financiero como parte de una política general de reorganización sectorial. Además, la coordinación del Sector Público Financiero correspondió, como debía ser, al Ministerio de Finanzas Públicas. Sin embargo, dicho proceso quedó inconcluso unos años más tarde, lo que condujo a varios regímenes gubernamentales a dejar al Ministerio de Finanzas Públicas en una situación precaria de recursos e iniciativas, al punto de que la Constitución Política de la República, en su artículo 133, prohíbe al Banco de Guatemala otorgar “*financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias...*”

Además, en los últimos años, el Sector Público Financiero ha tenido menor actuación en conjunto, debiéndose repetir que la propuesta de su ley orgánica era muy audaz en la atribución de funciones a dicho sector, así como en su definición e integración. De haberse atendido positivamente el mandato legal, el Sector Público Financiero hubiera contribuido más eficazmente a solucionar los diferentes problemas y necesidades de Guatemala.

He expuesto, pues, la teoría y la práctica del derecho financiero, incluyendo la experiencia legal e institucional de su existencia en Guatemala, para confirmar precisamente su existencia y su autonomía.

2. Actividad Financiera del Estado.

Aunque, como dije antes, la expresión no esté reconocida como tal, la actividad financiera de Estado es la que éste realiza con el objeto de obtener recursos, administrarlos y erogarlos.

Sobre dicha actividad es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos generales:

- 1) Dicha actividad tiene su base en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la ley. Precisamente existe el denominado "principio de legalidad", contenido en el artículo 171 de la

Constitución Política de la República de Guatemala, referido al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a los impuestos, a la ejecución presupuestaria, a la deuda pública y a las obligaciones financieras del Estado cuando excedan el uno por ciento del Presupuesto General; y el artículo 239 de la misma Constitución, que se refiere expresamente a los tributos (impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales). Es oportuno aclarar, sin embargo, que dichas facultades no son ilimitadas, sino que por ejemplo, en el caso de los tributos, el artículo 239, contiene la exigencia de que sea conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y a la justicia tributaria.

- 2) Las facultades que implica son inherentes al Estado. Las finanzas públicas, como se infiere de su nombre, corresponden al Estado y, consecuentemente, todo lo relativo a ingresos tributarios, deuda pública y Presupuesto General de la Nación es materia de su interés directo.
- 3) Tiene una finalidad última en la sociedad. El Estado no existe para sí mismo, sino como garante de los derechos y deberes de los ciudadanos y, sobre todo, con el fin de realizar el bien común. Por lo tanto, la actividad financiera del Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que éste pueda cumplir sus deberes hacia la sociedad, según la organización política, social y económica del país.
- 4) Está sujeta a la fiscalización de los órganos competentes. No es una actividad sin control, sino fiscalizada por la Contraloría General de Cuentas, la cual tiene facultades suficientes para deducir las responsabilidades legales a quien o a quienes no administren correctamente los recursos públicos. Por supuesto, huelga decir que este sistema de control no es perfecto, adolece de muchas imperfecciones en la práctica, por lo que también debe ser ajustado a una realidad de eficiencia. Pero, en todo caso, la actividad financiera del Estado tiene que sujetarse a los principios y normas correspondientes.

- 5) Debe, por naturaleza, ser coordinada por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria, conforme lo dispuesto en el artículo 134, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala. En todas sus etapas, la actividad financiera del Estado debe tener tal coordinación. Esto resulta lógico y necesario, pues de lo contrario habría un desfase entre lo que se recibe, lo que se administra y lo que se gasta. Es preciso aclarar que esta actividad tiene varias etapas: la relativa a la recaudación de tributos, le compete a la Superintendencia de Administración Tributaria; la administración de recursos y presupuesto le corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas.
- 6) La actividad financiera del Estado tiene, además, un objetivo económico. Busca sustraer recursos en efectivo de los particulares, con los cuales el Estado pueda atender todas sus necesidades propias y alcanzar los fines que persigue¹⁴.
- 7) La actividad financiera del Estado comprende esencialmente tres fases: la recaudación, la administración y la erogación de los recursos que necesita el Estado; pero, además de esas tres fases, se dan en cada una de ellas una serie de actos intermedios más o menos relacionados con la actividad de que se trata, los cuales también forman parte de todo el conjunto y, por lo tanto, deben ser también coordinados. Ejemplos de esto pueden ser: la deuda pública interna y externa; la emisión monetaria, que le corresponde al Banco de Guatemala; la administración o disposición de los bienes del Estado; etc.
- 8) La actividad financiera del Estado es permanente y continua: nunca termina. Los cambios de partidos políticos en el gobierno no deben afectar la continuidad de los programas de la administración tributaria, ni de la política fiscal, porque se causan brechas en el proceso de realización

¹⁴ GIANNINI, A. D. Op. Cit. pp. 1 y 2

de dichos programas, las cuales inciden negativamente en su eficacia. Al contrario, los cambios de ideología, tanto en la conducción de la nación como en la actividad legislativa (Congreso de la República), pueden y deben enriquecer y mejorar los medios para la consecución del bien común.

9) La actividad financiera del Estado está íntimamente relacionada con la política fiscal, en tal forma que son imprescindibles la planificación y la programación de todas y cada una de las fases de la administración en esta área. Solamente así se puede lograr el equilibrio presupuestario real, que es una evidencia de buena administración.

10) La actividad financiera del Estado debe ser transparente, conocida por toda la población (contribuyente o no), la cual puede y debe manifestar su conformidad o inconformidad con ella. Esto es políticamente importante para las autoridades de turno.

11) Por su misma importancia y porque debe ser eficiente, la actividad financiera del Estado debe simplificarse, lo cual constituye -en general- la propuesta de esta tesis. Pues si el sistema tributario necesita simplificarse y éste es parte de dicha actividad, es evidente que la misma necesita de una reingeniería adecuada, y evolucionar de forma y en el fondo hacia una eficiencia tal que le permita al Estado obtener (recaudar) recursos a menor costo, en condiciones más favorables si es el caso de la deuda pública y administrarlos mejor. De esta manera podrán prestarse más y mejores servicios a la sociedad, ampliar y fortalecer la propia infraestructura y la del país, hacer más inversión pública y reducir el déficit fiscal en cada ejercicio. En un momento dado la simplificación también puede llevar a disminuir la carga tributaria de los contribuyentes, si se amplía el universo de los mismos, pues la simplificación conlleva como consecuencia la universalización.

12) En su actividad financiera el Estado debe hacer uso racional de la deuda pública, como un recurso extraordinario, considerando siempre que no es un recurso ordinario y que lo que obtiene así generará

un gasto mayor. La utilidad de la deuda pública es, pues, la disponibilidad de recursos en un momento determinado, pero siempre será una opción onerosa y extraordinaria. Como una medida de eficiencia, el Estado debe graduar la utilización del crédito público en función de su conveniencia, evaluando objetiva y matemáticamente su correspondiente capacidad de pago. En este orden de ideas es preciso asentar que el Estado no siempre debe aceptar cualquier crédito que se le ofrezca, aunque la oferta provenga de instituciones u organismos influyentes, pues siempre implicará deuda que habrá que pagar, a mediano o largo plazo.

El mismo criterio es aplicable a las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas que, como entidades públicas, no tienen como finalidad el lucro, ni mucho menos la especulación.

Las consecuencias económicas, y también políticas, de desconocer estos principios de sana y eficiente administración financiera pública son desastrosas y Guatemala tiene que aprender las lecciones del pasado, cuando entidades del Estado (Corfina, INDE, algunos Ministerios y otras dependencias) contrajeron deuda pública injustificada y desproporcionadamente.

3. Importancia del Derecho Tributario.

Como hemos dicho, el derecho financiero ha ido adquiriendo autonomía; pero, además, dentro del mismo, el derecho tributario, también la ha adquirido, aun cuando uno y otro guardan una relación institucional¹⁵.

El derecho tributario es el conjunto de normas y principios que regulan los tributos desde su enunciación en la ley hasta el nacimiento de la obligación tributaria, lo que constituye el proceso tributario denominado **relación jurídico-tributaria**, incluyendo la creación de los tributos, su cobro y la fiscalización a los sujetos pasivos y demás obligados.

¹⁵ GIANNINI, A. D. op. cit. p. 5

Es evidente entonces que el derecho tributario ha adquirido una gran importancia, no sólo dentro del derecho financiero y del ámbito del derecho en general. Los estudios jurídicos ya le otorgan y reconocen al derecho tributario una gradual autonomía con respecto a otras disciplinas jurídicas, y en la enseñanza del derecho se incluye al derecho tributario como una materia de obligatorio aprendizaje.

Frente al objeto de esta tesis, el derecho tributario es el marco más preciso dentro del cual se analiza el sistema tributario y, más concretamente, su evolución, pues, a pesar de lo joven que es, está continuamente perfeccionándose, siendo entonces apropiado ver la manera de simplificarlo para convertirlo en eficiente. A este respecto vale la pena señalar que, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, *simplificar* significa “hacer más sencilla, más fácil o menos complicada una cosa”; y *eficiencia*, significa “la virtud y facultad para lograr un efecto determinado”.¹⁶

El derecho tributario ha venido configurándose como una disciplina jurídica autónoma en muchos países, incluyendo aquellos con sistemas jurídicos totalmente diferentes del nuestro, en los cuales se le llama, según el idioma de que se trate, *droit fiscal*, *tax law*, *fiscal law*, *diritto tributario*, *Steuerrecht*, *skatterätt*, *skatterett*; etc., pero en el fondo en todos los casos se trata del estudio de los tributos.

Es oportuno destacar también que en aquellos países que cuentan con un estado de verdadero bienestar (*welfare*) se le da mucha importancia al derecho tributario, y el sistema tributario tiene una cierta preeminencia en el esquema administrativo e institucional sobre otros componentes del Estado.

Además de lo afirmado, he podido comprobar personalmente que todos los sistemas tributarios, por desarrollados que sean, tienden siempre a mejorarse y actualizarse, evidenciando así la necesidad de

¹⁶Diccionario de la Real Academia Española, voz *simplificar* y voz *eficiencia*, Vigésimo Primera Edición, Madrid, España, 1992.

simplificarse y tornarse eficientes, porque, si se complican y burocratizan más, llegarán a tener grandes dimensiones, pero su costo de infraestructura será asimismo alto y desproporcionado, incidiendo negativamente en los niveles de la recaudación.

El derecho tributario incluye también aquellos tributos que no son percibidos por el Estado central, sino por los entes locales, como serían las municipalidades. En el caso de Guatemala, por tener éstas un régimen autónomo, guarda relación con las contribuciones de seguridad social que se pagan al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). La descentralización fiscal hacia las administraciones locales para que gestionen y recauden tributos constituye hoy un principio que cobra cada día más vigencia, y su oportunidad dependerá del grado de capacidad de administración que tengan las autoridades ediles.

Es oportuno detenerse a considerar la filosofía de los impuestos, tanto por ser la materia del derecho tributario, como por tener relación con las perspectivas del Estado en el nuevo milenio y la función de los tributos.

El fundamento económico de los impuestos ha ido variando desde las cargas personales (censos) impuestas por los romanos, las cargas, servidumbres y los tributos que beneficiaron a los señores feudales así como contribuciones exigidas por los monarcas europeos hasta el siglo XVIII. La Revolución Francesa dio lugar a una nueva relación jurídica entre los ciudadanos y el Estado, la que a su vez otorgó un fundamento legal al impuesto, pues sólo la Asamblea (Consejos Generales) tuvo facultad de decretar impuestos. Sin embargo, son las doctrinas económicas las que se encargaron de proporcionar al impuesto su fundamento filosófico, siendo los autores más importantes Adam Smith y David Ricardo. En efecto, las crisis económicas de la primera mitad del siglo XX revelan las debilidades de los sistemas económicos occidentales (europeos y norteamericano), por lo cual el

Estado debe obtener por sí mismo los recursos necesarios para proveer los servicios públicos que la sociedad requiere, especialmente la seguridad social, extrayendo los recursos de las economías privadas de los particulares mediante los impuestos a diversas actividades, ya no sólo al comercio como era anteriormente. La búsqueda de las fuentes de recursos hizo que se idearan los diversos supuestos sobre los que debería gravitar la imposición, y así fue como se generalizaron los tributos. A lo anterior debe añadirse que la destrucción de Europa con motivo de la Segunda Guerra Mundial obligó a los Estados a aplicar tasas sustancialmente altas que les proveyeran de suficientes ingresos, aún cuando ello haría prácticamente imposible acumular riqueza y en consecuencia, también el ahorro. Las teorías tradicionales resultaron inaplicables, y en cambio se evidenció la influencia del pensamiento keynesiano (especialmente en la búsqueda del modelo de estado de bienestar) en algunos países de Europa (Suecia, Reino Unido, Alemania Federal, Francia, etc.) y de Asia (Japón) con sistemas de gobierno socialdemócrata. Sin embargo, la otra versión de impuestos, en función menos intervencionista del Estado, se dio en otros países industrializados como Estados Unidos y Canadá, en América del Norte, Holanda, Bélgica y Suiza en Europa. Pero en todos ellos se puso de manifiesto la importancia de los impuestos para proveer de recursos al Estado, aún en países con abundantes recursos naturales. Estas experiencias fueron recogidas por organismos internacionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los cuales elaboraron sus propias recomendaciones para los países miembros; posteriormente vino el proceso de integración económica europea en el cual se desarrollaron nuevas versiones impositivas, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), privilegiándolo frente al Impuesto Sobre la Renta el cual quedó asociado principalmente a la seguridad social, aún cuando su componente de impuesto a las utilidades de empresas continuó siendo una importante fuente de recursos para el Estado, tal

como es hoy en día. Eso explica que en Estados Unidos no haya IVA, sino impuesto al consumo. Dentro de este marco filosófico de los impuestos se puede ubicar, entonces, lo relativo a las tasas, pues su graduación dependerá del grado de intervencionismo que se haya propuesto el Estado. De ahí que el rango de las tasas va desde una economía liberal hasta una economía socialista. En un estado totalitario resulta casi inaplicable un impuesto, porque prácticamente no hay riqueza privada, siendo la confiscación un grado superlativo de despojo de las economías privadas.

Al final del siglo XX los estados se van percatando que los impuestos sólo tienen una franja en la cual su aplicación es saludable tanto para el Estado como para la sociedad, ya que más allá de esos márgenes exceden sus fines y se convierten en instrumentos de intervención y de desequilibrio económico. Eso explica que en países de tradición socialdemócrata, los impuestos (como el Impuesto Sobre la Renta) se hayan graduado o se estén graduando de tasas altas a tasas más moderadas, favoreciendo tanto el ahorro como la inversión. No obstante estas experiencias, los países menos desarrollados se han orientado a veces hacia sistemas de alta tributación (como Brasil, México y Argentina), lo que los ha conducido al deterioro económico y a la acumulación de altos niveles de déficit fiscal y de deuda externa, contraída en volúmenes superiores a su capacidad de pago. Así, tenemos que Brasil tenía en 1998 una deuda externa de US\$ 235,000 millones, México US\$ 161,000 millones y Argentina US\$ 139,000 millones¹⁷, lo cual hace imposible que el sistema tributario proporcione los recursos necesarios para que el Estado provea los servicios públicos, si además tiene que ofrecer seguridad social, amortizar capital y pagar intereses de tales niveles de endeudamiento externo. En estos tres países podemos notar los siguientes indicadores:¹⁸

¹⁷Fuente: CEPAL, Informe Económico 1999.

¹⁸Fuente: World Statistics, United Nations, New York, 1999.

Año 1996

PIB (millones US\$)

per cápita US\$

BRASIL	748,696	4,648.00
MEXICO	329,475	3,554.00
ARGENTINA	297,460	8,446.00

La explicación de esta desproporción entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el ingreso per cápita está en que el Estado tiene un alto déficit fiscal y una carga de la deuda externa que les impide a los ciudadanos aprovechar la productividad de la nación.

La graduación de las tasas, como puede observarse, tiene relación con las necesidades de la sociedad, pero no es sano que sean determinadas por la necesidad del Estado de recursos para aliviar el déficit fiscal o, peor aún, la deuda externa.

El fundamento filosófico de los impuestos llevó a la definición del poder tributario, que es la "facultad inherente al Estado para exigir tributos dentro de los límites establecidos por la Constitución, y que sólo puede manifestarse por medio de normas legales"¹⁹.

¹⁹ MARTÍN, José María y RODRÍGUEZ USE, Guillermo F. "DERECHO TRIBUTARIO GENERAL, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1986, Tomo 2, p. 98.

CAPITULO 2

GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y TRIBUTACIÓN

En este capítulo, trato de analizar las condiciones externas en que se ubica un estado moderno y las implicaciones que eso tiene para la tributación.

La globalización es una de las características básicas de la era actual, con la cual finaliza el siglo XX y se inicia el siglo XXI. Se puede definir la globalización como un "fenómeno mundial, reciente, de apertura entre países y regiones del mundo, con el ánimo de incrementar las relaciones comerciales y de otro tipo, así como las comunicaciones entre ellos."²⁰ Digo que es un fenómeno mundial, razón por la que también se llama a la globalización "mundialización", porque se extiende a todo el orbe. Es reciente, porque se trata de un fenómeno resultante de los cambios en el mundo a partir de la segunda mitad de este siglo, que se ha concretado a partir de los años noventa²¹. Es apertura, porque la globalización significa el abrirse los países y regiones hacia los demás. La globalización actual es un fenómeno -inicialmente económico- de asociación, cooperación y especialmente apertura del

²⁰MONTÚFAR RODRÍGUEZ, Rodrigo, "LA GLOBALIZACIÓN", Ponencia presentada al 1er. Congreso Centroamericano y del Caribe de Juristas, Guatemala, 1996

²¹ESTEFANIA, Joaquín. "LA NUEVA ECONOMÍA: LA GLOBALIZACIÓN", Editorial Debate, S. A., Madrid, 1996, pp. 11-13

comercio mundial, pero se ha ido extendiendo a otras actividades humanas. Con el apareamiento de la integración económica en la mitad del siglo XX, pasó a ser un fenómeno jurídico de asociación, basado en tratados y normas supranacionales, que instituyeron la creación de órganos también supranacionales²². Se puso de manifiesto la relatividad de la soberanía, que dejó de ser un valor absoluto, para dar lugar a la normatividad comunitaria. Así, tenemos el ejemplo más claro en la Comunidad Económica Europea,²³ que pasó a ser luego las Comunidades Europeas y ahora se llama Unión Europea.²⁴

Pues bien, la integración económica implicó la regionalización de la soberanía en determinadas materias, siendo una de ellas la fiscal, pues acuerdos y tratados integracionistas armonizaron primero, y unificaron después, los aranceles aduaneros y, en el caso de la Unión Europea, han llegado a la regulación del IVA y de otros gravámenes.²⁵

La continuación de la integración ha sido la globalización y por eso destaco la importancia que ha adquirido y los efectos que produce en la tributación de la nueva era. Es, sin duda, uno de los factores que determinan las tendencias modernas y futuras del derecho tributario, porque los estados ya no son áreas aisladas, sino que su intercambio e interrelación con los demás incide también en la tributación. Al respecto deseo anotar que, mientras esta tesis era presentada a revisión, se celebró la 32a. Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), al que me he referido en otras partes de este trabajo, celebrada en Salvador, Bahía, Brasil, del 11 al 15 de

²²CATALANO, Nicola, "MANUAL DE DERECHO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS", Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), B.I.D., Buenos Aires, Argentina, 1966, p. 22

²³Artículo 189 del Tratado de Roma

²⁴TRATADO DE MAASTRICH, 7 de febrero de 1992

²⁵BURGIO, Mario. "DERECHO FISCAL EUROPEO". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983

mayo de 1998, en torno al tema central *LA TRIBUTACIÓN EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA*. Dicho tema se trató a propuesta de la mayoría de las administraciones tributarias del Continente. Durante dicha Asamblea General se hicieron las siguientes consideraciones:

“El notable avance tecnológico alcanzado en la última década y, en especial la disponibilidad del Internet, ha producido un impacto significativo sobre las modalidades de desarrollo de las transacciones económicas nacionales e internacionales. La utilización de la tecnología electrónica para instrumentar las relaciones comerciales es cada vez más amplia, substituyendo en forma creciente las vías convencionales de realización de negocios. La consideración y análisis de los medios y mecanismos empleados en el comercio electrónico y los efectos que de ellos se derivan en diversos campos (fiscal, jurídico, comercial, etc.), componen una problemática nueva alrededor de la cual se vienen realizando importantes esfuerzos para darle solución, cuidando de que tal solución no obstaculice, en la medida de lo posible, el pleno aprovechamiento de esta tecnología. Desde la iniciación de los sesenta, se vienen desarrollando en los países de América diversos procesos de integración económica, los cuales, como derivación del fenómeno de la globalización, han tomado un nuevo impulso en la última década, concretándose también nuevos acuerdos como los del MERCOSUR y del NAFTA, que otorgan un renovado interés a la integración económica en toda la región. El avance alcanzado por los diferentes acuerdos sub-regionales de integración, sus características, y las tendencias futuras de evolución de dichos acuerdos. No cabe duda que la globalización económica, al promover un mercado de bienes y servicios cada vez más competitivos e integrado, tiene un fuerte impacto sobre los sistemas tributarios, los cuales fueron diseñados, principalmente, tomando en cuenta bases económicas domésticas y una baja movilidad de los factores

de capital y trabajo. Pocas veces se tomaba en cuenta al promoverse una reforma tributaria su posible impacto fuera de las fronteras del propio país y tampoco se prestaba mayor atención al régimen tributario aplicado por otros países. La globalización económica generó una suerte de interdependencia de los sistemas tributarios nacionales, que requiere que las reformas tributarias que ahora se promuevan tomen en cuenta no apenas consideraciones de orden doméstico, sino también que se atienda a lo que sucede en el escenario internacional en materia de tributación”²⁶. La Asamblea del CIAT confirma lo expuesto en esta tesis y lo novedoso del tema.

En este contexto, el fenómeno de integración económica y de globalización guarda relación con la soberanía, fuente de la potestad tributaria, la cual ha comenzado a quedar relativizada, cediendo una importante cuota de potestad impositiva a órganos supranacionales (tal el caso europeo, como ya lo expuse), con lo cual el Estado ha dejado de ser el único sujeto activo en la relación jurídico tributaria. Ello en cuanto al efecto externo. Pero también hay un efecto interno, como veremos en los siguientes párrafos.

El Estado de hoy también experimenta ciertas transformaciones y ajustes a la época actual, siendo algunos de ellos su reestructuración, la desconcentración, la privatización (que no necesariamente tiene que ser total, sino limitada a lo privatizable), la descentralización y la delegación. Esto es muy importante, porque en su nueva configuración el Estado debe ajustar sus necesidades de recursos (y, por lo tanto, de recaudación tributaria) a nuevas necesidades, posiblemente menores o, mejor dicho, más especializadas y concentrables en funciones específicas, que deberán significar un sistema tributario más simple y eficiente. Ni remotamente pretendo insinuar la desaparición del Estado, ni siquiera su reducción, pero sí plantear una nueva configuración del mismo, en la cual el Estado viene

²⁶Documentos de la 32a. Asamblea General del CIAT. Salvador, Bahía, Brasil, 1998.

a cumplir en mejor forma las funciones que le son estrictamente inherentes, y para ello delega otras funciones, que sí son delegables, a otras instancias, a otras regiones (municipalidades) y al mismo sector ciudadano.

Dentro de esta nueva configuración cobra un mayor realce el sistema de gobierno local, que en Guatemala se concreta en los Municipios, a los cuales debe el Estado delegar atribuciones más específicas y, por lo tanto, facultades recaudatorias de tributos que garantizarían una mejor y más directa utilización, y un aprovechamiento más justo de los recursos locales. Esto también es globalización.

Otro aspecto de la globalización es que los estados conocen más directamente otros sistemas, especialmente ahora que asistimos al formidable desarrollo de las comunicaciones, de manera que los países pueden constatar -e imitar- cuáles sistemas son exitosos y en cuáles se ha fracasado, salvando obviamente las distancias en desarrollo económico, cultural, político, democrático y de otros tipos. En este sentido podemos afirmar que muchos organismos internacionales y regionales realizan una importante y útil labor en materia tributaria o fiscal. Entre ellos citaré los siguientes: International Fiscal Association (IFA), con sede en Rotterdam, Países Bajos, que es la organización internacional especializada en impuestos más grande del mundo; el International Bureau of Fiscal Documentation (IBDF), en Amsterdam, Países Bajos, órgano especializado en documentación, creado bajo los auspicios de la International Fiscal Association; el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), situado en Panamá, órgano regional de las Américas, que reúne a las Administraciones Tributarias del Continente y que tiene importantes programas de cooperación técnica con ministerios de finanzas de países desarrollados. Estos organismos constituyen excelentes fuentes de información especializada para los gobiernos del mundo y de la región, además de los

congresos y conferencias que periódicamente celebran, en los cuales los funcionarios, expertos y profesionales especializados pueden intercambiar opiniones y experiencias. Es de mencionar que el CIAT presta asistencia técnica, bajo convenio, a diferentes gobiernos de América Latina, para la modernización y tecnificación de sus administraciones tributarias, lo cual no garantiza que éstas queden perfectas, pero al menos permite compartir y transmitir innovaciones técnicas y humanas en dichas administraciones.

Entre los equipos técnicos de algunos de estos organismos especializados he encontrado muchos de ellos que coinciden plenamente con la propuesta de esta tesis, en el sentido de que los sistemas tributarios tienen que simplificarse y hacerse eficientes.

En primer lugar, hay coincidencia entre mis planteamientos y los del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), un organismo especializado intergubernamental del Continente Americano, al que me he referido en párrafos anteriores, que tiene observadores y coopera con gobiernos, agencias, organismos y centros académicos extracontinentales.

Dichas coincidencias se concretan en la 32a. Asamblea General del CIAT, a la que ya he hecho referencia, y en una de cuyas consideraciones se dice lo siguiente: “La globalización económica y el incremento de la magnitud y complejidad de las relaciones económicas internacionales que ella supone, demanda una serie de cambios estratégicos en la administración tributaria de los países para adecuarse a las nuevas condiciones en que debe cumplir sus funciones. Esos cambios afectarán aspectos organizacionales, normativos, procedimentales, tecnológicos y en materia del perfil de los recursos humanos necesarios. Conocer las nuevas modalidades de negocios, identificar los requerimientos para su control y para facilitar el cumplimiento voluntario, y realizar los cambios que satisfagan esos requerimientos, son desafíos impuestos por la globalización económica que las

administraciones tributarias deberán superar para actuar eficazmente".²⁷

El CIAT ha tenido expertos en Guatemala para asesorar al Ministerio de Finanzas Públicas en la reestructuración de la Administración Tributaria, con quienes he tenido entrevistas en varias oportunidades y coinciden con mi propuesta de simplificación y eficiencia tributarias.

En segundo lugar, encuentro asimismo coincidencia con mis planteamientos en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional. En efecto, el Fondo Monetario Internacional, a través del Departamento de Finanzas Públicas ha propuesto estrategias para el fortalecimiento del sistema tributario, y los planteamientos van encaminados también hacia la simplificación y la eficiencia del sistema tributario. El 15 de julio de 1998, durante un encuentro con personeros del Banco Mundial (BM), al cual asistió la señora Milka Casanegra, y los señores Ronald Myers, Roberto Panzardi y Williem Mayville, funcionarios del mismo organismo, hubo plena coincidencia en cuanto a la necesidad de implementar la simplificación y la eficiencia tributarias.

En tercer lugar, el Banco Interamericano de Desarrollo (B. I. D.), cuya política de asistencia y cooperación a los países miembros va enderezada a fortalecer la capacidad financiera de los mismos y, concretamente a enseñarles a obtener recursos por medio de la tributación. Las últimas Asambleas Generales del B. I. D. han incluido exposiciones en este respecto.

En cuarto lugar, es oportuno citar los estudios que se han hecho en el International Bureau of Fiscal Documentation (I.B.F.D.), en Amsterdam, Holanda, ya mencionado, y cuyos comentarios obran en carta del 4 de agosto de 1998 suscrita, por el Profesor Doctor Fernando Serrano, Research Assistant, y que aparece citada al final de esta tesis.

También coinciden en que el IVA debe perfeccionarse y asumir la función legal fiscal de otros tributos

²⁷ Documentos de la 32a. Asamblea General del CIAT, Salvador, Bahía, Brazil, 1998.

de limitada personalidad. En el caso del Impuesto sobre la Renta (ISR) existen variadas opiniones, radicales y opuestas algunas de ellas, pues mientras unos consideran que el ISR debe perfeccionarse, otros creen que debe desaparecer. Ante tales contradicciones, mi opinión es que el ISR constituye, por ahora, un importante engranaje de la maquinaria fiscal, de manera que no cabe prescindir de él, tanto por el aporte significativo de recursos que genera, y que no pueden ser fácilmente reemplazados por otros ingresos, como por el vacío que la falta de imposición dejaría, sin poder ser subsanado mientras el sistema tributario no logre el perfeccionamiento necesario. Sin embargo, es preciso destacar que todavía no está demostrada su equidad ante el contribuyente, lo que predice su futura extinción, pues el ISR grava el ingreso o el capital o los activos (brutos unas veces, netos otras) sin poderse llegar a establecer una perfecta capacidad de pago del sujeto pasivo, situación que se da especialmente en el caso de los contribuyentes individuales.

Entre los muchos estudios que se han hecho del Impuesto Sobre la Renta, uno de los más completos y profundos es el realizado por la Real Comisión de Investigación sobre la Fiscalidad, establecida por el Gobierno de Canadá en los años sesenta, cuyo informe (conocido como "Informe Carter", en honor al Profesor Carter, quien la presidió) ha sido y es fuente de consulta obligatoria para los estudiosos. En él explica la comisión que el sistema vigente al tiempo del estudio no aseguraba una situación equitativa para todos los ciudadanos canadienses; se daban casos de contribuyentes que soportaban diferente carga fiscal, siendo sus circunstancias idénticas, mientras en otros ocurría el fenómeno contrario; es decir, que algunos contribuyentes cuyas circunstancias diferían de manera fundamental soportaban una carga fiscal idéntica. Explica la Real Comisión en el indicado Informe Carter que se puede concebir la equidad en dos vertientes: a) conforme a la equidad horizontal, en que la carga fiscal que soportan las personas y las familias en circunstancias idénticas ha de ser igual para cada una

de ellas; o b) conforme al principio de equidad vertical, según el cual los contribuyentes situados en diferentes circunstancias deben soportar una carga tributaria que difiera igualmente. Dos son, pues, las cuestiones que se plantean: a) las circunstancias particulares que deben ser consideradas para la distribución de la carga fiscal entre los individuos y las familias; y b) la cuantía de las cuotas impositivas de contribuyentes que se encuentran en una situación dada, debe diferir de la de otros que se encuentran en una situación distinta. El mencionado Informe Carter, además, entiende por “capacidad económica” general la capacidad para procurarse bienes y servicios para uso personal, mientras que por “capacidad económica discrecional” entiende la facultad residual para proporcionarse bienes y servicios para uso personal, una vez cubiertas las necesidades esenciales y atendidas las obligaciones y responsabilidades familiares. Precisando más, debe decirse que una parte de los ingresos de cada familia ha de consagrarse a los gastos de alimentos, vestido, atenciones médicas y la adquisición de bienes de primera necesidad. El aumento de la capacidad económica discrecional de una familia se mide, por consiguiente, en función de lo que queda de sus ingresos después de haber hecho frente a sus gastos ineludibles, consistente en un excedente que la familia puede utilizar, sólo entonces, para finalidades de consumo no esencial o para ahorro.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los individuos y de las familias gastan la totalidad de lo que ganan durante su vida, continúa sosteniendo la Real Comisión, la adopción de un sistema en que el impuesto gravase el consumo en lugar de la renta tendría como único efecto la modificación del perfil temporal del pago de impuestos durante la vida del contribuyente. Hay personas que, debido a sus particulares circunstancias, tienen un consumo elevado en relación con la renta. Si, por el contrario, el impuesto gravase el patrimonio antes que el consumo, aquellos que obtienen sus rentas de la aplicación de su capital humano (es decir, de su capacidad intelectual, sus conocimientos, sus fuerzas

físicas y aptitudes) se encontrarían en una situación ventajosa en comparación con aquellos otros que obtienen su capacidad económica a través de la posesión de bienes. Esto equivale a penalizar a quienes ahorran sus rentas en comparación con quienes las consumen. Por lo tanto, considera la Real Comisión que debe procurarse la adecuada tributación del Impuesto sobre la Renta por parte de quienes son propietarios; sin embargo, no considera que se deba soportar un impuesto mayor del que soportarían los que tuviesen idéntica capacidad económica, si bien obtenida por la aplicación de capital humano. Desde el punto de vista de la Hacienda, lo que importa no es la forma en se obtiene la capacidad económica, sino precisamente esta capacidad económica en sí misma²⁸.

En este orden de ideas resulta interesante comparar el ISR con el IVA, pues mientras aquél grava al sujeto que recibe éste grava el gasto o consumo. En otras palabras, el hecho de que un sujeto obtenga un ingreso no significa necesariamente que tenga capacidad de pago, pues podría tratarse de un padre de familia numerosa y modesta, a quien dicho ingreso no le alcanzara completamente para el sustento de su familia ni para la atención de ingentes necesidades, mientras que el consumo constituye ya un principio de evidencia de capacidad de pago. En mi opinión, el impuesto sobre la renta sólo puede ser justo en teoría, pues tendrían que llegar a conocerse exactamente las circunstancias personales de cada contribuyente para determinar cuál sería el monto justo de aplicación, lo que encarecería demasiado el costo recaudable; pero en la realidad se aplica sobre los ingresos, con la deducción permitida de ciertos gastos que no responden a las circunstancias de todos los contribuyentes. Esto sucede en todos los países, y concretamente en Guatemala. Sin embargo, también hay diferencia respecto a otros países, especialmente los desarrollados, y es que el impuesto sobre la renta, en

²⁸INFORME DE LA REAL COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA FISCALIDAD (INFORME CARTER), Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, España, Tomo I., pp. 1, 5, 6, 12.

nuestro país, no está vinculado con la seguridad social, por lo que el contribuyente no recibe de inmediato ni en forma concreta un beneficio, como serían los servicios públicos relacionados con ella. Es verdad que el impuesto sobre la renta es un impuesto, y como tal no requiere una contraprestación para ser exigible; pero por ser un gravamen a la renta afecta al sujeto pasivo cuando todavía no sabe si los gastos (deducibles y no deducibles) serán mayores que los ingresos, y reduciendo así la capacidad de ahorro. En el caso de las personas jurídicas el impuesto sobre la renta opera virtualmente como impuesto a las utilidades, además de la renta, no contando aquí los gastos de una persona individual, por lo que tiene un efecto diferente; esta versión podría permanecer hasta ser gradualmente sustituida cuando la recaudación del IVA sea completa y oportunamente perfeccionada. Sobre esto expuso el Doctor Peter Byrnes, Consultor Fiscal Internacional con sede en Washington, D. C., con quien me entrevisté en Guatemala el 5 de marzo de 1999, quien me expuso la conveniencia de que se bajen las tasas y se amplíe la base. Me dijo que en Estados Unidos debe evolucionar el impuesto sobre la renta y también deben bajar las tasas. Con respecto al IVA comentó que es la recaudación que un estado moderno necesita, aunque hay países que tienen un solo impuesto, la gran mayoría de países tienen dos: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Aquí es donde la información y la comunicación constituyen importantes fuentes de alimentación tanto para las administraciones tributarias como para los legisladores, convirtiéndose así la globalización en un horizonte frente al cual evolucionan los sistemas tributarios.

Cabe mencionar que la globalización favorece prácticamente todo el espectro de actividad pública y privada, y resaltando especialmente el caso de las finanzas, entendidas en un sentido amplio, las cuales incluyen la actividad bancaria y los servicios financieros públicos y privados. En este terreno puedo afirmar que las innovaciones del negocio bancario y financiero se han realizado con tal

dinámica que más que evolución constituyen una verdadera "revolución", frente al lento ritmo del derecho en general, al que sirven de acicate y estímulo. De este parangón podemos deducir que en el campo tributario sucede algo similar: el derecho tributario debe evolucionar para estar en capacidad de regular la actividad financiera del futuro, cuya anticipación podemos apreciar ya.

La globalización favorece también los criterios presupuestarios. En el caso de Guatemala, como en el de otros países en vías de desarrollo, la formulación del Presupuesto General de Gastos de la Nación toma en cuenta la distribución del gasto público, como lo hace ya en otros países, de manera más beneficiosa para la comunidad. Así, por ejemplo, en el Presupuesto General de Gastos de la Nación (de Guatemala) para 1998 se puede apreciar que la mayor asignación ministerial corresponde al Ministerio de Educación (más del diez por ciento del presupuesto general)²⁹, que, comparado con el Producto Interno Bruto (PIB) del mismo año, representa una asignación del 1.44%. Esto resulta insuficiente, pues Guatemala necesita superar graves problemas de educación, principalmente rural, tales como el analfabetismo, la escolaridad obligatoria, etc. En segundo lugar está el Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda, pues claramente Guatemala es un país urgido de infraestructura. En tercer lugar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social recibe la tercera mayor asignación ministerial, dado que también el pueblo de Guatemala tiene grandes y urgentes necesidades en salud y asistencia social, especialmente en las áreas rurales. Y luego continúan los otros ministerios, pero los tres anteriores indudablemente merecen ser privilegiados. Antes esto no era así. No sólo la distribución presupuestaria favorecía a otros ministerios, como el de la Defensa, con las mayores asignaciones, sino que en la práctica la ejecución presupuestaria se

²⁹ El Presupuesto General de Gastos para 1998 es de Q. 15,982,241,603. Al Ministerio de Educación se le asignan Q. 1,748,632,002., al de Comunicaciones Q. 1,654,162,345. y al de Salud Pública Q. 1,224,187,178.

prestaba a maniobras en que la programación inicial no se cumplía consecuentemente; sino que, con el abuso de las "transferencias de partida" se llegaba finalmente a un gasto caprichoso, en el cual los gastos de funcionamiento absorbían todos los fondos o la mayor parte de ellos, en desmedro de los gastos de inversión, dejando vacíos o en niveles muy bajos los fondos sociales, con lo cual en nada o muy escasamente se beneficiaba al pueblo guatemalteco.

Evidentemente, pues, no basta con la formulación y programación del Presupuesto General de la Nación, sino que hay que cumplirlo en lo que técnicamente se llama ejecución presupuestaria, que requiere de absoluta honestidad por parte de las autoridades gubernamentales en general, y financieras públicas en particular, mayormente si se toma en cuenta que Guatemala atraviesa por una nueva era, ya firmada la paz, en la cual debe volcar su atención en el desarrollo del país.

Esto es, entonces, una muestra concreta del influjo de la globalización, lo cual es aplicable al ramo financiero público y al sistema tributario.

Pero no sólo el sector gubernamental aprovecha la globalización. También los otros organismos o poderes del Estado se benefician. Así, el legislador aprende y se informa de los avances y logros en materia legislativa en otros países: se reúnen legisladores de diversas regiones y del mundo entero en foros parlamentarios internacionales, que son útiles e interesantes para los participantes, en cuanto representantes de pueblos y comunidades, lo cual favorecerá y enriquecerá su propia labor legislativa.

Lo mismo puede decirse respecto del Organismo Judicial.

En fin, la globalización caracteriza una nueva era de interrelación, comunicación e información entre países y regiones del mundo. Esta apertura incide en todos los aspectos de la vida nacional y concretamente, en la tributación. A este respecto es interesante anotar que para el mes de febrero del año 2000 se realizará una Conferencia Mundial de Tributación en Estados Unidos, promovida por

la Asociación Canadiense de Estudios Fiscales, en la cual se incluye el tema de la tributación en la globalización en el nuevo milenio; la celebración de dicha conferencia pone de manifiesto la relevancia de este Capítulo que he elaborado mucho antes de la celebración de la misma.

Con respecto a las diversas manifestaciones del sector ciudadano, puede afirmarse también que la globalización conlleva muchas innovaciones. Pero me referiré a un aspecto que concuerda muy bien con esta temática. La apertura ha permitido a la comunidad conocer los beneficios de una correcta tributación, al presenciar en países que viven en un real estado de bienestar una verdadera cultura tributaria, que se inculca en todos los niveles de educación para que los futuros ciudadanos estén convencidos de la necesidad de contribuir al desarrollo de la comunidad. Obviamente, tal apertura requiere como contrapartida que el Estado administre los ingresos en forma honesta y responsable, para que quien tributa se sienta satisfecho respecto de lo que paga. En la fórmula del desarrollo sostenible es imprescindible la participación consciente del ciudadano, porque de lo contrario el Estado tiene que acudir a fuentes artificiales que, por no ser consistentes, no garantizan el flujo de recursos que una buena administración requiere.

Por eso son tan importantes los foros internacionales, tanto en el sector público como en el sector privado, porque permiten conocer realidades en las cuales se han superado situaciones de desconfianza entre unos y otros, que inciden negativamente en el desarrollo de un país y de una región. Un ejemplo que personalmente he conocido es el de países que se integraron en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), como España y Portugal, y lograron importantes mejoras en su desarrollo con la participación de todos los sectores, particularmente en materia tributaria.

Como consecuencia de la dinámica de la globalización en la segunda mitad del siglo, se puede mencionar el surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como fundamento legal

e institucional del sistema de comercio multilateral. Al concluir la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), la Conferencia Ministerial reunida en Marrakesh, Marruecos, el 15 de abril de 1994, emitió la “Declaración de Marrakesh”, afirmando que los resultados de la Ronda Uruguay fortalecerán la economía mundial y llevarán a incrementar el comercio, las inversiones, el empleo y el crecimiento de la renta en todo el mundo. Como sucesor del GATT, surgió entonces la OMC, que quedó formalmente establecida en Ginebra, Suiza, el 1o. de enero de 1995. Los principios de la OMC apuntan a la apertura del comercio mundial, a la eliminación de barreras, discriminación y competencia desleal en el comercio, a la promoción del crecimiento de las inversiones, a la protección de la propiedad intelectual, del medio ambiente, etc. Dicha apertura comercial implicará un cierto sacrificio fiscal para favorecer el tráfico de bienes y servicios, pero el beneficio que se recibe con tal apertura es mucho mayor, al fortalecerse las economías de los países miembros, que son la mayoría del mundo. Guatemala es parte de la OMC desde que se emitió el Decreto 37-95 del Congreso de la República, con fecha 15 de mayo de 1995, por medio del cual se aprueba el acuerdo por el que se estableció dicha Organización.

La importación de mercancías está afecta no sólo a derechos arancelarios sino también al IVA (10%), conforme el artículo 3, inciso 3, de la Ley del IVA. Como un efecto de la globalización y de los acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio, las mercancías estarán exentas de los derechos arancelarios, pues uno de los postulados de la apertura del comercio mundial es la eliminación de barreras arancelarias; sin embargo, el IVA sobre importaciones sí continúa vigente, de tal manera que este tributo opera como impuesto a la compraventa y consumo de bienes y servicios. La importación permanecería afecta pues constituye una operación de compraventa al exterior, lo cual no contradice ni a la globalización mundial ni a la apertura del comercio internacional. Es de hacer notar que el IVA

sobre las importaciones constituye un importante rubro de recaudación del IVA por lo que el Estado no puede ni debe prescindir de tales recursos. En efecto, el IVA sobre importaciones ha representado en los últimos diez años los siguientes porcentajes de los impuestos indirectos: 20.6% (1989), 22.1% (1990), 22.4% (1991), 21.9% (1992), 24.8% (1993), 25.9% (1994), 25.3% (1995), 28.8% (1996), 31.7% (1997), 34.1% (1998) y 34.4% (1999).³⁰

Por otra parte, la globalización ha propiciado una verdadera revolución en las comunicaciones, lo que cobra una especial importancia para la tributación. En efecto, el avance de la tecnología en los últimos años tiene entre sus principales exponentes a las telecomunicaciones, cuyo perfeccionamiento crece constantemente. La tecnología ultramoderna se aplica actualmente al comercio internacional en todas sus formas: de empresa a empresa, de empresa a consumidor, en el mismo país o entre uno y otro u otros países. La rapidez de la informática es una de las características del comercio internacional actual. Para ello se han superado las barreras entre los países, se facilita el comercio, tal como se apuntó antes al mencionar la Organización Mundial de Comercio, y se intensifican los acuerdos comerciales y financieros regionales, multilaterales o bilaterales.

Por todo esto le corresponde a la tributación actualizarse, para estar en capacidad de aplicar correcta y oportunamente los gravámenes que corresponden a los diferentes actos imposables que se producen en la actividad comercial. Así tenemos, entre otros casos gravables, las ventas electrónicas de bienes y servicios, su facturación también electrónica, y los pagos y transferencias electrónicos³¹.

En 1999 el comercio electrónico representó aproximadamente veintiséis mil millones de dólares del

³⁰Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Recaudación Tributaria del Gobierno Central, período 1989-1999.

³¹Temática a la cual se dedicó la Conferencia Técnica del CIAT celebrada en Septiembre de 1999, en Porto, Portugal, a la cual asistí.

comercio mundial, a pesar de que son menos de cien millones los usuarios de la red. Ante este volumen de negocios, las administraciones tributarias tienen que aplicar los impuestos correspondientes, sin obstaculizar el flujo del comercio internacional ni socavar la capacidad de los gobiernos para recaudar los ingresos requeridos y financiar los servicios públicos que tienen que prestar a los ciudadanos.

En este contexto, el comercio electrónico y, en concreto, las compraventas, deberán estar afectas al IVA, pues no hay ninguna razón válida para que no lo estén o para que estén exentas. Es verdad que su recaudación y fiscalización es difícil, tal como lo expusieron altos funcionarios tributarios de los países miembros del CIAT que acudieron a la conferencia técnica de este organismo celebrada en Porto, Portugal, en septiembre de 1999, en la que participó el autor de esta Tesis. Algunos de ellos expusieron la virtual imposibilidad que tienen las administraciones tributarias siquiera para estar informadas de las múltiples transacciones que se hacen por medios electrónicos, mucho más para poder aplicar los tributos. Sin embargo, técnicamente deben idearse los mecanismos necesarios (con programas superinteligentes) para estar en capacidad de aplicar los impuestos, especialmente el IVA, al comercio electrónico, lo cual -como dejé indicado- en ningún caso debe significar obstruir dicho medio de comerciar ni mucho menos frenar el desarrollo de tal tecnología.

CAPITULO 3

BENEFICIOS FISCALES Y EXTRA FISCALES DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Antes de intentar y proponer una definición de política fiscal es preciso advertir que pueden existir diversas definiciones, según la naturaleza y los fines del estudio que se haga. Sin embargo, para los efectos de esta tesis he tomado en cuenta la equivalencia entre política fiscal y política tributaria; o sea entre la actividad fiscal, como equivalente de la actividad impositiva o tributaria diferenciándola de la actividad financiera del Estado, que comprende todo el conjunto de las finanzas públicas, lo que consecuentemente compromete a la política fiscal a referirse a la gestión, administración, control, fiscalización y recaudación de tributos.

La política fiscal fue considerada el género de los instrumentos de la actividad financiera, pero en realidad el nombre correcto de dicho género es política financiera, mientras que el término *fiscal* se asocia a “tributario”, constituyendo una de las especies del género financiero. En efecto, algunos autores de la materia pertenecientes a otras lenguas distintas del castellano utilizan comúnmente la expresión “Fiscal Policy”, por lo cual en castellano se utiliza comúnmente la expresión “política fiscal”

en sentido genérico. Así, tenemos al Profesor Felipe Herrera, quien define la política fiscal como “política que usa las Finanzas Públicas como factor de equilibrio en el desarrollo económico”³²

El Profesor Herrera cita al Profesor A. G. Bühler, quien usa un concepto análogo, al decir que la “política fiscal representa el uso de las finanzas públicas, o sea, el gasto fiscal, los impuestos, el crédito público y la administración financiera, para promover ciertos objetivos económicos nacionales”³³. Sin embargo, otros autores de lenguas no hispanas se refieren a la política tributaria. Así, por ejemplo, el Profesor Nils Mattsson, connotado académico de la Universidad de Uppsala (Suecia) escribió un libro con el título en sueco de “Skattepolitik” (política tributaria)³⁴, en el cual destaca la importancia de dicha política.

La política financiera (en sentido genérico) comprende los siguientes instrumentos y ramas:³⁵

1. Política Presupuestaria:

1.1. Política de Gastos Públicos:

- a) Nivel de los Gastos
- b) Estructura de los Gastos

1.2. Política de Ingresos o de Financiación de los Gastos:

- a) Nivel de los Ingresos Tributarios

³²HERRERA LANE, Felipe. FUNDAMENTOS DE LA POLITICA FISCAL. Editorial Jurídica de Chile, 2a. Edición, 1965

³³Op. Cit. p. 63

³⁴ MATTSON, Nils. SKATTEPOLITIC. Iustus Förlag, Uppsala, 1996

³⁵“Reforma Tributaria para América Latina” IV La Política Tributaria como instrumento del Desarrollo. Documentos y Conclusiones de la III Conferencia Interamericana sobre Tributación. Programa de Finanzas Públicas de la OEA con el Patrocinio del BID y la colaboración de CEPAL. Secretaría General OEA, Washington, D. C. 20006, 1973, p. 5

b) Nivel de los demás Ingresos Corrientes

c) Nivel de la Deuda Pública

2. Política Tributaria:

a) Distribución de la Carga Impositiva

b) Efectos de los Tributos sobre el Proceso Económico.

Se entenderá, pues, que la política tributaria es la rama de la política financiera que trata:

a) De la distribución de la carga impositiva.

b) De los efectos de los tributos sobre el proceso económico.

La distribución de la carga impositiva involucra, a su vez, dos aspectos:

a) Uno, relacionado con el conjunto de instrumentos (tributos) por medio de los cuales se hará la distribución de la carga impositiva;

b) otro, referido a las relaciones entre la estructura de distribución de la carga impositiva y la composición del producto.³⁶

El primer aspecto se relaciona con la conformación de la estructura formal y funcional del sistema impositivo. La composición del sistema y las características particulares de cada uno de los tributos, aunque con abstracción de las tasas, implican, naturalmente, problemas de política tributaria en lo que se refiere a la naturaleza y amplitud de la base de imposición. En ello cobran especial relevancia cuestiones propias del dominio de la técnica, de la administración y del derecho tributario³⁷

³⁶Loc. Cit. p. 5. "composición del Producto", significa que este elemento deriva de las relaciones entre la estructura de distribución de la carga impositiva y la composición del monto impositivo resultante, o sea el producto (El texto citado utilizó un término económico en lugar de uno jurídico).

³⁷Op. Cit. Pp. 5 y 7.

No debe perderse de vista que la política financiera tiene una natural vinculación con la política económica, pero en los últimos tiempos los estados actúan en menor grado en la actividad económica. En época de pleno intervencionismo estatal, se podía presumir que la política financiera (y con ella la política fiscal) era uno de los elementos de la política económica general del estado, como también era uno de ellos la política monetaria. Actualmente es difícil asegurar que el Estado planifica una verdadera política económica general, pues ha relegado en otras instancias las decisiones que conforman la actividad económica del país. Desde luego, en Guatemala -como en casi todos los países occidentales- se sigue aplicando la política monetaria, pero emanada de un órgano colegiado autónomo, la Junta Monetaria, cuyo único enlace con el emisor de la política fiscal es la persona del Ministro de Finanzas, miembro titular de la Junta Monetaria y también miembro del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Con los elementos considerados, podemos decir que la política fiscal es el conjunto de instrumentos, procedimientos, medidas, previsiones, actividades y disposiciones que planifica y realiza el Estado a través de la administración tributaria, con relación a los recursos tributarios que se propone recaudar a corto, mediano y largo plazo.

La política fiscal puede ser completa o parcial, según que la impulsen el Organismo Ejecutivo y los demás Organismos del Estado -incluyendo al Organismo Legislativo- o sólo el primero. Cuando la formulación de la política fiscal se hace conjuntamente o de acuerdo con el Organismo Legislativo, existe la posibilidad real de que sean emitidas las normas legales que hagan completa dicha política. Esta posibilidad existe actualmente en Guatemala, pero no siempre ha sido así, aunque no puedo asegurar si se realiza o no. Más bien cabe suponer que los gobiernos recientes desconocen la importancia de la política fiscal y lo que hacen no es más que "actividad fiscal", o sea recaudación

de impuestos a corto plazo relacionada con el momento presente.

De todas maneras, conviene recalcar que la política fiscal es un instrumento indispensable de gobierno, de manera que su olvido o desconocimiento impide el aprovechamiento de la actividad recaudatoria, dejando ésta a merced de factores subjetivos e insubsistentes o, en el mejor de los casos, al temor del ciudadano a las sanciones, lo cual no implica un correcto comportamiento cívico-legal. Una correcta política fiscal conllevaría el diseño de un sistema tributario simple y eficiente, acorde con la realidad socio-económica-política del país. Además de lo manifestado, el profesor Nils Mattson de la Universidad de Uppsala, Suecia, me indicó que un sistema tributario debe diseñarse también con “precisión”, lo cual revela un ingrediente de perfeccionamiento de dicho sistema. (Ver entrevista que le hice en dicha Universidad en junio de 1997, en las notas de referencia al final de esta tesis).

Son muchos los factores que concurren en la formulación de la política fiscal, pero Guatemala cuenta con personas calificadas y especializadas en dichos factores, por lo que no es necesario copiar y mucho menos trasplantar un modelo ajeno, aun cuando el derecho comparado puede ilustrar y enriquecer un sistema nacional. Obviamente, el aspecto económico es indispensable pero no el único, pues como los tributos necesitan de una base legal, el aspecto jurídico es también imprescindible. Los beneficios de una política fiscal correctamente planificada y formulada se pueden constatar muy pronto, aunque su plena realización lógicamente se dará a mediano y largo plazo.

Puede hablarse también de beneficios jurídicos que se apreciarán cuando las leyes integrantes del sistema jurídico sean menos y mejores. Para ello habría que podar la hiperregulación que, como en otros, hay en nuestro país, y sustituir las normas caducas por otras más claras, concretas y eficaces. Por lo mismo, su cumplimiento tendrá una mayor y mejor viabilidad, igual que su interpretación y aplicación por la administración tributaria y los órganos jurisdiccionales.

Los beneficios fiscales se reflejarán en una mayor y más fácil recaudación a menor costo. El rendimiento fiscal será también favorecido por un progresivo cumplimiento de normas legales generales, más claras y más sencillas, por parte de los contribuyentes.

Es oportuno mencionar que la política fiscal requiere que el Estado impulse permanentemente una labor de educación tributaria en todos los niveles educativos, públicos y privados, sobre la importancia de tributar correctamente (pagar impuestos), no sólo como un deber ciudadano de todos, sino como una muestra de solidaridad y cooperación social. A este respecto, deseo anotar que para fortalecer la conciencia tributaria, es indispensable que la confianza del contribuyente (y del inversionista, que es absolutamente necesario para Guatemala) se acreciente no sólo sobre la base de la honestidad y la eficiencia en la administración, sino también sobre la base de la seguridad, la certeza y la integridad de la fiscalización de los órganos encargados de esa función. Para tal fin, la labor capacitadora debe ir aparejada de un adecuado régimen laboral y de prestaciones, que garantice la estabilidad de los funcionarios y empleados para que puedan hacer carrera y así repudiar cualquier invitación a la corrupción, pues pondría en peligro su estabilidad laboral y truncaría sus anhelos de superación. Además de lo anterior, convendría continuar con lo que fue mi propuesta hace años, en el sentido que fuera un órgano colegiado el que tuviera a su cargo la administración y erogación de los recursos públicos, al igual que se hizo para la recaudación, la fiscalización y en general la administración del régimen tributario al crearse la Superintendencia de Administración Tributaria. De esa cuenta, la decisión de efectuar un gasto o asignar un monto para tal fin no dependería de una sola persona sino de una resolución colegiada, con lo cual se infunde confianza en el contribuyente y en el ciudadano en general al garantizar la legalidad y transparencia de las autoridades. Dicho órgano colegiado, adicionalmente, sería nombrado a propuesta de una comisión postuladora lo que ofrece

una mayor posibilidad de seleccionar a sus miembros con base en su profesionalismo, honorabilidad y competencia en el área financiera; lo anterior evitaría que se haga una aplicación inadecuada de las normas legales relacionadas con la materia, además garantizaría la posibilidad de que se practique la fiscalización a todos los órganos del Estado encargados del manejo de los fondos del erario público. La labor educadora en materia tributaria, por otra parte, debe dirigirse también de manera permanente a los funcionarios y empleados de la administración tributaria para que conozcan y apliquen debidamente las leyes tributarias y sepan orientar debidamente al contribuyente a tributar correctamente. Haciéndolo así, tales funcionarios y empleados tendrán la experiencia suficiente para hacer propuestas y sugerencias (iniciativas) útiles a efecto de modernizar y mejorar la legislación tributaria o las disposiciones de política fiscal del país.

La política fiscal forma parte de un todo, no es una actividad aislada y ha dejado de ser un simple cálculo numérico de los ingresos tributarios esperados. Forma parte (vital) de la actividad financiera del Estado, dentro de la cual debe haber una estrecha coordinación, lo que implica que está en íntima relación y armonía con el gasto público, con el presupuesto y hasta con la deuda pública (cuya utilización mediante financiamiento del Banco de Guatemala al Estado quedó restringida luego de la Reforma Constitucional de 1994), instrumentos indispensables de la actividad financiera del Estado. Pero también la política fiscal puede producir efectos o beneficios extra fiscales al simplificarse el sistema tributario. El costo administrativo se reducirá; la capacitación del personal será más fácil; la tecnificación y automatización de los procedimientos será más viable. La modernización del Estado será un fruto cercano. Por otra parte, se estimulará tanto el ahorro privado como la inversión pública. La seguridad social se modernizará y fortalecerá, con el consiguiente mejoramiento de las prestaciones y beneficios sociales. La política fiscal tiene una directa incidencia en la vida nacional,

pues constituye un factor direccional de la actuación del Estado mediante su actividad financiera. Sin embargo, hay que reconocer que la política fiscal ha sido subestimada y ha estado reducida si mucho a un deber formal administrativo, pero en realidad no se percibe una labor de planificación ni de análisis fiscal. Es oportuno mencionar que la política fiscal no debe confundirse con programación presupuestaria, uno de los errores cometidos en nuestro medio. Se trata de funciones absolutamente diferentes, pues constituyen etapas también diferentes de una misma actividad financiera del Estado. La política fiscal no debe ser cambiante, sino estable y continúa, y por eso debe ser encomendada a órganos técnicos permanentes, en las diferentes instituciones y dependencias a las que corresponde formularla, como el Ministerio de Finanzas Públicas, la Superintendencia de Administración Tributaria, SEGEPLAN, Banco de Guatemala, etc., sin ninguna influencia política, para que se mantenga la continuidad requerida, aunque cambien los gobiernos y los partidos políticos en el poder. En países desarrollados, fiscalmente maduros, la política fiscal se mantiene estable, aunque haya un cambio de partido en el gobierno. Y así debiera ser en todo el mundo, concretamente en Guatemala, donde hace falta que se entienda y efectúe correctamente tal política y que se le reconozca la importancia que merece. Lo anterior de ninguna manera significa que la política fiscal sea estática o lenta. Por el contrario, la estabilidad y la continuidad no impiden que haya creatividad e inteligencia respecto a ella, y es aquí donde nuevamente cuenta como factor decisivo el que la administración tributaria tenga funcionarios calificados, especializados y profesionales de carrera; que existan modernos sistemas de información nacional e internacional; que haya participación en eventos especializados a nivel internacional, para conocer la realidad permanente y cambiante de otros sistemas; que haya imaginación para anticiparse a hechos humanos y acontecimientos fortuitos, a fin de motivar el cumplimiento de las obligaciones y deberes tributarios; que exista una fluida y eficaz

comunicación entre los órganos que tienen responsabilidad directa o indirecta para actuar en las finanzas públicas, aparte del Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Banco de Guatemala, la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, unidades académicas universitarias y de investigación, gremios profesionales, etc. Esa apertura permitirá nutrir y enriquecer la formulación de la política fiscal y facilitará su realización.

CAPITULO 4

LA TRIBUTACIÓN EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

La tributación, en este momento de transición del siglo XX al siglo XXI, no es homogénea en el mundo, y hay respecto a ella diferentes sistemas y visiones³⁸. Además, aún persiste la distinción entre impuestos directos e indirectos, la cual ha sido útil para ordenar en cierta forma los sistemas tributarios, aunque hay quienes han considerado irrelevante dicha distinción. A este respecto el Doctor Gert Rosenthal, Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en 1985, cuando le pedí opinión sobre mi tesis, me respondió "... que en la teoría fiscal moderna, la división de los tributos entre directos e indirectos es algo artificiosa, pero ayuda a aclarar algunas diferencias conceptuales básicas que en un país como Guatemala son importantes. En definitiva lo que interesaría es diseñar un sistema impositivo coherente, donde la tributación directa e indirecta se apoyen mutuamente y faciliten la administración y fiscalización". (Ver nota de referencia al final de esta tesis)

Durante la elaboración de la presente tesis, a través de las visitas personales de investigación

³⁸BRACEWELL-MILNES, Barry. "SUMMARY OF PROCEEDINGS OF THE SYMPOSIUM: *Visions of the tax systems of the XXI Century*. International Fiscal Association Yearbook 1996, The Netherlands, pp. 129-138

realizadas y con la información obtenida de los documentos, entrevistas e Internet, pude constatar que el derecho positivo ha ido evolucionando en casi todo el mundo, bien por su propia mecánica interna bien por la recomendación de cierto organismos internacionales. Sostiene a este respecto el Doctor Ramón Valdés Costa que se han dado soluciones diversas y a veces incompletas³⁹, pero algo que se echa de menos en muchos esfuerzos de cambio es la continuidad, ya sea porque la decisión se funda en criterios políticos o porque acontecimientos ajenos al sistema tributario producen alteraciones institucionales, tal como ha ocurrido los últimos años en América Latina.

También pueden existir razones “técnicas” por las cuales el cambio no da los resultados deseados. Esto ha sido ya considerado por el CIAT, organismo internacional al que me he referido en otras partes de esta tesis, y precisamente por su preocupación en tal sentido, la 27a. Asamblea General del CIAT, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1993, tuvo como tema central “Tendencias Modernas de la Tributación y de la Administración Tributaria”. A juzgar por los títulos de las diferentes intervenciones, dicha asamblea resultó muy interesante, pero su contenido reveló todavía la imprecisión de lo que se consideran las tendencias modernas en esta materia. Sin embargo, de las exposiciones ofrecidas en ella hay una que, a mi parecer, resultó la más directa, profunda y acertada, y fue el Reporte General que presentó la Doctora Milka Casanegra de Jantscher, Jefe de la División de Administración Tributaria del Fondo Monetario Internacional (FMI), en la que sostuvo: “hemos visto varios intentos de estructuración y reestructuración en varios países, en los cuales no ha habido cambio, porque cambian las estructuras, pero los procedimientos continúan siendo los mismos.”⁴⁰

³⁹VALDES COSTA, Ramón, “INSTITUCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO”. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 297

⁴⁰27th. CIAT General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administration -CIAT-, Santiago de Chile, April 19-23, 1993. CIAT. August, 1993, p. 323

Esto me lo confirmó ella personalmente, cuando nos entrevistamos en Guatemala el 15 de julio de 1998.

Precisamente por esta razón he sostenido que no caben más reformas y contrarreformas de los sistemas tributarios, sino lo que procede es una sustitución de los mismos en una verdadera revolución tributaria.

Es posible aprovechar las experiencias de los sistemas tributarios en este siglo que termina, y así gran parte de países o regiones pueden iniciar el nuevo siglo como una verdadera nueva era fiscal, caracterizada por sistemas modernos, dotados de simplicidad y eficiencia, sólidos y estables, integrados en una política fiscal coherente.

El sistema tributario del futuro próximo debe, pues, simplificarse para ser más eficaz, y por eso considero que para lograrlo los dos pilares han de ser el **impuesto al valor agregado (IVA)** y el **impuesto sobre la renta (ISR)**, que, a pesar de sus imperfecciones, señaladas en capítulos anteriores, siguen siendo exponentes de lo que hasta hoy han sido los impuestos indirectos y directos respectivamente. Esto me lo confirmó personalmente el Doctor Peter Byrnes, experto fiscal internacional ya referido, cuando nos entrevistamos el 5 de marzo de 1999 (ver nota de referencia al final de esta tesis). Un sistema tributario debe simplificarse, o sea descomplicarse, para bien del fisco y de los contribuyentes, prescindiendo de aquellos impuestos que, a pesar de no representar una fuente significativa de caudal económico, tienen un alto costo de recaudación y de fiscalización, que en no pocas ocasiones es más alto de lo que el Estado percibe. Hasta hace poco tiempo había impuestos con "fines extra fiscales", que tenían por función controlar o limitar "algo". Ese "algo" no era más que la injerencia del Estado en campos o actividades que hoy resultan inoperantes o, por el contrario, que deben ser liberados. Cuando se dan situaciones en las que el Estado tiene que

intervenir, como, por ejemplo, calamidades públicas, el camino mejor y más expedito no es el fiscal, sino el que el sentido común y, sobre todo, el interés nacional aconsejen. En tales casos, el Banco de Guatemala sí puede dar financiamiento al Estado, para lo cual se requiere la aprobación calificada por el Congreso de la República, conforme el artículo 133, tercer párrafo, de la Constitución Política de la República de Guatemala. Un ejemplo del primer supuesto de regulación extrafiscal es el denominado impuesto sobre "tierras ociosas", el cual ha sido y será siempre inoperante. En lugar de un impuesto así, el Estado debe estimular la producción, creando incentivos y facilidades, incluso protección a la producción agrícola y ganadera, pues el fenómeno de la falta de aprovechamiento de las tierras tiene su origen en la falta de recursos y/o falta de iniciativa del propietario o propietarios (ya que, también muchas veces son varios los dueños, condueños o herederos). Se trata de situaciones que deben analizarse a fondo, resultando una solución muy simplista -y previsiblemente ineficaz- gravar las tierras ociosas con más impuestos. También influye la falta de seguridad, ya que actualmente en Guatemala y en otros países en vías de desarrollo los agroindustriales afrontan demasiados riesgos personales y materiales, por la falta de protección que el Estado debería proporcionarles para que se dediquen a sus labores productivas. Las estadísticas sobre las causas de no utilización de la tierra en Guatemala demuestran que en un alto porcentaje se debe a las razones apuntadas, mientras que quienes tienen tierras verdaderamente ociosas son sólo una minoría.

No sería justo, entonces, afectar a toda una mayoría por causa de una pequeña minoría; esta es la clase de situaciones que ameritan, como se dijo, un análisis a fondo. También hay casos en que los herederos son a su vez herederos y por haber más de una generación sin sucesión resulta imposible encontrar acuerdo para la explotación o disposición de la tierra. Estudiando la realidad rural nacional se descubren innumerables casos en los cuales los propietarios no tienen inscritos los inmuebles y la

sucesión se hace sin ninguna formalidad ni seguridad registral.

Otro ejemplo es el denominado “impuesto a los artículos suntuarios” inexistente en Guatemala pero que fue clásico en muchos países hasta hace relativamente poco tiempo. Su objeto era limitar la importación de bienes suntuarios, lo cual nunca se consiguió, así como tampoco una significativa cantidad de ingresos para el fisco; antes bien, provocó el contrabando, de manera que siempre hubo bienes suntuarios y el fisco no obtuvo ningún provecho de ello. Asimismo, existió el “impuesto selectivo al consumo”, que por falta de reglamento ya no se aplicó y, por lo tanto, poco tiempo después de emitido se derogó la ley que lo regulaba.

En países totalitarios el sistema fiscal se apoya en medidas extra-fiscales, por lo cual su análisis resulta innecesario para los fines del presente estudio. En América Latina hay todavía países en los cuales la importación de automóviles de lujo está bastante limitada, aparentemente por la existencia de altísimos gravámenes que, ciertamente, hacen prohibitiva su adquisición. Sin embargo, analizando más a fondo esta situación, he podido comprobar que la no importación de automóviles de lujo no se debe exclusivamente a razones fiscales (pues hay personas con suficiente capacidad de compra, aunque el precio sea excesivo), sino a razones prácticas, porque sencillamente no hay repuestos para los mismos, al no haber distribuidor. Estos sencillos y elementales ejemplos ponen de manifiesto que los sistemas fiscales "represivos" deben desaparecer. La libertad es un bien que el Estado debe tutelar y no limitar, ni mucho menos castigar, por lo que las tendencias modernas de los sistemas tributarios se caracterizan por una mayor liberalización y, al mismo tiempo, una mejor concreción de los tributos, estructurados técnica e inteligentemente para ser justos, proporcionales, y sobre todo rentables para el Estado. Este punto me fue confirmado por el Doctor Peter Byrnes, Consultor Fiscal Internacional, de Washington, D. C., en nuestra entrevista personal del 5 de marzo de 1999. (Ver nota de referencia

al final de esta tesis). Asimismo, los obstáculos y barreras al libre comercio nacional e internacional, los proteccionismos y toda interferencia política deben desaparecer, porque no son compatibles con los valores y principios de un estado moderno. Por su parte, el Estado debe perfeccionarse, actuar en el papel que le corresponde actuar, con eficiencia y la mejor calidad, y esto sí es realmente una característica del nuevo siglo. El Estado debe aprovechar los formidables avances de la informática, que constituye un extraordinario apoyo para la labor fiscalizadora y controladora; debe contar asimismo con elemento humano muy profesional en la gestión pública, permanentes programas de capacitación de personal y una buena remuneración, lo cual desterrará los focos de corrupción enquistados en la burocracia, que ofrecen siempre resistencia a la innovación y al cambio.

En un estado moderno debe haber un balance entre lo que el sector público debe y puede hacer, y lo que le corresponde al sector ciudadano; debe desaparecer el "caudillismo", o sea la excesiva concentración de poder, que atribuye ilimitadamente al gobierno central todos los poderes absolutos, para dar paso a una auténtica democracia, en la cual cada quien asume la responsabilidad que le corresponde.

Al establecer este nuevo orden, el estado podrá consolidarse en su justa dimensión, contando con los recursos suficientes que normal y ordinariamente debe percibir, prescindiendo también del uso y abuso de las fuentes extraordinarias que distorsionan el equilibrio presupuestario al que nos referimos en otro capítulo de este trabajo. Sostenemos que, correctamente regulados, los principales impuestos (el IVA y el impuesto sobre la renta) serán suficientes para proporcionar al fisco los recursos necesarios para atender sus necesidades y las de la sociedad a la que debe proveer de satisfactores. La aspiración al bien común es legítima, real, asequible, pero siguiendo la dirección correcta. Siempre tiene validez el postulado romano de justicia y equidad: "dar a cada quien lo suyo", que en términos

de la administración nacional equivale a que "cada cual (Estado, sociedad, organizaciones, etc.) asuma el papel que le corresponde".

Para ser justo también, un sistema tributario debe ser generalizado, ya que todos los ciudadanos tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley (v. artículo 135, literal d), de la Constitución Política de la República de Guatemala), hecho al que debe atender precisamente el legislador, evitando la injusta y discriminatoria situación actual, donde son solamente unos pocos los que tributan, debido a un selectivo e imperfecto sistema impositivo que se apoya en un igualmente selectivo y desatinado control fiscalizador. No podrá haber desarrollo hasta que no se derribe esa infraestructura obsoleta y se construya una nueva, moderna y eficiente.

La generalización impositiva es, por lo dicho, una exigencia de un moderno sistema financiero que se apoye esencialmente en dos impuestos, como son el IVA, por su generalización intrínseca, su facilidad de recaudación y su buen rendimiento, y el impuesto sobre la renta, a pesar de sus ya comentadas imperfecciones, pues ambos afectan o gravitan sobre un gran número de contribuyentes, cuyo número inevitablemente debe ir en aumento, a pesar de las conjeturas estadísticas. Al decir "generalización impositiva" no nos estamos refiriendo, ni remotamente, a un aumento en el número de impuestos o en su tasa impositiva. Las tasas actuales son suficientes. En el caso del Impuesto Sobre la Renta, como he indicado reiteradamente en este trabajo, debido a sus propias imperfecciones, las tasas afectan de manera irregular a los contribuyentes, pues mientras algunos se conforman con ellas, para otros son excesivas.

La productividad actual del Impuesto Sobre la Renta puede mejorarse y hacerlo menos injusto al contribuyente, pero debido a que éste es un impuesto directo, su aplicación requiere que haya una relación jurídica entre el contribuyente y el fisco, a partir del surgimiento de la obligación tributaria,

la cual puede documentarse y materializarse por una declaración (que sería el camino normal), por una retención (que sería el camino menos común) o por un ajuste (que es la opción del fisco sin contar con la anuencia del sujeto pasivo, aún cuando sí debe operar lo relativo a la audiencia al contribuyente). En este sentido es preciso destacar la labor de control general del fisco y la labor de fiscalización de los contribuyentes. Esta labor requerirá de un conjunto de recursos humanos (previamente capacitados) y materiales para llegar en un plano horizontal a más contribuyentes y en un plano vertical al fondo de cada caso. Es evidente que Guatemala no cuenta con tal capacidad humana ni técnica para lograr resultados a corto plazo; sin embargo, podría hacerse un esfuerzo para organizar de tal manera la labor de orientación fiscal y de fiscalización, que se lograría aumentar el número de contribuyentes y la calidad de su tributación. Lo anteriormente expuesto excluye la opción de aumentar el tipo impositivo del Impuesto Sobre la Renta porque no constituiría ninguna solución y, al contrario, provocaría más evasión fiscal. Hacer el Impuesto Sobre la Renta “menos injusto” al contribuyente equivaldría a complicarlo, especialmente desde el punto de vista de la administración tributaria, pues la ley debería entonces regular de una manera más detallada las deducciones permitidas para conocer más profundamente las circunstancias personales de cada contribuyente, lo cual al mismo tiempo acarrearía el peligro de la corrupción, debido al margen de discrecionalidad que llegaría a tener cada auditor fiscal. Así, pues, no creo que haya una fórmula para hacer menos injusto el Impuesto Sobre la Renta al contribuyente pero sí se lograría un resultado considerablemente satisfactorio si se mejoran técnicamente los sistemas de recaudación y fiscalización, si se monitorea adecuadamente el sector de grandes contribuyentes y se establecen mecanismos de fiscalización hacia el segmento de la economía informal, que hace un aporte importante a la economía nacional, sin llegar desde luego a lo que se denomina “terrorismo fiscal”, que es excesiva agresividad en la recaudación

y castigo de la evasión fiscal.

En cuanto al análisis del costo-beneficio del Impuesto Sobre la Renta se podría afirmar que el costo de este impuesto es el costo de funcionamiento de los órganos de control y fiscalización en la Superintendencia de Administración Tributaria, el cual en Guatemala es relativamente bajo. La recaudación estimada de Impuesto Sobre la Renta para 1999 es de Q. 2,118.6 millones, mientras que el presupuesto total de la Superintendencia de Administración Tributaria es de Q. 367.1 millones. Suponiendo que es sólo una parte de la Superintendencia de Administración Tributaria la dedicada al Impuesto Sobre la Renta (lo cual es imposible de calcular, pues la administración funciona integradamente a otros impuestos tanto en recaudación como en fiscalización) tenemos una rentabilidad considerable del Impuesto Sobre la Renta. Sin embargo es previsible que el Impuesto Sobre la Renta pueda ocasionar costos mayores si se incrementan los recursos humanos y materiales para mejorar su fiscalización mediante sistemas tecnológicamente más modernos.

Los tipos impositivos del Impuesto Sobre la Renta en Guatemala actualmente están en rangos del 15% al 19% para personas físicas y de 25% para personas jurídicas. No deben aumentarse pues se ocasionaría evasión fiscal, según experiencia demostrada en otros países y en Guatemala mismo, pues cada vez que se ha aumentado este impuesto o se ha agregado uno extraordinario, la recaudación disminuye. Sin embargo, si bajarán las tasas respectivamente a 10% y a 20%, por ejemplo, posiblemente se reduciría el nivel de evasión, pero la recaudación también disminuiría durante el período que tardase la administración en mejorar los sistemas de fiscalización y recaudación.

Las exenciones constitucionales no pueden variarse a menos que se reforme la Constitución Política de la República de Guatemala, lo cual no creo aconsejable. En cuanto a las exenciones legales, son las mínimas que existen en los sistemas tributarios del hemisferio; sin embargo considero que el

control de tales exenciones debe ser estricto.

Las exenciones existentes en el impuesto sobre la renta (ISR) y en el impuesto al valor agregado (IVA), son las normales en los regímenes de estos impuestos. Así, en el ISR aparecen como exentas las rentas del estado y sus organismos, las universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país, las asociaciones o fundaciones no lucrativas, las instituciones religiosas, los préstamos contratados en el exterior por los organismos del estado, las municipalidades y sus entidades, las indemnizaciones por muerte o incapacidad, la indemnización laboral, las indemnizaciones de seguros, la remuneraciones de los diplomáticos, agentes consulares y demás representantes oficiales acreditados ante el gobierno de Guatemala (con base en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas), las remuneraciones por servicios técnicos o instituciones oficiales, las rentas por concepto de jubilaciones, pensiones y montepíos, las herencias, legados y donaciones, los dividendos y participación de utilidades, los aguinaldos, las comunidades indígenas, las rentas y prestaciones en concepto de seguridad social, las cooperativas, y los sueldos, salarios y retribuciones de los diplomáticos guatemaltecos acreditados en el exterior. (Artículo 6 de la Ley del Impuesto sobre la Renta).

De las anteriores exenciones, hay dos que ameritan comentarios, y estas son las siguientes: las herencias, legados y donaciones podrían estar afectas al impuesto sobre la renta, pero siendo abonable lo tributado en concepto de impuesto al valor agregado (IVA), que en esta tesis también se recomienda aplicar en todos los casos de la sucesión hereditaria, tal como ya lo está la donación entre vivos.

Asimismo, los dividendos y participación en utilidades deben estar afectos, pues el sujeto pasivo es diferente: la sociedad que ha obtenido utilidades es un sujeto pasivo diferente del accionista al cual

se le pagan los dividendos. En este sentido, debe traspasarse el principio mercantil de diferencia entre el accionista y la sociedad, al plano fiscal.

En el impuesto al valor agregado (IVA), aparte de las exenciones que se pueden considerar normales, están las siguientes que merecen comentarios: en primer lugar, las exportaciones de bienes y servicios. Este tema ha sido motivo de discrepancias entre diferentes sectores del país, aunque al final ha habido coincidencia en que los bienes y servicios de Guatemala deben llegar a precios competitivos al mercado internacional, cuyas divisas serán de mayor beneficio que los ingresos que podrían obtenerse de gravar con el IVA las exportaciones. Como quiera que sean las opiniones que se dan al respecto, desde el punto de vista técnico resulta anormal eximir las exportaciones si se pretende un régimen de tributación universal, lo cual no obsta para implementar sistemas de crédito y financiamiento a las exportaciones a fin de incentivarlas, pero claramente al margen de excepciones del régimen tributario. Otro caso que merece comentarse es el de la exención del IVA a los aportes a sociedades civiles y mercantiles. Toda transferencia de dominio de bienes y servicios debe ser gravada en un régimen de imposición universal, y el aporte de bienes a asociaciones civiles y sociedades indudablemente es una transferencia de dominio aunque sea bajo la figura del aporte. Esta exención *sui generis* pues no existe en países de derecho anglosajón ni en muchos de los países de derecho latino ha sido causa de innumerables casos de elusión del IVA para lograr enajenar inmuebles sin pagar dicho tributo, pues resulta más barato constituir una sociedad mercantil con el capital mínimo y luego aportarle un inmueble que pagar el IVA. Por lo tanto, una recomendación que emerge de esta tesis es que se elimine esta exención por carecer de razón suficiente.

Asimismo, interesa mencionar el caso de la exención del IVA a las fusiones de sociedades. Cuando una misma sociedad se transforma, obviamente persiste la misma entidad jurídica aunque

posiblemente bajo una nueva figura jurídica. Sin embargo, cuando se da una fusión, una de las dos sociedades deja de existir lo cual implica un traspaso de sus derechos y obligaciones que también deberían ser objeto de imposición del IVA. En los últimos años en Guatemala se ha venido produciendo fusiones de sociedades, incluyendo Bancos de gran envergadura, sin que estén afectas al IVA por causa de esta exención, dejándose de recaudar importantes sumas de dinero que podría recibir el fisco si no existiera esa exención, también carente de razón suficiente.

Otro caso de exención dudosa que ya se ha mencionado en esta tesis es el de las herencias, legados y donaciones por causa de muerte, pues consistentemente se ha sostenido en este trabajo que dicha exención no tiene razón de ser y debería eliminarse. (Artículo 7 de la ley del IVA)

La progresividad es parte de la naturaleza del impuesto sobre la renta en un país heterogéneo como Guatemala por lo cual considero que debería mantenerse la distinción entre rentas netas bajas, medianas y altas, tal como actualmente lo tiene la Ley del Impuesto sobre la Renta en su artículo 43.

Las deducciones personales en el impuesto sobre la renta son pocas y podrían ampliarse, por ejemplo a gastos de medicinas y de educación (deducción que no existe actualmente ya que en el artículo 37, inciso e) de la Ley del Impuesto sobre la Renta, están expresamente excluidas las medicinas; y en el mismo artículo los gastos por educación no están comprendidos dentro de los gastos deducibles permitidos) lo cual por otra parte implicaría un mayor control por parte del Fisco. Para personas jurídicas las deducciones son suficientes y razonables, por lo que creo que no hace falta variarlas.

En cuanto a las sanciones administrativas, es preciso indicar que el Código Tributario regula este régimen, pero antes de incrementarlas es preciso que la administración tributaria despliegue una labor de orientación y educación tributaria a efecto que los ciudadanos especialmente los contribuyentes conozcan mejor sus derechos y sus obligaciones en esta materia.

En el caso del IVA su productividad actual sí puede mejorar sustancialmente, controlando a todos los establecimientos para evitar que se realice evasión por no expedir factura. Además, para los establecimientos que sí recaudan el IVA, es preciso verificar que entreguen el monto resultante de la conciliación entre crédito y débito, por tratarse de recursos propiedad del Estado que está recaudando y que debe enterar inmediatamente, ya que de no hacerlo podrían ser objeto de acciones de carácter penal por apropiación indebida y defraudación tributaria. Si alguien supuso que la acción a entablarse en contra de un establecimiento que no entrega el IVA es de carácter civil por deuda, está equivocado, pues la propiedad de los impuestos es del Estado y no de los particulares. En efecto, en el Código Penal está establecido como delito el no enterar los impuestos percibidos o retenidos, que es exactamente lo que ocurre cuando no se entrega el IVA, o el resultado de la conciliación entre el crédito y el débito fiscal. El artículo 358-C del Código Penal, adicionado por el artículo 5o. del Decreto 103-96 del Congreso de la República, dice así: “Artículo 358-C. Apropiación indebida de tributos. Comete el delito de apropiación indebida de tributos quien actuando en calidad de agente de percepción o de retención en beneficio propio, de una empresa o de terceros, no entere a las cajas fiscales los impuestos percibidos o retenidos, después de transcurridos treinta días hábiles contados a partir de la notificación del requerimiento para enterarlos. El responsable será sancionado con prisión de uno a cuatro años y multa equivalente al impuesto percibido o retenido. Si el delito fue cometido por persona extranjera, luego de imponer las sanciones correspondientes y del cumplimiento de las mismas, se le impondrá, además, la pena de expulsión del territorio nacional.”

Por su parte, el Código Procesal Penal, en su artículo 330, adicionado por el artículo 14 del Decreto 103-96 del Congreso de la República, dice en su parte conducente lo siguiente: “En los casos en que se persigan delitos contra el orden jurídico tributario no procederá el sobreseimiento, aunque se

produzca el pago total de la obligación tributaria e intereses, cuando el proceso se refiere a: 1. Apropiación de recursos percibidos en la aplicación del impuesto al valor agregado. 2. Apropiación de las retenciones practicadas en la aplicación del impuesto sobre la renta. 3. En los delitos de defraudación y contrabando aduanero contenidos en el Decreto 58-90 del Congreso de la República de Guatemala”.

Asimismo deben controlarse más estrictamente las devoluciones del crédito fiscal, sin menoscabo de la brevedad que la propia ley ordena.

En cuanto a la tasa del IVA, que en Guatemala es del 10% la considero razonable y no creo que existan razones poderosas para variarla. Un impuesto al consumo como en Estados Unidos no llega ni siquiera al 10%, a pesar de ser una nación desarrollada. En los países europeos el IVA sobrepasa el 10% pero tienen niveles de PIB y de ingreso per cápita absolutamente más altos que los de los países latinoamericanos. Por lo tanto no debería pretenderse solucionar la crisis fiscal con el sólo aumento de la tasa del IVA, pues el sacrificio recaería sobre el consumidor, o sea sobre la sociedad. La carga tributaria sí puede aumentarse sin necesidad de aumentar el tipo impositivo mejorando la recaudación de los impuestos ya existentes, especialmente en los niveles más amplios de la economía informal, que están constituidos por empresas clandestinas (es decir, sin registro), las cuales tienen un alto potencial tributario que se pierde por falta de registro, control y fiscalización. La carga tributaria actual es del 8.75%, pudiendo llegar al año 2003 al 12% del PIB, lo cual es posible y constituye una reiterada recomendación de organismos financieros internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). Para ello debe corregirse la actividad sancionadora, que tradicionalmente ha estado floja y sin apoyo gubernamental en Guatemala, tal el caso de la no entrega del IVA a las cajas fiscales, ni siquiera su declaración, a pesar de haberlo cobrado al

consumidor.

La conciencia tributaria de los ciudadanos se puede fortalecer al aplicar mecanismos de control más estrictos, siempre que el Estado dé muestras de administración honesta y eficiente. Por otra parte las amnistías y las exoneraciones inciden negativamente en la conciencia tributaria porque el contribuyente que sí cumple con sus deberes encuentra injusto que al incumplido se le perdone las multas y otras sanciones, otorgándose incluso facilidades de pago. Por lo tanto la administración tributaria no debería acudir ni a las amnistías ni a las exoneraciones para solucionar bajas en los niveles de recaudación, pues el daño que hace a la conciencia tributaria constituirá un perjuicio a largo plazo.

De lo anterior se puede concluir que el universo de contribuyentes debe aumentar, por virtud de las disposiciones constitucionales, específicamente: A) el artículo 135, inciso d), que contiene, entre los deberes ciudadanos, el de contribuir a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley; B) el artículo 171, inciso c), que asigna al Congreso la atribución de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, conforme a las necesidades del Estado, y determinar las bases de su recaudación; C) el artículo 239, que establece el principio de legalidad; y D) el artículo 243, que establece el principio de capacidad de pago. Para ello se necesita la eficiencia administrativo-fiscal de la administración tributaria; o sea, en Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria, que todavía no es suficiente para remediar esta situación, pero que, en la medida que realice un trabajo serio y eficiente, logrará tal objetivo.

Un lugar vital en esta nueva estructura financiera lo ocupa la política fiscal -como conjunto de decisiones políticas y económicas-, consistente en un acto de discernimiento que sólo la inteligencia humana puede realizar. Precisamente por haber olvidado esto los sistemas financieros y tributarios,

lo mismo que sus agentes, han fracasado y cometido no pocas injusticias, diseñando programas de recaudación que sólo tienen como medio y fin una progresión aritmética e ignorando que se puede llegar a un mejor fin tomando en cuenta el factor humano y social. Sobre esto puede hacer valiosos aportes la "sociología tributaria", para destacar que siempre el contribuyente es un ser humano (no un simple número) y poder determinar mejor sus derechos y deberes.

En el caso de Guatemala, como en el de otros países, la tributación en el futuro cercano debe ser analizada en cuanto a sus procedimientos y a sus fines. Evidentemente, los procedimientos son los medios utilizados por el Estado para recaudar; pero los fines son los servicios públicos que debe proveer a la ciudadanía de manera eficiente, tutelando sus derechos fundamentales. Entonces, para conseguir ese fin, el número de contribuyentes debe aumentar en cantidad y calidad. Mientras los responsables de la política fiscal no comprendan que el universo de contribuyentes debe aumentar, el sistema financiero y tributario será incompleto e injusto.

La tributación tiene como contraparte la eficiencia administrativa que el Estado debe ejercer para proveer mejores servicios a la comunidad. Esta dualidad constituye una verdadera bilateralidad jurídica, en la que están en juego derechos y obligaciones recíprocos.

La administración tributaria, por su parte, debe aplicar la ley correctamente, exigiendo estrictamente su cumplimiento, porque en Guatemala existe un gran número de sujetos pasivos que no cumplen sus obligaciones tributarias e incluso ni sus deberes ciudadanos (por ejemplo los relacionados con el ornato, los bienes públicos, las leyes y reglamentos de tránsito, etc). Los evasores y los defraudadores fiscales deben ser descubiertos y sancionados severamente, tanto con medidas de carácter penal como con sanciones pecuniarias compensatorias, por el daño económico y social, de incalculables consecuencias, que le hacen al país y se hacen ellos mismos. Las imperfecciones del actual sistema

tributario son tan evidentes que deben corregirse con rapidez impostergable. Guatemala tiene que aumentar sustancialmente la recaudación tributaria, al menos hasta un doce por ciento (12%)⁴¹ como mínimo, para que se considere aceptable. Al mismo tiempo debe ampliar significativamente el gasto social⁴², para atender necesidades tan apremiantes como salud, vivienda y educación.

Para poder incrementar el gasto social se necesitan recursos, pero para recaudar más se necesita que los contribuyentes tengan una mejor disposición a tributar. Para eso deben comprobar y recibir los beneficios de tales recursos y todo el conjunto de satisfactores proveídos por el Estado, lo cual constituye una condición jurídica para que opere de pleno derecho la obligación ciudadana de contribuir a los gastos públicos. Es indudable que existe una relación directa entre el cumplimiento de las obligaciones y el beneficio que se recibe, lo que en términos tributarios significa que para lograr una mayor recaudación deben proporcionarse mejores y más amplios beneficios sociales. Esta proporcionalidad puede resumirse así: “a mayor gasto social, mayor recaudación”; o lo mismo, dicho a la inversa: “a mayor recaudación, mayor gasto social”. Se trata de un ciclo lógico, interdependiente y necesario.

Es importante señalar que, en el caso de Guatemala, se suscribieron los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno y la insurgencia. Uno de ellos es el suscrito en México D. F. el 6 de mayo de 1995, en el cual se convino 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,

⁴¹ Recomendación del Fondo Monetario Internacional, Guatemala, Mayo de 1997

⁴² Ídem

conforme al principio constitucional de la capacidad de pago, b) Ser universal y obligatorio. c) Estimular el ahorro y la inversión”. En cuanto a las metas de recaudación tributaria, contenidas en dicho acuerdo, también se señala que antes del año 2000 la carga tributaria en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) se habrá incrementado en, por lo menos, un cincuenta por ciento (50%) respecto a la carga tributaria de 1995. En el mismo acuerdo se hace referencia también al fortalecimiento de la administración tributaria; al fortalecimiento de los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación; a simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal; a garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal; y a sancionar severamente a quienes no reintegren al fisco el IVA retenido. Finalmente, se contempla un apartado denominado “Cumplimiento de la Política Fiscal”, según el cual el Gobierno se compromete a llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal, así como la priorización del gasto hacia la inversión social⁴³.

La tarea que espera a Guatemala (y a muchos países) en el siglo XXI debe ser más completa y va más allá de aplicar solamente una política vertical recaudatoria. Es indispensable el saneamiento de las finanzas públicas, una mejora de la recaudación fiscal y el uso transparente y honesto del erario⁴⁴, con una adecuada información y fiscalización autónoma para evitar que puedan ser desviados hacia otros fines.

Existe un vínculo natural entre la política general de la nación y la política especial relativa al régimen y planificación tributarios, que es la política fiscal. Por eso el futuro de Guatemala depende del

⁴³ Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, 1996.

⁴⁴ Condiciones establecidas para Guatemala por el Grupo Consultivo de países cooperantes. Bruselas, Bélgica, Enero de 1997

grado de conocimiento y conciencia que la dirigencia nacional tenga del país, de sus necesidades, de sus recursos, y de su potencial y capacidad productiva.

Por naturaleza la tributación va asociada al sistema económico. Por lo tanto, el marco de la tributación del siglo XXI será el sistema económico imperante en cada país y región (ámbitos interdependientes por virtud de la globalización), lo que equivale al mundo entero. A eso se debe que en el capítulo III nos hayamos referido a la relación existente entre globalización, estado y tributación. Todo parece indicar que el nuevo siglo se inicia bajo el signo de la regionalización y apertura que incidirá, en la similitud de los sistemas tributarios del mundo. Guatemala no es la excepción. También grandes potencias se encuentran en una fase de ajustes, cuando no de cambios, en sus propios sistemas. La Unión Europea es un ejemplo. Asimismo, las grandes potencias "no capitalistas", como Rusia y China, están haciendo lo propio, habiéndose producido en estos países cambios o variaciones espectaculares: en la ex-URSS la "perestroika" implicó una sustitución del sistema general, lo que condujo inevitablemente a la desintegración de la URSS. China comenzó su apertura hacia una economía de mercado y además recuperó Hong Kong, y en 1999 Macao, garantizando su sistema capitalista, bajo el principio de "un país, dos sistemas"⁴⁵.

Japón se encuentra implementando cambios en sus impuestos indirectos (recientemente se introdujo exitosamente un impuesto al consumo, a una tasa que irá aumentando gradualmente)⁴⁶.

India no es, por ahora, una potencia propiamente dicha, pero tiene enormes recursos y "materia

⁴⁵ LINDEN, Carl & PRYBYLA, Jan S. "RUSSIA AND CHINA on the eve of a new Millenium". Transaction Publishers, New Brunswick, N. J., 1997. -Este libro fue adquirido por mí en la Librería de la Universidad de Stanford durante mis jornadas de estudio e investigación en la misma.

⁴⁶Lo cual pude comprobar durante mi trabajo de investigación tanto en la Universidad Sophia como en la Universidad de Tokio, ambas en Tokio, Japón, cuya referencia está al final de esta tesis.

prima" para serlo⁴⁷. Estados Unidos tiene un sistema federal complejo, pero cada uno de sus estados ha ido mejorando y ampliando de manera sofisticada sus procedimientos recaudatorios, con modernos sistemas y programas computarizados que llevan un control permanente de los contribuyentes, lo que permite conocer con facilidad las operaciones regulares que realizan. Este país es el que posiblemente ha aprovechado mejor la técnica y la informática en la función fiscalizadora. Pude saber esto en mis jornadas de estudio en las Universidades de Stanford y San Francisco, California y New York. El Doctor Charles McLure, de la Universidad de Stanford, me dijo, además, que Estados Unidos tiene un sistema complejo por haber legislación estatal y poder tributario de cada estado, además del gobierno federal. (Ver nota de referencia al final de esta tesis).

El siglo XX ha sido rico en experiencia y acontecimientos que han dejado al mundo diversas lecciones, también económicas, que deberán ser aprovechadas en la nueva era.

En el futuro próximo podrá haber un cierto "utilitarismo", para desechar muchos de los impuestos con fines extra-fiscales, según hemos anotado y sacar más provecho a los impuestos básicos (IVA e Impuesto sobre la Renta) que tienen efectos expansivos, pues mientras mejor se apliquen y controlen, mejor rendimiento producirán.

El contexto histórico genera muchas dudas e incógnitas en las cuales aparece el neoliberalismo y el denominado "socialismo de mercado", vigente todavía en algunos países influyentes, especialmente europeos. El elemento cultural tampoco puede ser ajeno. El mundo necesita más cultura, clama por ella, pues como dijo Martí "cultura es libertad". El mundo necesita aprender. Las grandes mayorías

⁴⁷ Lo cual pude verificar durante mi visita de estudio a Nueva Delhi, India en 1994, y además en los documentos producidos en el 51 Congreso Internacional de la International Fiscal Association (IFA), que se realizó también en Nueva Delhi, en octubre de 1997. A este respecto es interesante el discurso de Montek Singh Ahluwalia, Secretario de Finanzas de India. Ver INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION YEARBOOK 1997, p. 37.

no tienen educación, ni siquiera elemental. Sin ella no pueden aspirar a un mejor nivel de vida. Tanto el legislador como el administrador tributario deben tener esto presente al reformar o innovar el sistema tributario.

A lo largo de este trabajo, y hasta en las conclusiones, manifiesto que el sistema tributario de Guatemala ya no debe "reformarse", sino **sustituirse**, reemplazándolo por uno nuevo, simplificado, moderno y eficiente. Esta sustitución podría efectuarse gradualmente, aunque lo más positivo sería hacerla después de un período no muy extenso, pero precedido de un tiempo prudente y de un bien elaborado programa de preparación. Al decir "sistema tributario" me refiero al conjunto de normas legales que establecen los tributos, a las disposiciones que facilitan su aplicación, a las instituciones y órganos que administran la actividad tributaria. En alguna parte se ha logrado ya la modernización con la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, pero falta todavía mucho camino por recorrer.

A este respecto considero que desde hace años en Guatemala se ha abusado excesivamente de las llamadas "reformas tributarias", la mayoría de las cuales no ha dejado ningún beneficio real a la recaudación, y si algunos impuestos han funcionado ha sido no por méritos de ninguna reforma, sino porque van asociados al crecimiento económico del país. El caso del IVA es peculiar, porque dicho impuesto no existía antes y vino a sustituir al impuesto de timbres y papel sellado que operaba sobre las ventas. El nuevo impuesto surgió con una tasa mucho más alta que la de éste, por lo cual resultó lógico que proporcionara más ingresos fiscales. El impuesto del timbre y de papel sellado era una figura ya aceptada por la población, pero en su contenido era un impuesto primitivo al consumo de bienes y servicios, cuyo cumplimiento no dejaba de ser rudimentario.

Aparte de este caso aislado, ni el impuesto sobre la renta ha crecido espectacularmente ni se ha

evitado la evasión fiscal, a pesar de las muchas y costosas "reformas tributarias" que se han hecho. La mayor parte de las veces ha privado la confusión para el sector contribuyente, porque las reformas se han ido sobreponiendo unas a otras sin orden ni coordinación alguna. Para ilustrar mi afirmación, proporcionaré a la relación del ISR respecto al PIB real a partir de 1980: 1.20%, 1.22%, 1.17%, 1.43%, 0.83%, 0.97%, 1.08%, 1.43%, 2.02%, 1.73%, 1.48%, 2.11%, 1.78%, 1.84%, 1.14%, 1.60%, 1.56%, 1.17%; en 1998 1.33%; para 1999 estimado en 1.58%; y para el año 2000 estimado de 1.79%⁴⁸. Todo ello demuestra que el ISR no ha crecido espectacularmente ni ha tenido un crecimiento real proporcional al PIB.

Un punto muy importante de la simplificación del sistema tributario consiste en reducir los costos de la administración tributaria en la recaudación de los tributos. Esto se puede lograr si se reduce el número de impuestos y se modernizan los sistemas de control, fiscalización y recaudación de los mismos. Una administración tributaria opera además para los contribuyentes, los cuales tienen costos temporales y regulares. Los expertos sostienen que cada vez que se producen cambios en un sistema tributario, tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes se originan costos como resultado del paso de un sistema a otro, de manera que cuanto mayor sea la frecuencia de cambios de un sistema fiscal más costos temporales se sumarán a los costos regulares. Esta es una de las razones sustanciales por las cuales en Guatemala, a pesar de hacerse "reformas tributarias", no se ven claros los beneficios, porque a las estadísticas que suelen elaborar los funcionarios deberían contraponerse datos internos sobre el alto costo que tal o cual cambio conlleva y que no pocas veces resultaría decepcionante.

⁴⁸ Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, relación impuesto sobre la renta y PIB, 1980-1999. Ver Anexo.

Este tema ha sido considerado y analizado por expertos desde hace años,⁴⁹ por lo que es razonable prever que la tributación del futuro considerará previamente a cualquier cambio el costo que implicará en relación con el beneficio que supuestamente se espera recibir. En cuanto al contribuyente, también es lógica su preocupación respecto al nivel y la carga de los costos, en vista de los cambios que los gobiernos suelen introducir en los sistemas tributarios, urgidos siempre de recursos inmediatos para solventar las crisis en que la deficiente administración fiscal los mantiene sumidos. Sucede algo similar a lo que ocurre con la deuda pública: el Estado utilizaba el crédito público fácil, pidiendo financiamiento al Banco de Guatemala, lo cual quedó restringido con la reforma constitucional del artículo 133 ya relacionada, sin prever la carga que supondría después el pago de las amortizaciones de capital y de los intereses, siempre crecientes y acumulativos. En la consulta popular de 1994 sobre reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia de depuración política se incluyó la abolición del crédito del Banco de Guatemala al Gobierno, circunstancia que produjo otra clase de distorsiones en cuanto al precio del financiamiento y al corto plazo para el cumplimiento de sus obligaciones; porque, siendo el Gobierno un permanente consumidor de crédito, ahora tiene que conseguirlo en el sistema bancario a un costo mayor, es decir al precio de mercado, con el consiguiente sacrificio económico, pues debe aplicar los recursos así obtenidos a las obras y servicios que debe proporcionar a la población, quedando obligado a reembolsar dicho financiamiento con sus ingresos ordinarios; por eso lo llamo "sacrificio fiscal". Es otra prueba de la inadecuada administración financiera, cuya técnica tendrá que cambiar para lograr la modernización y eficiencia financiera del sector público.

⁴⁹Fue la temática general del XLII Congreso de la International Fiscal Association, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1989, con el título "Los costos del fisco y del contribuyente en la tributación", cuyos documentos y ponencias tiene el autor de esta tesis.

Todos los países desarrollados del mundo procuran incrementar sus ingresos y disminuir sus costos. Esto no siempre se observa en los países en vías de desarrollo, cuyos presupuestos crecen de manera desordenada y no planificada, manteniendo estructuras deficientes, que funcionan a un costo tan alto y desproporcionado que a veces es razonable preguntarse si no sería mejor prescindir de la administración y utilizar únicamente la autotributación. Se entiende por autotributación el pago espontáneo de impuestos cuando la conciencia tributaria es alta y su rentabilidad es comparable a veces (con todo y la elusión que entraña) a la que produce la actividad fiscalizadora de un fisco deficiente, que funciona con costos muy altos para él y para el contribuyente. El caso es similar al de una empresa con una infraestructura tan grande que, al deducir los costos de los muchos ingresos, obtiene una utilidad tan pequeña que casi resulta comparable con la de otra empresa más modesta que, por ser más dinámica y estar mejor administrada, obtiene las mismas utilidades.

Lo anterior no implica que el Estado no deba prestar los servicios públicos a los que está obligado, muchos de los cuales son de suyo deficitarios, como la educación y la salud pública; pero entonces debe efectuar una adecuada planificación con criterio financiero, priorizando dichos servicios frente a otros que podría reducir, posponer e incluso suspender, para poder atender los servicios públicos fundamentales. Estas fallas en el sistema financiero tienen su origen generalmente en decisiones políticas de los gobiernos de turno que, en lugar de corregirlas, las ignoran y prefieren emprender actividades "de imagen", que en el fondo equivalen a agotar los pocos recursos con que el Estado cuenta para atender las necesidades sociales más apremiantes. Estas debilidades de la administración pública financiera son relativamente comunes en países en vías de desarrollo, y Guatemala no es la excepción.

Un caso interesante que resulta oportuno analizar es el de los países que tienen la fortuna de contar

con grandes reservas de recursos naturales, como son los grandes productores y exportadores de petróleo. Pues bien, entre éstos hay algunos que, cuando sobrevino la crisis petrolera de 1973 y se hiperincrementaron los precios, prácticamente se enriquecieron de un día para otro; sin embargo, al mismo tiempo que amasaban una enorme riqueza iban creando también una infraestructura tan superflua, de tal modo que, al sobrevenir posteriormente la caída de los precios, vieron menguar su riqueza pero no sus costos, los cuales continuaron creciendo. Al final de esta corta historia los pueblos de dichos países productores de petróleo siguen siendo pobres, a pesar de la "riqueza" con que cuentan. Esto demuestra que si no se controlan los gastos, los costos de producción pueden ser tan altos que se desvirtúa el potencial de beneficio social de los recursos naturales. Por ejemplo, Venezuela, con abundantes recursos petroleros, dependió demasiado de ellos, y al sobrevenir la crisis sus ingresos disminuyeron drásticamente, pero la infraestructura que tenía no pudo reducirse. Esto le produjo un déficit del que no ha logrado salir, a pesar del tiempo transcurrido.

He citado el caso anterior, porque dentro de la actividad financiera del Estado se incluye también lo relativo a la percepción de las rentas públicas y los ingresos tributarios por la producción y explotación de recursos naturales, sean éstos públicos o privados -recuérdese que la explotación de recursos naturales privados produce ingresos tributarios-, y al igual que los ingresos tributarios corrientes la administración financiera debe ponderar los gastos necesarios para producir suficientes utilidades. En otras palabras, también el Estado debe aplicarse el principio general de la buena administración, en el sentido de obtener el mayor ingreso al menor costo.

Como consecuencia, el sistema tributario moderno y eficiente al que aspiramos legítimamente todos deberá poner especial cuidado en la prudente utilización de los recursos para producir recursos, desechando aquellas figuras impositivas que dejan un escaso rendimiento; es decir que tienen un

escaso margen entre lo recaudado y el gasto en recursos materiales y humanos para obtener dichos ingresos, e incluso, si es preciso, quedándose con pocos tributos rentables, pero bien administrados. De esa cuenta podrían quedar los siguientes impuestos: el IVA y el ISR como impuestos principales; también los derechos arancelarios, haciendo notar que están regidos por instrumentos internacionales (regionales), pero señalando que tienden a la disminución, como consecuencia de la liberalización del comercio mundial promovida por la OMC y de la cual son miembros la mayor parte de países del mundo, incluyendo Guatemala; el Impuesto de Petróleos y Derivados, descomponiéndose así: como impuesto a la importación debe configurarse dentro del IVA y los derechos arancelarios; como impuesto a la comercialización debe refundirse con el IVA, quedando exclusivamente como impuesto a la producción y exportación de petróleo, y así se evita la doble tributación; los impuestos de bebidas y tabacos deben configurarse como IVA para evitar la doble tributación, pero tomando en cuenta que el sistema tributario no estaría preparado para prescindir de dichos impuestos, su eliminación debería ser gradual, durante un plazo máximo de cinco años; mientras tanto podrían quedar, porque cumplen una función extrafiscal (castigar el consumo de estos productos para restringirlo), lo que resulta técnicamente aceptable; el Impuesto de Timbres y de Papel Sellado Especial para Protocolos debe asimilarse en una parte al IVA y quedar como Papel Especial para Protocolos; el impuesto de circulación de vehículos, como ya lo anoté, debe quedar a cargo de las municipalidades, lo cual requerirá un período gradual de descentralización; el impuesto sobre el patrimonio también deberá quedar a cargo de las municipalidades; y el impuesto de salidas del país debe desaparecer por antitécnico (ya que no se puede gravar la libre locomoción, y además todo impuesto debe ir al fondo común, mientras que éste se destina al INGUAT, Aeronáutica Civil, CONAP y al Ministerio de Cultura y Deportes), pudiendo ser sustituido por una tasa de aeropuerto, por ejemplo.

Otro ejemplo de la propuesta de modernizar la fiscalización es que la administración tributaria podría confiar, en principio, en la fiscalización que realicen firmas de auditoría (privadas) de reconocido prestigio, por encargo de los mismos contribuyentes, dentro de los sectores comerciales, industriales o territoriales, lo cual la descargaría en gran parte de la infraestructura que necesita para verificar la correcta declaración y el pago de los impuestos; aun tomando en cuenta los posibles casos de elusión, el beneficio sería mucho mayor, y gradualmente podría ir depurando los casos en los cuales se incurriera en inexactitudes. Yo considero que el fisco no necesariamente tiene que tener actitudes represivas (o sea rebuscar las fallas de los contribuyentes), sino más bien inteligentes, dar confianza a contribuyentes y a firmas profesionales, a fin de gastar menos en cobrar más. La descentralización y la desconcentración son buenos principios de la moderna administración empresarial, tanto pública como privada. Un modelo que puede ilustrar esta propuesta es el del sistema bancario, que no está fiscalizado por la administración tributaria, sino por la Superintendencia de Bancos, órgano especializado que cuenta con técnicos en la materia y que abarca también instituciones de seguros, de fianzas, sociedades financieras y almacenadoras de depósito. Dicho órgano utiliza ya sistemas informáticos para verificar las operaciones que realiza el cada vez más creciente sector bancario y financiero del país, y no por eso la Superintendencia de Bancos está creciendo desproporcionadamente.

El control fiscal debe partir, como primer principio, de la buena fe de las partes; es verdad que en muchos casos faltará el recto cumplimiento por algunos sujetos de sus obligaciones tributarias, pero esto ya requerirá de un siguiente paso en cuanto al control y corrección de la evasión. El país debe evolucionar gradualmente en un proceso de culturización general, incluyendo la que yo he llamado "cultura tributaria", con la cual se formará y fortalecerá la conciencia tributaria. Actualmente existe

un círculo vicioso según el cual no se tributa porque se desconfía del Gobierno y de sus funcionarios, y éstos a su vez desconfían. Ese círculo vicioso debe romperse, probablemente con cierto sacrificio de recursos para el Estado, pero a cambio irá emergiendo progresivamente una nueva mentalidad de cooperación, solidaridad, cumplimiento, que en un futuro le ayudará a compensar el sacrificio económico realizado para generar este cambio de actitud. Eso le permitirá al fisco conocer la realidad contributiva de los administrados y su correspondiente capacidad de pago. A partir de ahí estaremos en una nueva era de progreso cuantitativo del sistema tributario del país, con el consiguiente beneficio para todos, pues el Estado debe saber implementar y desarrollar también estrategias de largo plazo.

CAPITULO 5

SEGURIDAD SOCIAL

En el capítulo anterior me he referido a la tributación en el umbral del siglo XXI. En esta temática tiene un espacio propio lo relativo a seguridad social, pero, dada su importancia, le dedicaré un capítulo completo.

La seguridad social constituye una garantía fundamental en un estado moderno, porque representa el bien común o estado de bienestar, que constituye el fin de toda organización de esta clase. En Guatemala el sistema o régimen de seguridad social se ampara en un precepto constitucional (v. artículo 100 de la Constitución Política de la República).

La fuente de financiamiento de la seguridad social es la "contribución de seguridad social", que constituye una clase de tributo. Hay países en los cuales la seguridad social es tanto una contribución como un impuesto, coexistencia que está determinada por el componente o excedente que va más allá de la proporción entre prestación y contraprestación. Se podría decir que dicha coexistencia excede consideraciones técnicas, pero de hecho es aceptada por los ciudadanos si disfrutan plenamente de esa garantía. En cualquier caso, la seguridad social es una necesidad social, pero como todo beneficio

intangibles, antes de ser percibido en forma material, puede no ser valorado en su justa medida.

La percepción material de la seguridad social son los programas que la integran. De ellos los tres más conocidos son enfermedad común, accidentes e invalidez, vejez, sobrevivencia (IVS). Mientras el afiliado al régimen no recibe un beneficio de ellos puede no apreciarlos en su justa dimensión, pues se da una situación análoga a la de quien adquiere un seguro privado de vida, de hospitalización o de accidente: no lo aprecia totalmente hasta que él o sus beneficiarios reciben precisamente el beneficio.

La cultura de la seguridad -en todas sus manifestaciones- es generalmente un grado superior de la cultura común, de manera que se aprecia en la medida que una sociedad desarrolla y mejora su nivel de vida; pero no por eso debe considerarse como un efecto del desarrollo, sino cabalmente como una causa o, mejor dicho, una de las causas que en conjunto determinan el progreso de un país.

En Guatemala el régimen de seguridad social debe fortalecerse y ampliarse para modernizarse y mejorar, ya que por mandato constitucional está organizado como función del Estado, a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. No corresponde aquí hacer una relación de los aspectos internos del seguro social, pero sí es oportuno que nos detengamos a considerar la repercusión tributaria del mismo y de sus programas. Es preciso advertir que Guatemala, igual que otros países menos desarrollados, tiene un sistema que está por debajo de las expectativas razonables, por lo menos en cuanto se refiere a IVS. Esto se debe a que la contribución que pagan tanto los patronos como los trabajadores es insuficiente para que el fondo de pensiones cuente con los recursos para pagar prestaciones mínimamente decorosas. Pero como la contribución es proporcional a los salarios, podemos deducir que los salarios también son mínimos y esto se debe a que la producción nacional es muy baja, todo lo cual constituye un círculo vicioso. Cada uno de los elementos del ciclo

"producción-beneficio" es todavía bajo para los agentes que intervienen en él, aun cuando hay excepciones.

Dice el Profesor Alfonso Miranda Talero que el gran problema de la prestación del servicio público de la seguridad social, es el financiero.⁵⁰ En este sentido, considero dicho problema verdaderamente crítico en los países en que se eroga más de lo que se recauda y, peor aún, crece la población que demanda cobertura y prestaciones, mientras que la población económicamente activa y productiva va en decrecimiento. Este no es el caso de Guatemala, pero es bueno citarlo para que sirva de espejo de lo que podría suceder en el futuro, si no se aprovecha adecuadamente la oportunidad de modernizar y reforzar el sistema de seguridad social existente.

Y es que el sistema de seguridad social debe ir va más allá de los servicios médicos. "La protección, además, apunta el Dr. Mirando Talero, no debe ser solamente médico-asistencial, sino que la protección debe ser económica, para cubrir todas las contingencias de la vida, tales como el desempleo, la invalidez, la muerte, los accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales"⁵¹

Pues bien, la contribución de seguridad social es insuficiente para que el afiliado reciba mejores beneficios de cada uno de los programas de seguridad social, pero aún así dicha contribución constituye técnicamente eso: una contribución. No es impuesto -aunque los patronos que pagan generalmente no reciben los beneficios, no porque no se los otorgan, sino porque no los quieren, ya que acuden a servicios médicos privados-, porque se paga directamente al IGSS, no al fondo común del Gobierno. Por cierto, el Gobierno es también sujeto pasivo de contribución de seguridad social,

⁵⁰MIRANDA TALERO, Alfonso. EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Colección Profesores No. 16, Santa Fé de Bogotá, 1995. Pp. 85 y ss.

⁵¹Op. Cit.

aunque en la realidad no cumple con tal obligación. El Gobierno es sujeto activo de impuestos y sujeto pasivo del IGSS. En otros países, en los cuales la seguridad social es tanto una contribución como un impuesto, se paga al Gobierno Central; en dichos países el Gobierno es el sujeto activo de la contribución de seguridad social porque es el que da dicha seguridad, no es como Guatemala, donde la entidad jurídica que la otorga es autónoma y jurídicamente distinta del Gobierno.

En Guatemala hay que distinguir, además, entre la seguridad social y la de clases pasivas, pues ésta se refiere a las prestaciones otorgadas a los trabajadores del Estado cuando se retiran, como jubilaciones, o montepíos y pensiones a los familiares de los que fallecen. De todas maneras, en este caso el pago que se hace a clases pasivas civiles del Estado tampoco es un impuesto, pues el beneficio que se recibe es todavía mayor que el monto aportado por los trabajadores del Estado. La fórmula de este resultado (aporte-beneficio) no es de orden actuarial⁵², sino se debe a que todavía es alto el porcentaje de afiliados temporales; o sea que no llegan a completar el tiempo mínimo establecido para tener el derecho a jubilarse. En otras palabras, el número de contribuyentes es mayor que el número de beneficiarios, lo que permite otorgar un beneficio mayor al del monto aportado. En países que cuentan desde hace muchos años con sistemas de seguridad social, como, por ejemplo, los europeos, se les ha venido a plantear la situación inversa, que representa un verdadero problema: los contribuyentes son cada vez menos que los beneficiarios, debido al decrecimiento poblacional, lo que plantea la necesidad de hacer "algo" para evitar que en el futuro los sistemas colapsen. En nuestro país el número de planes privados de retiro va creciendo, aun cuando todavía es insignificante. Pero un empleado privado que tiene un seguro privado de enfermedad, hospitalización,

⁵² En clases pasivas no son actuariales en términos individuales, pues lo que se paga es menos que lo que se recibe.

accidente y retiro, considera indiferente si lo pagado al IGSS queda compensado o no con el beneficio, pues simplemente nunca acude a él.

Hay que recalcar que el régimen guatemalteco de seguridad social es autónomo, técnica y operativamente, aun cuando políticamente depende del Gobierno Central, debido a que las principales autoridades (Presidente de la Junta Directiva y Gerente) del IGSS son nombrados por el Presidente de la República. Pero la virtud de la autonomía del régimen consiste en que los recursos del IGSS no entran al fondo común del Gobierno (aunque podrían tener un impacto en la política monetaria que tome en cuenta la existencia de una enorme masa de dinero, como ya ocurrió en el pasado), ni deben entrar, ni tienen ninguna relación directa o indirecta con la Tesorería Nacional. Esto explica que, a pesar de la precariedad del régimen de la seguridad social, éste no está integrado al Gobierno, despejando cualquier duda que pudiera haber sobre la naturaleza jurídica de la contribución de la seguridad social de Guatemala, la cual es, como lo dice su nombre, una contribución. Mientras exista este régimen autónomo, la contribución de la seguridad social nunca podrá ser un impuesto. En los países en que la seguridad social otorga mejores beneficios es posible advertir que dicho régimen depende directamente del Gobierno Central y que el pago tiene un doble carácter: como contribución y como impuesto, siendo éste el excedente de lo que se podría considerar como el monto justo y proporcional para recibir después los beneficios. También es posible afirmar que en los países donde se disfruta de un alto nivel vida, y de seguridad y previsión social, como los países europeos (particularmente los nórdicos), los Estados Unidos de América, Canadá y Japón, los impuestos y contribuciones son altos, siéndolo también la recaudación tributaria, y eso da lugar a un balance perfecto. Sin aspirar a niveles ajenos a la realidad social de Guatemala, sí es posible desear que mejore tanto el nivel de vida de la población de nuestro país como la recaudación tributaria, para

lo cual deberá empezarse por diseñar, impulsar y realizar un programa cultural generalizado en todos los niveles de la educación nacional pública y privada, con la correspondiente proporción de cultura tributaria en todos los grados de escolaridad.

Como he afirmado que la seguridad social de Guatemala debe mejorar, fortalecerse y diversificarse, debe introducirse el ahorro previsional basado en el sistema vigente, bajo la coordinación del IGSS, invirtiendo los fondos de reserva en forma totalmente segura. Eso dará a los trabajadores la posibilidad de escoger entre diferentes opciones para recibir mejores prestaciones, especialmente de retiro, de acuerdo con sus posibilidades. Esto constituirá un gran avance en la seguridad social guatemalteca, lo cual amerita una propuesta formulada desde un estudio específico en materia de seguridad social, con las características que he anotado.

CAPITULO 6

HECHO GENERADOR

El hecho generador en la teoría jurídica y como elemento básico del tributo.

Desde hace varios años la definición del hecho generador dejó de ser motivo de discusión en la teoría jurídica, pues quedó universalmente aceptado que el **hecho generador** es, como yo lo defino, "el presupuesto o hipótesis contenido en la ley, de cuya realización deviene el surgimiento de una obligación tributaria determinada". Es, pues, el elemento básico del tributo, porque de él depende su nacimiento. No hay tributo sin hecho generador y éste tiene que estar tipificado en una ley.⁵³

En los últimos lustros ha sido abundante la literatura científica, doctrinal y legal, que reitera y confirma que el hecho generador debe estar expresamente contenido en una ley bajo ciertas garantías constitucionales (reflejo de los "principios tributarios", como lo que propugnaron los tratadistas). En lenguaje común esto quiere decir que sólo mediante una ley se pueden crear impuestos (y todos los demás tributos). Yo estoy completamente de acuerdo con esta exigencia de legalidad (que se llama:

⁵³ ARAUJO FALCÁO, Amílcar de. "EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964, p.2 y JARACH, Dino. "EL HECHO IMPONIBLE". Segunda Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, p. 65

"principio de legalidad"), pues con él culmina la evolución de la potestad tributaria, desde un sistema de poder absoluto hasta un régimen republicano-parlamentario-democrático, en el cual la potestad legislativa tiene exclusividades y límites. Esto es aplicable a todos los sistemas legales democráticos. Dejando atrás la discusión sobre la naturaleza jurídica del hecho generador (como tipo estrictamente legal, sin duda), la cuestión se plantea sobre la necesidad y conveniencia de generalizar la tributación en virtud del principio de igualdad ante la ley; o sea de extender la tipificación de hechos generadores. En páginas precedentes me he referido a la norma constitucional que manda que todos los ciudadanos contribuyan a los gastos públicos en la forma prescrita por la ley, de manera que este planteamiento tiene una razón de ser lógica y legal.

Sin embargo, una cosa es la generalización tributaria y otra muy diferente la generalización de un impuesto. Lo primero equivaldría a que todo se gravara con impuestos, lo que daría lugar a una imposición ilimitada porque virtualmente todos los actos humanos podrían considerarse teóricamente como "hechos generadores" de tributos, y esto derivaría en una "**hipertributación**", como lamentablemente sucede en algunos países de fiscalidad excesiva. A este respecto el Doctor Peter Byrnes, Consultor Fiscal Internacional con sede en Washington, D. C., y con quien tuve una entrevista personal el 5 de marzo de 1999, considera esta tendencia, que él llama "*revenue craft*", una instrumentación de los mecanismos tributarios: "por cualquier movimiento un impuesto", como una amenaza a la inversión y, además, no produce resultados positivos a la tributación. La generalización de un mismo impuesto, por ejemplo sobre la renta, es una propuesta sana y justa, porque así se evita castigar siempre a los mismos, generalmente pocos, y distribuir equitativamente la carga tributaria entre todos. Pero más racional es todavía un sistema tributario en el que sólo se grava lo indispensable y siempre en aplicación de los principios constitucionales, especialmente el de

capacidad contributiva o capacidad de pago. Esa concreción conlleva la eficiencia de la administración tributaria, pues, al simplificarse, se podrá emprender la generalización (que será su consecuencia natural); o sea la aplicación amplia de los pocos tributos a mayor número de contribuyentes y así el sistema se irá perfeccionando para poder obtener el máximo rendimiento. De esta forma el Impuesto Sobre la Renta y el IVA serán mejor administrados y recaudados. Como resultado de esta discusión, la tendencia ya no es la generalización de la tributación, sino la de la especialización y la concreción en pocos impuestos (entre los cuales deben estar el IVA y el Impuesto Sobre la Renta), que, por lo tanto, serán mejor aplicados y aprovechados. Mi propuesta es que el IVA cubra la imposición que hasta ahora está cubierta por otros impuestos, y así se evitará la doble o múltiple tributación. Así la simplificación y la modernización son características hacia las cuales apuntan las tendencias actuales del derecho tributario, el alma de esta tesis.

El estudio del hecho generador es tan importante porque debe estar tipificado en la ley de manera expresa, concreta y no repetitiva (para evitar la doble o múltiple tributación), y de su debida y precisa regulación depende la legalidad y eficacia de los tributos.

El Código Tributario de Guatemala contiene una definición de hecho generador, o hecho imponible, en su artículo 31, el cual establece: "hecho generador o hecho imponible es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo, y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria". Pero el estudio de la materia quedaría incompleto con la sola referencia al hecho generador. Es preciso referirse también a la obligación tributaria, y para ello utilizaré el concepto que contiene el mismo Código Tributario de Guatemala en su artículo 14: "La obligación tributaria constituye un vínculo jurídico, de carácter personal, entre la Administración Tributaria y otros entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella. Tiene por objeto la prestación de un tributo,

surge al realizarse el presupuesto del hecho generador previsto en la ley y conserva su carácter personal a menos que su cumplimiento se asegure mediante garantía real o fiduciaria, sobre determinados bienes o con privilegios especiales." De este concepto se pueden destacar los elementos más relevantes que interesan para el propósito de esta tesis:

a) La obligación tributaria constituye un vínculo jurídico: comprobamos cómo y por qué la tributación es materia jurídica, pues, además de estar contenida en normas jurídicas, constituye un vínculo jurídico y produce efectos jurídicos. El carácter jurídico de la tributación es, por consiguiente, algo incuestionable.

b) El vínculo es personal, lo que implica la existencia de un sujeto, que en esta relación jurídica se denomina sujeto pasivo u obligado. Nótese que el sujeto pasivo puede ser una persona individual o una persona jurídica, pues el término "personal" comprende ambas clases de persona.

c) Tiene por objeto la prestación de un tributo, lo cual es natural, pues, si es obligación tributaria, tiene que concretarse en el pago de un tributo.

d) Surge al realizarse el presupuesto del hecho generador, puesto que, como hemos visto, éste es la hipótesis o posibilidad tipificada en la ley, y al hacerse realidad hace nacer la obligación tributaria.

Con este examen de los elementos contenidos en el concepto de obligación tributaria, que nos proporciona el Código Tributario de Guatemala, se evidencia la importancia de la materia de este trabajo y por qué la modernización del sistema tributario debe implicar el conocimiento profundo de la relación jurídico-tributaria, ya que solamente así se puede hablar de la generalización de un tributo, tal como veremos en los puntos siguientes.

Los hechos generadores en los diversos impuestos del sistema tributario.

Todo tributo presupone un hecho generador y éste es un elemento básico en todo tributo. Como

consecuencia, los impuestos existentes en el sistema están sustentados legalmente en un hecho generador, específico y propio de cada uno.

En relación con el Impuesto Sobre la Renta, vale la pena que nos detengamos un momento para analizar "sus hechos generadores". Decimos "hechos generadores", porque bajo una misma denominación existen varias modalidades de este impuesto, razón por la cual algunos le llaman "Impuestos Sobre la Renta" (en plural), como el ISR personal, el ISR a sociedades, ISR al capital, ISR sobre revaluación de activos, etc.

En Guatemala el ISR tiene como hecho generador la obtención de rentas y ganancias de capital en un ejercicio fiscal⁵⁴, a las cuales se les deducen los gastos permitidos para obtener la renta neta o renta imponible, excepto en el caso de remesas al exterior, en el cual la retención opera como impuesto definitivo y no hay deducciones.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) tiene como hecho generador la adquisición de bienes y/o servicios, y los demás supuestos contenidos en la ley⁵⁵, sin importar el ejercicio fiscal, o sea el elemento temporal, porque opera sobre cada transacción.

Pero hay que mencionar que tradicionalmente el ISR ha sido considerado un impuesto directo, mientras que el IVA es el clásico exponente de los impuestos indirectos. Técnicamente eso no tendría ninguna relevancia, a no ser por los efectos que, se dice, tienen uno y otro. En efecto, se considera que el IVA es trasladable al consumidor, pero en realidad el ISR también lo es. La diferencia fundamental es que el Impuesto Sobre la Renta se aplica al ingreso y el IVA al gasto. Mientras el

⁵⁴Decreto 26-92 del Congreso de la República, artículo 1o., reformado por el artículo 1 del Decreto 61-94 del Congreso de la República y por el artículo 1 del Decreto 36-97 del Congreso de la República

⁵⁵Decreto 27-92 del Congreso de la República, artículo 3, reformado por el artículo 2 del Decreto 60-94 del Congreso de la República y por el artículo 2 del Decreto 142-96 del Congreso de la República

Impuesto Sobre la Renta tiene un componente de subjetividad, ya que hay consideraciones personales del contribuyente, el IVA es completamente objetivo, pues opera matemáticamente, sujeto desde luego a la conciliación entre crédito y débito.

El impuesto único sobre inmuebles tiene como hecho generador la propiedad legal de un inmueble.⁵⁶

El impuesto mal llamado "sobre circulación de vehículos" (impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, Decreto 70-94 del Congreso de la República) es en realidad un impuesto sobre la propiedad de los vehículos y tiene como hecho generador justamente eso: la propiedad de vehículos; afecta, pues, al propietario, no a quien lo usa. Sin embargo, quienes defienden esta denominación afirman que tener un vehículo sin usarlo, no causaría el impuesto, pero cada año hay que obtener una calcomanía para poder circular. Un proceso de modernización y depuración del sistema tributario tiene que comenzar por aplicar correctamente los nombres a los impuestos, dependiendo de su hecho generador. Por lo tanto, considero que el impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos debería ser administrado por los gobiernos locales, o sea las municipalidades, y en cuanto importación y compraventa el impuesto debería quedar integrado al IVA, ya sea al internarse el bien en el país o al adquirirse; incluso podría quedar como un arbitrio municipal, lo cual sería realmente apropiado, pues así descentralizarían su administración y recaudación, manteniendo el uso de la famosa calcomanía como señal de que se ha pagado el impuesto correspondiente al año. Los derechos de aduana son tributos también llamados indirectos y tienen como hecho generador la internación de bienes en el país. Es otro caso de poco acertada

⁵⁶El Impuesto Único Sobre Inmuebles está contenido en el Decreto 15-98 del Congreso de la República.

denominación.

El caso de la seguridad social es *sui generis*, debido a que tiene varios componentes. En el caso del seguro de enfermedad, accidente u hospitalización, se trata de un tributo cuya contraprestación es la cobertura, pues no necesariamente el sujeto llegará a hacer uso de dichos servicios. En el de invalidez y vejez también la contraprestación es la cobertura, pues todavía siguen siendo contingentes. Pero en el caso de la sobrevivencia, la contraprestación es la pensión, un hecho al que sí se llegará. En estos casos, pues, estamos frente a dos tributos diferentes: en los dos primeros se trata de contribución de seguridad social sin una contraprestación en efectivo más que la cobertura; en tercer caso la contraprestación, además de la cobertura, llegará a hacerse efectiva. Pero es interesante que en los tres casos el hecho generador es el mismo: técnicamente hablando, es la contratación laboral; desde el punto de vista social, el hecho generador es el derecho a la seguridad social.

El IVA puede absorber y consolidar los hechos generadores de los impuestos del sistema tributario.

Tal como se ha expuesto en este trabajo, bajo un mismo título puede haber varios tributos, con sus hechos generadores propios. Tal es el caso del IVA, pues puede contener o tipificar hechos generadores que den lugar a obligaciones tributarias diferentes entre sí, con lo cual absorbería otros impuestos que quedarían integrados en él, facilitando su control, fiscalización y recaudación. Yo me atrevería a afirmar que el IVA podría absorber a todos los impuestos del sistema, con lo cual se supersimplificaría éste. Dada la infraestructura técnico-administrativa necesaria, que casi es impensable por el momento, propongo que todavía quede el impuesto sobre la renta, al menos temporalmente, como he señalado en capítulos anteriores.

El IVA es un impuesto con un hecho generador muy versátil, de manera que se aplica al adquirir

bienes o al legalizar su posesión o tenencia. Sin embargo, una vez adquiridos o legalizada su posesión o tenencia, y cubierto el IVA, los bienes pasarían a otro régimen de tributación que podría descentralizarse a cargo de los gobiernos locales, o sea las municipalidades, como ya está el impuesto único sobre inmuebles (IUSI), y como podría ocurrir con el impuesto sobre circulación de vehículos. No creo que sea necesario gravar joyas u otros valores muebles, a no ser en el acto de su adquisición o importación, pues de lo contrario habría que imponer tributos sobre infinidad de objetos de valor, con la complicación consiguiente.

El IVA, como impuesto único, tendría como hecho generador la adquisición de derechos y obligaciones sobre bienes, y por eso podría sustituir al impuesto de herencias, legados y donaciones en todas sus versiones: mortis causa, entre vivos, donaciones, legados, etc. A este respecto, la recaudación del impuesto de herencias, legados y donaciones no tiene la importancia que tendría si fuera el IVA (y si los procedimientos de liquidación se mejoraran y agilizaran). En efecto, en los últimos cuatro años, la recaudación del impuesto de herencias, legados y donaciones ha generado un promedio de cuatro punto cuatro millones de quetzales **anuales**, la tercera parte de lo que se recauda por concepto de IVA **en un sólo día**⁵⁷. Hay que hacer notar que la donación entre vivos ya está afecta al IVA, conforme al artículo 3 inciso 9) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por lo que no tendría nada de extraño que las demás figuras del impuesto sucesorio también lo estuvieran.

Hay ciertos impuestos que por su naturaleza especial podrían subsistir temporalmente, como los que gravan el consumo de licores y tabacos, a los cuales me he referido antes, y el impuesto a la producción y exportación de petróleo, que aportan recursos importantes al Estado. Esto sería una

⁵⁷Fuente: DICABI, recaudación del impuesto de herencias, legados y donaciones, período 1996-sept. 1999. Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, 1999.

excepción a la simplificación fiscal.

El impuesto sobre la renta (ISR) quedaría hasta que el sistema tributario se haya consolidado y perfeccionado lo suficiente, lo cual en Guatemala todavía está lejano. Es oportuno mencionar que el impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias -IEMA-⁵⁸, cuya vigencia fue prorrogada por cinco años, deberá desaparecer, por haber sido casuístico, pues se emitió originalmente para corregir la omisión de declaración y pago del impuesto sobre la renta, constituiría un mal precedente (como otros en la historia fiscal de Guatemala) que un impuesto temporal permaneciera vigente por tiempo indefinido.

Me parece muy conveniente que el sistema tributario de Guatemala no dependa de un sólo impuesto, como sería el IVA. Es mejor que sean dos impuestos importantes los que soporten el sistema tributario, pues el impuesto sobre la renta, como impuesto directo, tiene un comportamiento distinto del IVA, como impuesto indirecto, cuando se producen distorsiones macroeconómicas que inciden en la recaudación tributaria.

Atendiendo a la distinción entre directos e impuestos indirectos, que actualmente se hace en Guatemala, puedo mencionar que para el año 1999 se presupuestaron los ingresos tributarios así:

INGRESOS TRIBUTARIOS: 13,943,975,000.00

Impuestos Directos: Q. 2,790,359,648.00

Impuestos Indirectos: Q. 11,153,615,352.00

Entre los impuestos directos es preponderante el impuesto sobre la renta, con dos mil trescientos setenta y ocho millones diez mil quetzales. El resto presupuestado se deriva de otros impuestos sobre el patrimonio. De los impuestos indirectos el principal es el IVA, con seis mil cuatrocientos

⁵⁸Decreto 99-98 del Congreso de la República

veinticinco millones setecientos sesenta y dos mil quinientos tres quetzales, seguido de los impuestos sobre productos industriales (dos mil setenta y tres millones cuatrocientos setenta mil quetzales), y de los derechos arancelarios (mil novecientos cincuenta millones treinta y dos mil ochocientos treinta y ocho quetzales).⁵⁹

Estoy demostrando aquí que unos pocos impuestos sirven de soporte al sistema tributario de Guatemala, por lo que su reorganización y refundición en solamente dos, el ISR y el IVA, se traducirá en más eficiencia y en mejor rendimiento. Por esta razón, por ahora y durante algunos años el impuesto sobre la renta (ISR) no debe desaparecer, a fin de balancear el presupuesto de ingresos tributarios y no depender solamente del impuesto al valor agregado (IVA), aun cuando en el futuro este impuesto se consolidará como el soporte principal del sistema tributario.

El hecho generador del IVA puede adaptarse al principio de capacidad de pago.

Uno de los principios supremos del derecho tributario es el de "**capacidad de pago**", principio que en Guatemala tiene rango de norma constitucional (artículo 243 de la Constitución Política de la República), lo cual garantiza que a las leyes que conforman el sistema tributario del país les es inherente la justicia tributaria, asociada lógicamente a la capacidad de pago.

Pues bien, el hecho generador del IVA, al quedar perfeccionado en todos aquellos presupuestos que intrínsecamente representan la capacidad de pago del sujeto pasivo, cumple cabalmente con dicho postulado porque precisamente el sujeto pasivo generará obligación solamente cuando dicho sujeto sea titular de derechos y obligaciones gravables o imponibles. Por ejemplo, el IVA afectaría al sujeto que, a cambio de su trabajo, o por su relación familiar, o por un golpe de suerte, obtuviera un ingreso,

⁵⁹Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1999, Decreto 82-98 del Congreso de la República y Anexos. Ministerio de Finanzas Públicas, 1999.

una herencia o una fortuna, respectivamente, lo mismo que le afectaría si adquiriera determinados bienes o servicios, o si fuera propietario de ellos.

Los técnicos del impuesto sobre la renta probablemente podrían objetar: ¿cómo se deduciría el costo o los costos que el sujeto pasivo tuvo para adquirir la renta o utilidad?. A esta pregunta yo respondería que el régimen de deducciones permanecería igual, pues el sujeto obligado podría no tener costos que deducir, lo cual se establecería en la declaración jurada que deberá prestar siempre, como hasta la fecha, en la cual se concilien los ingresos con los costos. Pero creo que el ISR no debería, por el momento, subsumirse en el IVA. Respecto a la fijación de una tasa “flat” al impuesto sobre la renta, opino que, dadas las características socioeconómicas de Guatemala, con una clase media heterogénea que soporta dicho impuesto, su tasa está graduada desde los más bajos ingresos netos en tres niveles. Por lo tanto una sola tasa podría ser más fácil de aplicar, pero seguramente resultaría menos justa.

Como parte de la modernización del sistema tributario, es obvio que tienen que perfeccionarse más los procedimientos de control cruzado. En este caso la informática puede hacer un valioso aporte, como hemos dicho antes, para que la administración tributaria esté en condiciones de fiscalizar simultáneamente los dos únicos tributos (en sus respectivas variedades) que conformarían el sistema tributario. De alguna manera tales procedimientos ya se están adecuando actualmente.

Otro aspecto interesante de la modernización del sistema tributario, a propósito de la fiscalización, es que la administración tributaria debe descentralizarse en cuanto a impuestos que pueden ser administrados y recaudados por otros regímenes, como el municipal. Aquí deseo referirme al caso del impuesto único sobre inmuebles que, aunque no debería ser el único tributo a descentralizarse, está siendo cada vez más asunto de las municipalidades, de manera que tendrían que ser éstas las que

elaboraran los catastros y realizaran el control y la recaudación. Esto me fue confirmado por el Profesor Paul-Bernd Spahn, quien enseña Finanzas Públicas en la Universidad Goethe, Frankfurt, Alemania, en nuestra entrevista del 29 de septiembre de 1998. (Ver nota de referencia al final de esta tesis).

El impuesto único sobre inmuebles, o IUSI como se le conoce en Guatemala, ha sido un impuesto centralizado cuya recaudación, anteriormente la hacía el Ministerio de Finanzas Públicas. Sin embargo, el destino de los recursos que se obtienen de él, conforme a la ley de su creación, el decreto 15-98 del Congreso de la República, es el siguiente: a) el producto recaudado por la administración tributaria de los contribuyentes afectos al dos por millar, se trasladará íntegramente a las municipalidades respectivas, b) de lo recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas de los afectos al 6 y 8 por millar, el 25% será para el Estado y el 75% para las municipalidades, c) Para aquellas municipalidades que tengan la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas les trasladará dichas atribuciones a partir de la vigencia de la ley, y el monto recaudado les corresponderá a las mismas en un 100%.

Su recaudación se irá descentralizando cuando las municipalidades vayan teniendo la capacidad técnica y administrativa para hacerla. Sin embargo, la mayoría de las municipalidades aún no la tienen, por lo que, mientras la adquieren, deben continuar con el sistema vigente sin perjuicio que se les dé la capacitación y se cree la infraestructura necesaria, así como el régimen de sanciones para evitar malos manejos de los fondos, pues en Guatemala persisten municipalidades que por su lejanía y aislamiento tienen poca comunicación con el resto del país y además todavía se dan casos de alcaldes que ejercen el poder en forma autoritaria, con propensión a la arbitrariedad, aún cuando hayan sido electos democráticamente, y las poblaciones carecen de los mecanismos de control y defensa ante

potenciales abusos de autoridad y de malversación.

Cuando esta tesis se inició todavía estaba vigente la anterior ley, y las municipalidades que tenían la capacidad de administrar y recaudar eran muy pocas, por lo que inicialmente se recomendó que el IUSI fuera absorbido por el IVA toda vez que el hecho generador del IVA sí lo permite, pero luego se ha evidenciado otra opción mejor cual es descentralizarlo y conferir a los gobiernos locales su recaudación y administración, lo cual será un proceso a mediano y largo plazo. Actualmente, el número de municipalidades que recaudan y administran el IUSI son sesenta y seis de un total de trescientas treinta y una. Según pude establecer en el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), existe en ejecución un programa de desarrollo municipal y regional, con la cooperación alemana, para dar capacitación humana y técnica a las municipalidades, tomando en cuenta su autonomía. Aún cuando dicho programa cubre solamente las Verapaces, ha demostrado efectividad, por lo que podría extenderse a otras regiones. Por otra parte, para perfeccionar este tributo (el IUSI) debe elaborarse un catastro moderno, completo, preciso, actualizado y accesible, tanto para las autoridades como para los contribuyentes y ciudadanos en general. En tal punto de vista coincidió conmigo el Profesor Dr. Paul-Bernd Spahn, Profesor de Finanzas Públicas de la Universidad Goethe, de Frankfurt, Alemania, y quien me relató que en Puebla, México, vio un buen ejemplo de catastro.

El impuesto único sobre inmuebles (IUSI) es un impuesto directo que recae sobre los bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos, integrando los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes, como lo establece el artículo 3 de la ley respectiva.

La base del impuesto está constituida por el valor del inmueble o de todos los inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente. Dicho valor varía conforme varíen los factores que lo

determinan, tanto intrínsecos como externos, por lo cual la base tributaria variará según se vayan actualizando los valores. Este aspecto es muy importante porque mientras no se actualicen convenientemente los valores de los inmuebles, la recaudación del impuesto se irá alejando de la realidad y los montos que debería ingresar por tal concepto. No obstante, considero que los gobiernos central y locales no deberían esperar que este tributo les resuelva sus problemas financieros, pues sus tasas no deben ser muy altas para no convertirse en impuestos confiscatorios ni generar problemas derivados de su tributación. En algunos países, incluyendo desarrollados, el impuesto a la propiedad en tasas altas ha encarecido la propiedad a tal grado que ha dificultado la adquisición de vivienda y los alquileres para empresas y oficinas, y ésto a su vez ha proporcionado el surgimiento de una economía paralela, ya que los propietarios, ante la imposibilidad de alquilar las propiedades, las arrendan en valores bajos, pero sin dar factura o comprobante para no tributar, además el impuesto sobre tales ganancias. Este fenómeno, aún en países desarrollados, evidencia las consecuencias perjudiciales de fijar tasas altas en este impuesto, cuyo espíritu no es desvirtuar la propiedad privada, que es un derecho constitucional y humano, sino lograr que los propietarios contribuyan a los gastos del Estado o de los municipios en la forma prescrita por la ley y conforme los principios de capacidad de pago, igualdad, generalidad y proporcionalidad.

Un aspecto importante que debe resolverse es el relativo a establecer bases y procedimiento sencillos y claros para el cálculo del impuesto, ya que la población (propietaria) es muy sensible a este impuesto y si una ley se elabora en términos confusos o difíciles puede poner en peligro la paz social, tal como sucedió en Guatemala cuando se emitió la ley del IUSI por medio del Decreto 122-97 del Congreso de la República, lo que obligó a derogarlo y emitir una nueva ley similar a la anterior. El valor de los inmuebles requiere un procedimiento de autoavalúo, complementado con la

correspondiente verificación por parte del municipio, para acercarlo lo más posible a la realidad, tal como está regulado en el artículo 6 de la ley, pues el propietario debe hacer el autoavalúo y en su defecto las autoridades pueden practicarlo e inscribirlo así.

Esta es una ventaja de que el IUSI sea administrado por los municipios, pues están más cercanos a las circunstancias del inmueble. Otro elemento importante a tomarse en cuenta con respecto al IUSI es que el área, no sólo el valor, del terreno debe ser el real y el legal, a efecto de aplicarle al propietario o propietarios correctamente el impuesto, pues en Guatemala, especialmente en el área rural, todavía se da un gran número de inmuebles que no están registrados en el Registro de la Propiedad o que están invadidos, situaciones que definitivamente afectan la normal y permanente actividad económica y constituyen desajustes del régimen de legalidad y de seguridad del país.

Por estas razones, el proceso de descentralización todavía tomará en Guatemala un período relativamente largo de fortalecimiento de los regímenes de gobierno y control local (municipalidades), el cual se podría acortar a medida que las organizaciones municipales como el INFOM y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) apoyen a las municipalidades de todo el país. Las exenciones que existen al IUSI, contempladas en el artículo 12 de la ley, son las mínimas y las generalmente aceptadas en otros países, por lo que no afectan los volúmenes de recaudación de este impuesto.

e) Lineamientos generales de un proyecto de ley o leyes.

Deben estar bien elaboradas, para que reflejen todo lo que el legislador desea regular. Deben ser suficientemente claras y explícitas, para que se puedan interpretar, cumplir y aplicar fácilmente.

Deben ser leyes más atractivas, que inviten a su cumplimiento; siendo represivas, como suelen serlo infunden más temor (y provocación para evadirlas) que obediencia.

Deben estar bien concatenadas unas con otras, para que su aplicación sea armónica y resulten eficaces. Como toda la legislación fiscal, deben tener sólido fundamento constitucional, y no violar directa ni indirectamente, la Constitución, para que no pueda ser impugnada por inconstitucionalidad.

Debe contener debidamente regulado lo relativo a la infraestructura con que ha de contar el órgano administrador, en este caso la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Deben tener un orden lógico, desde su articulado introductorio hasta los artículos transitorios y derogatorios.

Deben señalar concretamente cuales impuestos desaparecen y qué impuestos quedarán absorbidos por los tributos matrices.

Debe expresarse clara y correctamente en el caso del IVA, por ejemplo, que comprende también los hechos generadores correspondientes a la propiedad, adquisición, posesión y cualquier otro ejercicio de derecho y obligaciones sobre capital, bienes y servicios.

Las exenciones deben ser únicamente las constitucionales.

Deben tipificar clara, concreta y correctamente cada uno de los hechos generadores, que, al ser realizados por el sujeto pasivo, dan nacimiento a cada una de las obligaciones tributarias previstas.

Deben regular detalladamente el proceso de determinación tributaria de cada una de las obligaciones, pues es una materia que no puede -ni debe- quedar a cargo de ningún reglamento, lo que significa que está reservada a la ley, en aplicación del principio de legalidad tributaria. (En realidad, los reglamentos solamente deben referirse a cuestiones internas y cambiantes, sin alterar el espíritu de las leyes tributarias).

CONCLUSIONES GENERALES FINALES.

- 1a. En cuanto a la hipótesis principal de la presente tesis, he demostrado que sí es verdadera y valedera, pues el derecho tributario debe adecuarse a las exigencias de los tiempos, siendo ellas su simplificación, eficiencia y rendimiento, solución que se ha puesto de manifiesto gracias a la globalización, imponiendo una nueva dinámica con la cual se inicia el siglo XXI.
- 2a. En cuanto a la primera sub-hipótesis, es valedero que el hecho generador del IVA pueda absorber los hechos generadores de otros impuestos del sistema tributario, para consolidarse en un sólo tributo, más consistente en sí mismo, más rentable para el Estado, más fácil de entender y pagar para el sujeto pasivo. Todo ello redundará en una mejor fiscalización. Sin embargo, dadas las condiciones actuales del sistema guatemalteco, deberá subsistir el impuesto sobre la renta (ISR), para que éste y el IVA sean los dos soportes, tal como se ha dicho en el desarrollo de esta tesis.
- 3a. En cuanto a la segunda sub-hipótesis, es evidente que por su configuración el hecho generador del IVA favorece la vigencia del principio de capacidad de pago, porque la obligación tributaria nace en forma justa y ecuánime respecto del sujeto pasivo y demás obligados.
- 4a. La tercera sub-hipótesis es válida, porque he demostrado que con la simplificación del sistema tributario se obtendrán inmediatamente beneficios tributarios, con altos niveles de recaudación ya que, al consolidarse en dos impuestos, el sistema se simplifica y bajan los costos de recaudación para el Estado, quien mejoraría notoriamente sus ingresos fiscales y gastará menos al no administrar tantos

impuestos que no son suficientemente productivos.

5a. Las tendencias modernas del derecho tributario demandan la simplificación, modernización y eficiencia de los sistemas de tributación, sobre la base de eliminar las complicaciones que han llevado a la "**hiperregulación**" e "**hipertributación**".

6a. Guatemala no puede ni debe ser ajena a estas tendencias mundiales, pues el fisco (el Estado) tiene necesidades inmediatas y mediatas para brindar mejores y más eficientes servicios, lo mismo que satisfactores a la comunidad a la cual debe servir, siendo las más apremiantes la seguridad, la salud, la educación y el desarrollo. Las conclusiones de la presente tesis son de aplicación inmediata a Guatemala, aún cuando tomen algunos plazos medianos y largos en tener plena vigencia, personalmente considero que su utilidad es inmediata.

7a. La colectividad debe fortalecer su conciencia tributaria, para lo cual el Estado debe crear una nueva relación de confianza entre los administrados y él mismo, sobre la base de la honestidad y la eficiencia en la administración de los recursos públicos. Es indispensable que junto con la conciencia tributaria haya confianza del contribuyente, y que ésta se apoye en la seguridad, certeza e integridad de los funcionarios y empleados de la administración tributaria. Para tal efecto, la labor de educación tributaria debe dirigirse también a tales funcionarios y empleados, para que con base en su propio convencimiento actúen correcta y eficazmente en las labores de recaudación, fiscalización y administración tributaria.

8a. La administración tributaria debe facilitar los trámites a los contribuyentes, y brindarles amplia información para el cumplimiento de sus deberes tributarios, eliminando formalidades y obstáculos innecesarios, simplificando procedimientos e impulsando periódicamente campañas de información sobre cómo tributar correctamente.

9a. La Comisión de Finanzas y las otras comisiones específicas del Congreso de la República deben mejorar su comunicación con la administración tributaria, creando órganos permanentes, técnicos y no políticos, para que, antes de emitir leyes tributarias, sean elaborados los proyectos técnicamente por especialistas en la materia, lo cual garantizará su eficacia y su cumplimiento.

10a. En Guatemala no hay que reformar el sistema tributario, sino sustituirlo (por obsoleto, complicado e ineficiente) por uno nuevo, más simple, moderno y eficiente.

11a. La seguridad social constituye una función primordial que debe ser garantizada por el estado, con un régimen moderno, amplio y eficiente, bajo la coordinación y responsabilidad del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), que garantice prestaciones dignas y decorosas a los trabajadores. Para ello deben implementarse nuevos procedimientos de contribución, seguros y proporcionales a las condiciones socio-económicas de la ciudadanía, con sistemas de ahorro previsional que permitan mejores prestaciones y un retiro digno.

12a. Las autoridades de la administración tributaria deben elaborar una **política fiscal** de corto, mediano y largo plazo, que tenga continuidad a pesar de los cambios de gobierno, para que el sistema fiscal del país sea estable.

13a. La administración financiera del estado debe ser eficiente en el ejercicio de las diferentes funciones que le corresponden, haciendo uso correcto del crédito público en situaciones extraordinarias y absolutamente necesarias. Debe asimismo formular la tributación de acuerdo a los principios constitucionales, y programar y ejecutar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado en forma equilibrada, con estricto control del gasto por parte de órganos fiscalizadores técnicos e independientes, combatiendo tenazmente la corrupción.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA

a) INTERNET

1. Se obtuvo información legal, económica y financiera de otros países, como el proyecto francés de ley de modernización y de simplificación de la reglamentación de las contribuciones indirectas; sobre la reforma tributaria en Japón; etcétera.
2. Se mantuvo comunicación con profesores de universidades de diferentes países.
3. Se recibió información sobre Guatemala de instituciones y organizaciones públicas y privadas.

b) DOCUMENTOS DE ESTUDIOS EFECTUADOS, CONFERENCIAS, CONGRESOS Y SEMINARIOS, Y LAS PROPIAS INVESTIGACIONES DEL AUTOR

1. Curso de Derecho Tributario Comparado, organizado por el Centro de Estudios Tributarios (CIET) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica, 1974.
2. Conferencia Interamericana del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), San Salvador, El Salvador, mayo de 1976.
3. Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo BID, Guatemala, 1977.
4. Curso de Instituciones Tributarias y Financieras, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1983.
5. Contratación Financiera Internacional, Luxemburgo, 1985.

6. Conferencia Internacional sobre Desarrollo, Berlín, 1985.
7. Curso sobre Instituciones de Derecho Europeo, Universidad de Amsterdam, Holanda, 1986.
8. XXX Congreso Mundial de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Hamburgo, Alemania, 1991.
9. XXXI Congreso Mundial de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Cancún, México, 1993.
10. Conferencia de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), París, Francia, 1994.
11. XXXII Congreso de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Nueva Dehli, India, marzo de 1995.
12. Primera conferencia Latinoamericana de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Bogotá, Colombia, julio de 1995.
13. Conferencia Latinoamericana de la International Bar Association (IBA), México DF., México, marzo de 1996.
14. Conferencia de la American Bar Association (ABA), Washington DC, Estados Unidos de América, abril de 1996.
15. Conferencia de la International Law Association, (ILA), Helsinki, Finlandia, agosto de 1996.
16. 50 Congreso de la International Fiscal Association (IFA), Ginebra, Suiza, septiembre de 1996.
17. Congreso Internacional de Derecho, Universidad Kluwer de Lovaina, Bruselas, Bélgica, septiembre de 1996.
18. Foro Técnico Fiscal "Efectos de las Reformas al Código Tributario y a la Ley del IVA, proyecto de ley", Instituto Guatemalteco de Contadores Públicos y Auditores y Colegio de Profesionales de las Ciencias Económicas, Guatemala, septiembre de 1996.
19. Ponencia sobre globalización, presentada por el Lic. Rodrigo Montúfar al Primer Congreso Centroamericano y del Caribe de Juristas, Guatemala, octubre de 1996.

20. III Curso de Contratación Financiera y Tributaria, Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial, Guatemala, octubre de 1996.
21. Curso de Instituciones de la Unión Europea, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, noviembre de 1996.
22. Ponencia sobre Derecho Internacional presentada por el Lic. Rodrigo Montúfar Rodríguez en el Segundo Congreso Centroamericano y del Caribe de Juristas, Guatemala, mayo de 1997.
23. XXXIII Congreso Mundial de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Shanghai, República Popular China, abril de 1997.
24. Segunda Conferencia Latinoamericana de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Lima Perú, octubre de 1997.
25. Tercera Conferencia Latinoamericana de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), Guayaquil, Ecuador, octubre de 1998.
26. Cuarta Conferencia Latinoamericana de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), México D. F., México, mayo de 1999.
27. Conferencia Técnica del CIAT, Porto, Portugal, septiembre de 1999.

c) ENTREVISTAS REALIZADAS POR EL AUTOR EN DIFERENTES UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DEL MUNDO

1. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1983.
2. Universidad Complutense de Madrid, España, 1983.
3. Universidad de Salamanca, España, 1983.
4. Dr. Gert Rosenthal, Director de CEPAL, México, 1985.
5. Universidad de Estrasburgo, Francia, 1985.

6. Universidad de Lovaina, Bélgica, 1984-1999.
7. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, julio de 1996.
8. Universidad de Deusto, Bilbao, España, noviembre de 1996.
9. Universidad Sophia, Tokio, Japón, abril de 1997.
10. Universidad de Tokio, Japón, abril de 1997.
11. Universidad de Taiwan, República de China, abril de 1997.
12. Universidad de Stanford, Palo Alto, California, abril de 1997.
13. Universidad de Estocolmo, Suecia, junio de 1997.
14. Universidad de Uppsala, Suecia, junio de 1997.
15. Universidad de Lund, Suecia, junio de 1997.
16. Universidad de Gotemburgo, Suecia, junio de 1997.
17. Universidad de Oslo, Noruega, junio de 1997.
18. Ministerio de Finanzas Públicas de Suecia, Junio de 1997.
19. Ministerio de Finanzas Públicas de Noruega, Oslo, junio de 1997.
20. Universidad de New York, N.Y., Estados Unidos de América, junio de 1997.
21. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima Perú, octubre de 1997.
22. Universidad Central del Ecuador, octubre de 1998.
23. Drs. Paul-Bernd Spahn y Hans-Joachim Raven, expertos tributaristas de Alemania.
24. Dr. Peter Byrnes, Consultor Fiscal Internacional, Washington D. C., Estados Unidos de América.
25. Dr. Fernando Serrano, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, Países Bajos, Informe de fecha 4 de agosto de 1998.

Notas a estas fuentes:

1. En el Instituto de Estudios Fiscales de España, el año 1983, asistí al III Curso de Instituciones Financieras y Tributarias, dentro del cual tuve varias oportunidades de cambiar impresiones con profesores de la materia sobre el tema de esta tesis. Sin embargo, debo señalar que la hipótesis principal de la primera propuesta de tesis era parecida a la presentada actualmente, pero las sub-hipótesis eran diferentes. Por ello las opiniones de los profesores consultados no concuerdan totalmente con la temática de la versión actual.

Entre los profesores que más tiempo me dedicaron están el Doctores César Albiñana García-Quintana y el Doctor Julio Banacloche Pérez, quienes me hicieron recomendaciones muy autorizadas. Todavía hoy en 1998 el profesor César Albiñana me hizo llegar sus sabios consejos al respecto. Otro profesor que me prestó su generosa colaboración es el Doctor José Ramón Recuero, Abogado del Estado, cuya respuesta a la encuesta que realicé en Madrid en noviembre de 1983 conservo todavía.

2. En la Universidad Complutense de Madrid tuve la guía acertada de dos profesores de renombre: el Doctor Fernando Sáinz de Bujanda, maestro de maestros, quien enriqueció mis conocimientos sobre las relaciones entre la Ciencia de la Hacienda y el Derecho Financiero, y el profesor José Luis Lampreabe, quien me hizo acertadas sugerencias sobre el contenido de la tesis, la mayoría de las cuales quedaron incorporadas a la versión original y también se ha incorporado a la presente.

3. En la Universidad de Salamanca tuve el honor y la suerte de recibir las enseñanzas del Doctor Eusebio González García, quien me dio importantes consejos, cuyo contenido se recoge en esta en esta versión.

4. Del Doctor Gert Rosenthal he recibido una colaboración que merece ser calificada de concreta,

eficaz y anecdótica. El 28 de marzo de 1985, siendo él Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en México, me hizo llegar sus comentarios sobre los puntos de mi tesis que yo le había expuesto por escrito y personalmente, y cuya parte conducente dice: “En definitiva, lo que interesaría es diseñar un sistema impositivo coherente, donde la tributación directa y la indirecta se apoyen mutuamente y faciliten la administración y la fiscalización”. Y en otra parte: “...discrepo de su opinión, en el sentido de que mi predilección personal sería un marco tributario simple y un Código Tributario Procesal. Ello permitiría ir adaptando el sistema impositivo, de manera flexible y ágil, a las cambiantes circunstancias e incluso a los cambiantes objetivos de distintos gobiernos.” Dichos comentarios me causaron una gran impresión, y llamaron mi atención sobre el giro que podría dar a algunos de los postulados contenidos en mi tesis. Además, fue la primera vez que pensé incluir la referencia en un marco tributario “simple”, lo que me condujo a hablar de la “simplificación” tributaria en la nueva versión. Casi trece años después volví a conversar con el Doctor Gert Rosenthal sobre este tema, y así fue como, por carta del 15 de junio de 1998, me hizo llegar sus comentarios a la nueva versión, los cuales coinciden con los que él formuló años atrás. Estos comentarios me dieron luz sobre aspectos que resultarían interesantes en la nueva versión, con cuyas conclusiones él coincide en cuanto al sistema tributario de Guatemala se refiere. Por su importancia e interés, acompañó como anexos las copias de las cartas del Doctor Rosenthal (la de 1985 y la de 1998).

5. Universidad de Estrasburgo. A principios de los ochenta se introdujo en Guatemala el impuesto al valor agregado (IVA). Dada la importancia que eso revestía para mi tesis, en aquel entonces, decidí hacer una serie de consultas en universidades europeas vinculadas o cercanas al trabajo jurídico fiscal que se realizaba en la entonces llamada Comunidad Económica Europea (CEE), pues también en los países europeos estaba en plena vigencia ese impuesto (llamado en francés *Taxe sur la Valeur Ajoutée*

-TVA-). Desde luego, también consulté al Departamento Jurídico de la misma CEE y a la Comisión. Además, realicé por aquella época dos visitas de estudio a Bruselas (CEE y Universidades), a la Universidad de Lovaina y a varias universidades europeas, especialmente de Francia, Alemania, Luxemburgo, Italia y Países Bajos. También dediqué tiempo y atención al fenómeno fiscal en España, pero todavía este país estaba preparando su ingreso a la Comunidad. En todos los centros, tanto universitarios como gubernamentales y de investigación, donde realicé mis consultas, tuve una buena acogida, pues, además de que el tema les parecía novedoso, no dejaban de sorprenderse de que desde un país tan lejano y pequeño llegase alguien a tratar esos temas con tal profundidad, según me lo hicieron saber entonces (y me lo han hecho saber posteriormente en diferentes universidades y órganos gubernamentales de otros países, como Suecia y Noruega, en 1997).

La Universidad de Estrasburgo III, en Estrasburgo (preciosa ciudad francesa cerca de la frontera con Alemania), tiene estudios especializados en materia fiscal, porque realiza un trabajo académico muy cercano a la Comunidad Económica Europea, pues en dicha ciudad tiene su sede el Parlamento Europeo. En esa universidad funciona el Centro de Derecho Público Interno, dirigido en los ochenta por el Profesor R. Hergoz, quien además era Tratadista y Profesor de Derecho Fiscal en el Programa de Maestría en Derecho de la Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas. El Profesor Hergoz me prestó una invaluable ayuda por aquellos años, con sabios consejos y material científico, tanto personalmente como a través de la prolongada relación epistolar que mantuvimos por mucho tiempo, según lo demuestro con fotocopias de las cartas que me envió. Del Profesor Hergoz recibí importante información sobre los fundamentos del derecho fiscal, la legalidad fiscal (principio de legalidad), la prepotencia con que irrumpen las obligaciones fiscales aún sobre otras obligaciones (civiles y mercantiles, por ejemplo) y, muy especialmente, importantes explicaciones sobre el funcionamiento

del IVA (VAT) en los países comunitarios, todo lo cual ha sido de gran utilidad para la primera preparación de esta tesis.

6. Universidad Católica de Lovaina. Esta universidad me acogió en varias oportunidades. La primera en 1980, cuando gané la Beca Justo Rufino Barrios, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para realizar estudios de especialización en el extranjero. Hacía mucho que yo había tenido noticia del prestigio de dicha universidad, pero a partir de 1980 pude comprobar su excelencia académica y, además, la enorme influencia que tiene sobre importantes órganos tomadores de decisiones, como el Gobierno de Bélgica, las Comunidades Europeas y muchos otros organismos internacionales. En la Universidad de Lovaina conocí al Profesor Jacques Malherbe, experto en derecho tributario y reconocido internacionalmente, quien todavía en 1997 estaba al frente de sus actividades docentes en Lovaina La Nueva. Del Profesor Malherbe recibí importantes consejos y explicaciones, así como documentación especializada en temas fiscales de mi interés que me fueron sumamente útiles para la preparación de esta tesis. El Profesor Malherbe me dio explicaciones sobre las relaciones entre el derecho privado y el derecho tributario, pues dichas relaciones han determinado la regulación de figuras específicas (por ejemplo en el impuesto sobre la renta, en el impuesto sucesorio, por citar algunas), e influyen en las tendencias modernas del derecho tributario. Esta parte ha sido fundamental para la preparación de la materia prima de este trabajo. Su carta del 25 de junio de 1984, de la cual adjunto fotocopia, es uno de los testimonios de su generosa colaboración académica, cuya mención considero obligada. Catorce años después recibí nuevamente la valiosa ayuda del Doctor Malherbe, quien con fecha 25 de septiembre de 1998 me envió una carta por fax, en la que formula algunas consideraciones sobre la evolución de un sistema tributario, y me manifiesta que, después de haber creído en el objetivo de un único impuesto sobre el gasto, ha vuelto a estimar

conveniente la coexistencia del impuesto sobre la renta con el impuesto al valor agregado. Además, dice que el surgimiento de numerosos impuestos regionales y locales conduce a un sistema más complicado.

Es, pues, interesante el punto de vista del Doctor Malherbe, quien ha sido siempre un defensor del impuesto sobre la renta y, después de haber pensado que desaparecería para dar lugar a un único impuesto (sobre el gasto), ahora sostiene lo antes apuntado.

7. Universidad de Deusto, Bilbao, España. Estuve con el Doctor José María Merino Antigüedad, Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, Catedrático Titular de Derecho Financiero y Tributario en esa Facultad, y autor del libro *Esquemas de Derecho Tributario*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1993. La entrevista se celebró el 25 de noviembre de 1996, a partir de las 4:30 p.m. En esa oportunidad conversamos sobre las nuevas tendencias y el futuro del derecho tributario y de los tributos.

El Doctor Merino considera que ya se llegó al agotamiento en la búsqueda de hechos imposables. Los tributos directos y los indirectos comprenden los diferentes hechos imposables en que se puede encontrar una persona, sea ésta individual o jurídica. De ahí hay que partir para analizar si han sido efectivos o no. En opinión del Doctor Merino, los impuestos más importantes son:

- a) Impuesto directo: el impuesto sobre la renta a las personas físicas (ISR-PF);
- b) Impuesto indirecto: impuesto al valor agregado (IVA).

Para dicho experto, los demás no tienen interés recaudatorio. Además, el impuesto de aduanas ya casi no existe (recuérdese que en Europa, para facilitar su comercio, ya no existen aduanas internas). Considera el Doctor Merino que el impuesto sobre la renta es el gran impuesto. Hay que formar la conciencia del ciudadano contribuyente, pero él (el contribuyente) sí puede exigir sobre que se le

informe fidedignamente qué se hace con su dinero. En cambio, el caso del IVA es diferente, pues se paga si se consume, y además se da en él la "ilusión financiera": se paga sin ver. El Doctor Merino considera que hay una unidad dialéctica entre el impuesto y el gasto. Dice que hay que volver al consentimiento en los tributos. Si no, se acaba en el "despilfarro" del gasto público. El IVA es el gran impuesto de armonización europea. Incluso en los tipos tributarios. El Doctor Merino cree también que se va a mantener dicho impuesto en Europa. Es probable que vaya aumentando. Tiene potencia recaudatoria.

Por otra parte, se refirió a los impuestos ambientales, que tendrán la finalidad, como su nombre lo dice, de proteger el medio ambiente. En el campo financiero hay que poner atención al gasto público. El gasto público es el gran ausente. Aquí nos encontramos con el presupuesto. Hay que tener control; si no, se dan los desfases presupuestarios.

8. Universidad Sophia. Tokio, Japón. Esta universidad es una de las más prestigiosas de Japón, fundada por la Compañía de Jesús en 1913. En abril de 1987 tuve oportunidad de visitarla y conocí a la Doctora Junko Obata, Profesora de Derecho Tributario en la Facultad de Derecho. Cambiamos impresiones sobre los sistemas tributarios y la temática de esta tesis. Posteriormente, la Doctora Obata me envió por correo electrónico respecto al sistema tributario japonés, importante información que también ilustra el presente trabajo. Además, durante mi estancia en Japón, pude consultar documentos interesantes sobre el sistema jurídico japonés. La última información sobre los tributos en Japón me la envió la Doctora Obata, por correo electrónico, el 5 de mayo de 1998. Adjunto fotocopia de la misma.

Hay que hacer notar que el ingreso tributario más significativo (y por lo tanto el más importante) del Presupuesto General de Japón es el impuesto sobre la renta, el cual aporta (en sus dos componentes:

impuesto sobre la renta individual e impuesto sobre la renta corporativo) las tres cuartas partes de los ingresos tributarios. En Japón se estableció hace relativamente poco tiempo un impuesto al consumo, que todavía es muy bajo (5%) y que pronto aumentará al siete por ciento (7%). Dicho impuesto al consumo es una figura diferente del IVA. Antes de la Segunda Guerra Mundial el aporte de los impuestos indirectos era sustancialmente mayor que el de los directos. Pero después de la guerra, Japón realizó una reforma de su sistema tributario, basada en las recomendaciones de la Misión Shoup, grupo técnico de los Estados Unidos de América, que llegó en 1945, con lo cual cambió la política fiscal japonesa, ya que a partir de entonces los impuestos directos (especialmente el impuesto sobre la renta) son los que más aportan al Presupuesto General.

También debe mencionarse la descentralización tributaria japonesa, pues con los gobiernos locales los que administran gran parte de los tributos, mientras que el Estado recauda el resto. En caso de conflicto, prevalecen los tributos en favor de los gobiernos locales.

9. Universidad de Taiwan, República de China. Mi visita a la República de China (Taiwan) en abril de 1997 fue muy oportuna, porque ese año se encontraba en su fase final la reforma tributaria tendiente a la introducción del Sistema Integrado del Impuesto Sobre la Renta, uno de los más modernos del mundo, resultado de largos estudios jurídicos y económicos internos y comparados. No se había introducido antes por varias razones, siendo entre ellas la más importante la decisión política. Antes de 1996 el Presidente de la República era nombrado por la Asamblea Legislativa, mientras que a partir de ese año fue electo directamente por el pueblo, y pudo hacer las propuestas correspondientes y darle a la reforma el impulso necesario hasta su aprobación. Se necesitaron muchos estudios jurídicos, pero también económicos, pues el hecho significó una disminución de los ingresos fiscales que seguramente se recuperarían con los beneficios de la introducción del nuevo

sistema, tal como en efecto sucedió y se pudo apreciar en el corto espacio de un año. El sistema entró en vigencia en 1998.

La República de China, en Taiwan, con sus 36,000 kilómetros cuadrados y sus veintiuno y medio millones de habitantes, es una de las potencias económicas del mundo y la décimocuarta nación comercial. Para explicar este fenómeno se necesitaría otra clase de estudio. Su PIB es de doscientos sesenta mil millones de dólares y similar su PNB, lo que da un PNB per cápita de doce mil quinientos dólares por habitante, con un crecimiento anual del seis por ciento. Considero importante mencionar que en mi visita a la Universidad de Taiwan fui atendido personalmente por el Decano de la Facultad de Derecho y por los profesores de Derecho Financiero y Derecho Internacional, quienes gentilmente pusieron a mi disposición en inglés, toda la bibliografía y la documentación necesarias para mi estudio.

La República de China ya había introducido el IVA en 1986, en sustitución de un complicado sistema de impuesto gradual a las ventas. La tasa del IVA es actualmente del cinco por ciento (5%). El impuesto sobre la renta se había ido perfeccionando, pero todavía mantenía lo que se consideraba una deficiencia de equidad, en el sentido de que el corporativo afectaba las utilidades y el personal gravaba, además, los dividendos, con lo cual existía un caso de doble tributación que había que depurar. (Cuando hice mención al aspecto económico y comercial de la República de China mencioné su destacada participación en el mundo, lo que significa que la actividad de las empresas industriales y comerciales es fundamental para el desarrollo del país, tal como sucede con cualquier otro, por lo que la tributación puede ser un factor positivo o negativo para el desarrollo, y de ahí la importancia que adquirió la reforma tributaria a que me refiero). El sistema anterior del impuesto sobre la renta, que se podría llamar clásico, contenía diversos casos preferenciales, pero con dicha estructura se

producían diversos fallos, como la ineficiencia económica y la distribución injusta de la carga tributaria. Todo ello generaba a su vez irregularidades como la doble tributación en los dividendos -ya referida-, la distorsión en la política financiera del sector empresarial y la complejidad e inequidad del sistema.

Los estudios realizados demostraron tener la razón, pues las empresas mantenían grandes utilidades sin distribuir, para evitar la doble tributación sobre las mismas, y al entrar en vigor el nuevo sistema salió a flote una enorme masa de recursos que activaron y consolidaron la economía de la República de China. El sacrificio fiscal previsto quedó pronto compensado. La fortaleza y solidez de la economía de ese país resistieron el embate de la crisis económica en el sudeste de Asia en 1998, manteniéndose prácticamente intactos el nivel de inversión extranjera y la rentabilidad de las empresas, lo que le significó al erario público una estabilidad económica que perdieron varios de sus vecinos de la región. Desde luego, el factor impositivo no fue el único que determinó la resistencia de la República de China, pues ese país ha cuidado muy celosamente los niveles de endeudamiento externo, sino que todo el conjunto de medidas de prudencia y eficiencia contribuyeron indudablemente a ello. Aun así, la crisis económica asiática no dejó de afectar de algún modo a la República de China, aunque sus efectos han sido ya absorbidos por la salud económica del país.

Esta etapa de la investigación me permitió comprobar la importancia de que los países tengan un moderno y eficiente sistema tributario, porque éste incide profundamente en cualquier coyuntura económica, como sucedió en Asia, y cuyos efectos se expandieron por todo el mundo. Como he afirmado al hablar de la globalización, hay una interrelación entre los países, de manera que lo que sucede en uno ya no es indiferente para los demás, más si se trata de una crisis de grandes proporciones.

El ejemplo de la República de China en lo referente a la modernización de su sistema tributario, y especialmente del integrado impuesto sobre la renta, es válido para los demás países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Sin embargo, es comprensible que en ese país el impuesto sobre la renta tenga tal preponderancia, porque se trata de una nación cuya actividad principal es el comercio y no cuenta con recursos naturales. La competitividad de sus empresas (y, desde luego, la de sus productos) debe ser garantizada o, por lo menos, apoyada por el Gobierno.

10. Universidad de Stanford. Mi trabajo en la Universidad de Stanford, Palo Alto, California, se realizó en el mes de abril de 1997, bajo la dirección del Doctor Charles E. McLure, Jr., Senior Fellow de la Institución Hoover, centro de investigación perteneciente a dicha universidad. El Doctor McLure es una autoridad mundial en tributación. Ha sido miembro del cuerpo de asesores del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional, de diversos organismos internacionales y ha realizado estudios para la reforma tributaria de diversos países de los cinco continentes, incluyendo América Latina. Desde que nos conocimos en Suiza, en una conferencia de la International Fiscal Association, me ha prestado una generosa colaboración, y en nuestras jornadas de estudio en Stanford me aportó importantísimas ideas, y me proporcionó bibliografía, documentos y estudios que han sido muy útiles para desarrollar esta tesis.

El Doctor McLure ha estudiado a fondo el impuesto sobre la renta y los impuestos indirectos (como el de las ventas) en los Estados Unidos y en otros países. En los Estados Unidos no existe el IVA, sino el impuesto a las ventas, lo cual ha sido objeto de múltiples consideraciones. En primer lugar, es importante mencionar que, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos, los estados de la Unión conservan una importante parte de la soberanía tributaria, especialmente en áreas no

asignadas al gobierno federal. Por lo tanto, en los Estados Unidos la política tributaria y la administración tributaria están más descentralizadas que en otros países. Los estados de la Unión tienen, por lo tanto, una discrecionalidad muy amplia en el diseño y ejecución de la política tributaria. Pueden participar en programas de intercambio de información, así como en otras formas de asistencia horizontal con otros estados, y también verticalmente con el gobierno federal, pero no están obligados a ello. Este sistema de legislación y administración prácticamente independientes le proporciona autonomía y flexibilidad a los gobiernos estatales, pero al mismo tiempo crea distorsiones económicas, complejidad y confusión, que en no pocos casos significa duplicación de administraciones tributarias, trámites, esfuerzos y costos.

Por lo tanto, el Doctor McLure comenta el sistema norteamericano, para después referirse a otros sistemas tributarios. Él cree firmemente en la simplificación, y es un tema que menciona en muchas de sus obras y publicaciones, e incluye entre sus recomendaciones. Sin embargo, dada la peculiar naturaleza del sistema norteamericano, en que existe una cierta dualidad de potestades tributarias, es más difícil recetar llanamente la simplificación. A pesar de esto último, el Doctor McLure cree que sí se puede hacer más todavía, porque el sistema tributario de los Estados Unidos de América tiene complejidades que podrían evitarse, con lo cual se le dotaría de más eficiencia.

En la administración tributaria de los Estados Unidos el Internal Revenue Service y la Secretaría del Tesoro están completamente automatizados, lo que significa que tienen registrados a casi todos los contribuyentes, siendo la meta diaria de dicha administración primero velar para que tributen de manera indirecta y, segundo, fortalecer el control para castigar a los evasores. En Estados Unidos, como en Europa, la evasión de impuestos es uno de los delitos más graves. El impuesto sobre la renta individual es federal en un ochenta por ciento, pero el Estado se reserva un veinte por ciento. Lo

mismo puede decirse del impuesto sobre la renta de corporaciones. El impuesto sobre las ventas es un impuesto estatal, lo cual explica que su tasa pueda variar de un estado a otro. La seguridad social es federal. Cada segmento del sistema debe ser perfeccionado, y eso es lo que aún está por hacer. ¿Cómo se puede simplificar un sistema tan complejo? El Doctor McLure señala que todo impuesto debe ajustarse a la realidad, pero hay que conocer bien la realidad y la estructura de cada impuesto antes de hacer cualquier cambio en el sistema.

También se pregunta si el impuesto sobre la renta debería seguir existiendo, y él mismo se responde que en determinados sistemas sí podría sobrevivir, pero en la mayoría tendrá que ser substituido por otro o sencillamente ser reducido. En cambio, opina que el impuesto sobre las ventas tiene un buen sistema en los Estados Unidos, no es tan complejo, es de fácil recaudación y su efecto económico no es impactante en el momento de tributar. Él establece una diferencia entre las razones de fundamento del impuesto sobre la renta y las del Sales Tax (impuesto a las ventas), lo cual yo había anticipado, y concluye que la opción que se ha hecho por el impuesto a las ventas resulta ser la mejor para los Estados Unidos, pero que el impuesto sobre la renta deberá ser replanteado, al menos mientras exista en su forma actual. Tampoco quiere decir que vaya a desaparecer, sino transformarse o evolucionar hacia una figura en que al ciudadano le resulte más fácil tributar y al fisco recaudar a menor costo. Por ahora, el sistema norteamericano funciona bien en términos generales, razón por la cual no cabe esperar que desaparezcan el impuesto a las ventas ni el mismo impuesto sobre la renta, pero la nación va evolucionando, la economía va creciendo y las complejidades también van en aumento. Por ello es oportuno planificar el rumbo que debe tomar la tributación. La primera solución que el Doctor McLure ve es mejorar la coordinación entre los estados, porque su soberanía tributaria no será alterada; y, luego, la cooperación entre los estados y el gobierno federal deberá conducirse también

hacia un mejoramiento continuo. Ese será el mejor camino para superar los problemas que se vayan presentando en el devenir de esta nación.

El Doctor McLure se mostró en todo momento complacido de que alguien compartiera su preocupación por el futuro de los sistemas tributarios y, especialmente que coincidiera con él en cuanto a la necesidad de la simplificación, la modernización y la eficiencia de la administración tributaria.

En esta parte de mi trabajo, se puede notar que me he referido únicamente a “sistemas tributarios” y no a “derecho tributario”. La explicación de esto tiene dos partes: la primera es que el Doctor McLure emite sus opiniones desde el punto de vista económico, por lo que la expresión “tax law” (derecho tributario) le resulta irrelevante. La segunda razón es que en los Estados Unidos el sistema jurídico es anglosajón jurisprudencial, con sólo determinadas leyes escritas, por lo cual el derecho es más dinámico que en los países de tradición jurídica romanista, como el nuestro. Por lo tanto, en Estados Unidos casi no tiene ningún sentido el decir “las tendencias modernas del derecho tributario”, ya que su derecho evoluciona a medida que los hechos ocurren. Pero lo que verdaderamente evoluciona en ese país es la economía, por lo que los diferentes fenómenos concernientes a la tributación generalmente quedan comprendidos dentro de los estudios económicos. Desde luego, existe el “tax law”, pero como un área de todo el sistema legal norteamericano en conjunto. Por esta razón, el trabajo que realicé en las Universidades de San Francisco y de New York no enriqueció tanto esta tesis como el realizado en Stanford con el Doctor McLure.

11. Trabajo de investigación en la Universidad de Estocolmo, Suecia.

Realizado en junio de 1997, constituyó una parte muy importante de mi trabajo de actualización de esta tesis, tanto por las razones que expondré adelante, como porque fui personalmente atendido por

el Rector, Doctor Gustaf Lindencrona, quien, además de ser una personalidad muy respetada en Suecia por todos los sectores, es un académico especialista en derecho tributario, del que fue profesor durante muchos años. Además, él personalmente designó al Profesor Peter Melz (Profesor Titular de derecho tributario en la Facultad de Derecho de dicha universidad) para que me ayudara durante todo el tiempo de mi permanencia como investigador en la misma.

Suecia ha sido desde hace mucho exponente de un sistema tributario sólido y eficiente. También ha sido modelo de otros sistemas tributarios tanto en Europa como en el mundo, incluyendo a los Estados Unidos. Sin embargo, en 1991, como los demás países nórdicos: Noruega, Dinamarca y Finlandia, emprendió la reforma de su sistema tributario, especialmente del impuesto sobre la renta, para hacerlo más acorde con la realidad económica (micro y macro) y compatible con su futura incorporación a la Unión Europea (la cual se produjo en 1995). De esa cuenta, Suecia introdujo un ajuste de las tasas a niveles sustancialmente bajos, ejemplo que fue seguido por los demás países de la región nórdica. El Profesor Lindencrona integró y dirigió el denominado Nordic Council for Tax Research, el cual, durante veinte años realizó los estudios necesarios y preparó la Tax Reform in the Nordic Countries, al que tuve acceso y que contiene ideas interesantes sobre la transformación de los regímenes fiscales de dichos países. Es importante subrayar que los países nórdicos son naciones desarrolladas, pertenecientes al primer mundo, con altos niveles de vida y, por lo tanto, no comparables con Guatemala, pero mi interés por esa experiencia radica en que comprobé que en todos tiene aplicación mi postulado de la simplificación y modernización tributaria, lo que se traduce en el siguiente razonamiento: si en los países que tienen sistemas tributarios muy desarrollados es necesaria la simplificación y modernización a fin de hacerlos eficientes, cuánto más no lo será en los países subdesarrollados, cuyo marco sociocultural es muy bajo. Por lo tanto, la comprobación que

hice y sus resultados son plenamente aprovechables para este trabajo.

Los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia tomaron la determinación de establecer una organización común para promover la investigación en el campo tributario, convocando a los mejores exponentes en la materia, procedentes de dichos países. Se denominó, como ya lo indiqué, Nordic Council for Tax Research, utilizando el idioma inglés como lengua de trabajo, en virtud de las diferencias existentes entre los propios, especialmente el finlandés. Sin embargo, muchas publicaciones en sueco y en noruego son asequibles e inteligibles para todos. El espíritu de tal iniciativa fue básicamente de cooperación entre dichos países, pero su utilidad trascendió ese objetivo básico y constituyó precisamente la fuente de información para la propuesta a los respectivos parlamentos de los proyectos de reforma tributaria, que se puso en marcha en 1991.

El Dr. Lindencrona me expuso que el impuesto sobre la renta, como la fuente principal de ingresos tributarios directos del Estado, requería ser actualizado para volverlo más eficiente y para ello la ley de reforma clasifica la renta según tres categorías: renta proveniente de empleo, renta proveniente de negocios y renta proveniente de capital. Esta distinción haría más justa la aplicación del impuesto y evitaría la elusión, aunque se reportara un descenso en los niveles de ingresos nacionales por tal concepto, porque las tasas se reducirían. La eficacia de las medidas resultó mayor de lo previsto, porque hasta la fecha el volumen de ingresos ha crecido, lo cual reporta un beneficio tanto al fisco como al régimen de prestaciones sociales. (Es oportuno señalar que en la mayoría de los países europeos el impuesto sobre la renta alimenta los fondos de la seguridad social, tal como lo he mencionado en otras partes de este trabajo, lo cual redundando en que el contribuyente ve y recibe el beneficio de sus impuestos en salud, educación y otros servicios, y esto favorece su disposición a tributar).

El Profesor Melz, por su parte, explica que a partir de la reforma se ha producido un cambio, representado por el incremento del monto del IVA recaudado. Esto hace pensar en la conveniencia de fortalecer el IVA, aunque se tenga que hacer un ajuste en el impuesto sobre la renta, para no depender solamente de uno, lo cual confirma cabalmente una de las hipótesis de esta tesis.

12. Trabajo de investigación en la Universidad de Uppsala, Suecia.

Por las mismas razones que fui a la Universidad de Estocolmo, y por las que también iría a las universidades de Lund y Gotemborg, en Suecia, fui a la Universidad de Uppsala, antigua y prestigiosa casa de estudios que ha dado científicos (incluso Premios Nobel) en diferentes disciplinas. Allí mi interlocutor fue el Profesor Nils Mattsson, Profesor Titular de Derecho Tributario, quien generosamente me dedicó el tiempo necesario, a pesar de sus muchas actividades académicas e investigativas.

El Profesor Mattsson ha hecho aportes en la profundización del impuesto sobre la renta, en materia de política fiscal y en otros temas del Consejo Nórdico, ya referido antes. Uno de sus últimos estudios es el relacionado con la precisión del concepto de establecimientos para los fines de aplicar el impuesto sobre la renta a las personas individuales (Bosättnings-Begreppet Skatterättsliga Regler för Fysiska Personer) y hacer más justa esta imposición. Hay que tomar en cuenta que Suecia es un país exportador de capital, bienes y servicios, pero también receptor, por lo que resulta indispensable determinar exactamente el concepto de domicilio, por ejemplo, para evitar la doble tributación.

El Profesor Mattsson también coincide con la propuesta de la simplificación tributaria, siempre que las normas y todo el sistema sean lo suficientemente precisos para que la tributación sea justa y eficiente. El Profesor Mattsson me aclaró el principio de “precisión” en el diseño de un sistema tributario o su reforma, lo cual me ha parecido interesante y oportuno. Desde luego, eso pone de

manifiesto el grado de perfeccionamiento al que han llegado los países nórdicos. Pero, a pesar de la enorme diferencia entre esos sistemas y los de los países latinoamericanos, es conveniente que en la modernización de los nuestros se aplique también el principio de precisión en la elaboración de la norma, o sea en la ley tributaria.

13. Trabajo de investigación en la Universidad de Lund.

En esta universidad tiene su sede el Instituto de Derecho Mercantil, dentro del cual está el Departamento de Derecho Comercial, dirigido por el Profesor Doctor Olof Jakobsson. Es un excelente centro de documentación y de recopilación de los estudios realizados en todo el mundo en materia mercantil y áreas relacionadas con el mismo, entre las cuales está la materia tributaria. Este centro pone el énfasis en los aspectos prácticos del comercio internacional e interregional. También hay aquí gran interés por conocer las causas y los efectos de los fenómenos concernientes a los mercados dependientes.

El Profesor Jakobsson me proporcionó importante documentación e información sobre la reforma de los sistemas tributarios en los países nórdicos, que me sirvió de guía para la realización de las jornadas de investigación en todos esos países. Por su ubicación, Lund es una ciudad a cuya universidad acuden especialistas de diversas partes del mundo a investigar temas científicos, muy variados y especializados.

14. Universidad de Gotemburgo.

En esta universidad los estudios especializados en tributación se realizan más en la Facultad de Negocios (Business School) que en la Facultad de Derecho. Allí me reuní con el Profesor Robert Pahlsson, quien se interesó por el tema de la simplificación tributaria, porque me aseguró que es un punto que él considera necesario en esta materia, pero que muy pocas personas lo dominan aún en

los países escandinavos. También en esta universidad se pone énfasis en la parte práctica de los negocios, porque Gotemburgo es el principal puerto de Suecia y la sede de grandes compañías suecas y extranjeras que operan allí, además de un punto de embarque para exportación, lo cual explica el interés que tiene en el contexto del comercio internacional.

15. Trabajo de Investigación en la Universidad de Oslo, Noruega.

Otra etapa muy interesante de la investigación fue el trabajo en la Universidad de Oslo, el cual realicé bajo la dirección del Profesor Frederik Zimmer, Profesor Titular de Derecho Tributario y Director del Departamento del mismo nombre, quien es un erudito y ha publicado muchas obras en materia tributaria. También es miembro del Nordic Council for Tax Research.

Antes de referirme a las explicaciones del Profesor Zimmer, anotaré que Noruega es uno de los países más ricos del mundo, con un nivel de vida muy alto y la moneda más fuerte de los países escandinavos. Tiene muchos recursos marinos, mineros, y es productor y exportador de petróleo. No es miembro de la Unión Europea y goza de una gran libertad para comercializar su inmensa riqueza, que se tiene que distribuir solamente entre cuatro millones y medio de habitantes, con una tasa de desempleo muy baja, alto porcentaje de población económicamente activa y altos niveles de educación primaria, secundaria y universitaria. Todo esto lo anoto porque tiene una importante incidencia en nuestro tema: el costo de la seguridad social es bajo, la recaudación de la misma es alta, la deuda del Estado es muy baja, y los intereses que éste paga son menores de los que recibe. Por lo tanto, Noruega es un país sin déficit fiscal. El sistema tributario noruego tiene como componente más importante el IVA; sólo él aporta al erario público el veinte por ciento (20%) de los ingresos; luego el impuesto sobre la renta y patrimonio, seguido del impuesto sobre exportación de petróleo. Juntos el impuesto sobre la renta y el de petróleo equivalen al IVA. El resto de la recaudación proviene de

la seguridad social y de otros impuestos que, individualmente considerados, son poco significativos. El Profesor Zimmer considera que la simplificación ha sido muy importante, pero debido a que Noruega ya ha pasado por esa etapa hace tiempo, siendo su sistema tributario relativamente sencillo o, mejor dicho, bien determinado, ahora tiene que hablarse de un perfeccionamiento del mismo. Esto se debe a que la simplificación por sí sola no es suficiente: debe contar también la modernización, entendiéndose por ésta la automatización tanto de la administración pública como de los sistemas de los contribuyentes, para facilitarles el cumplimiento de sus deberes. No sólo hay que pensar en el IVA, cuya recaudación es más fácil, sino también en el impuesto sobre la renta y en la seguridad social.

Continuando mi trabajo de investigación en Noruega, estuve con el Profesor Doctor Ole Gjems-Onstad, Director de Área en la Norwegian School of Management de Sandvika, fuera de Oslo, escuela superior privada, especializada en el área de negocios y administración de empresas muy prestigiosa en Escandinavia, a donde acuden muchos profesionales de otras partes del mundo, por ejemplo de los Estados Unidos, del Reino Unido, Canadá y Japón, procedentes de grandes empresas y organizaciones empresariales. El Profesor Ole Gjems-Onstad también es miembro del Nordic Council for Tax Research, ha escrito muchas obras, estudios y artículos y es además el corresponsal del International Bureau of Fiscal Documentation de Amsterdam, Países Bajos.

El Profesor Gjems-Onstad se ha especializado en el impuesto sobre la renta, y efectuó los análisis tendientes a la reducción de las tasas de dicho impuesto para las rentas más altas, debido -según me lo explicó personalmente- a que eran tasas que solamente existían en teoría y nunca se aplicaban; mientras que, reduciendo las tasas a niveles reales, habría coincidencia entre la teoría y la práctica, o sea entre la ley y la realidad. Su propuesta tuvo éxito y fue aceptada no sólo por Noruega, sino por

los demás países nórdicos, lo cual constituyó algo muy novedoso, tomando en cuenta que la tributación en esos países era (y sigue siendo) muy alta. Sin embargo, la propuesta tuvo un beneficio adicional, y es que la reducción de las tasas atrajo notoriamente la inversión extranjera. Noruega es un país de alta tecnología y exportación de servicios, de manera que siempre ha sido atractiva para los inversionistas, pero en los últimos años disfruta de mayores índices de ingresos por tales rubros. Cabe señalar que Noruega tiene leyes muy drásticas, tendientes a proteger el medio ambiente, por lo que no pone mayor interés en el aumento de la producción si ello implica un daño directo o indirecto a la naturaleza. Por eso, la producción de petróleo en el Mar del Norte se limita a lo necesario, y se mantiene en niveles estables e invariables. Lo mismo puede decirse del carbón y de la pesca, rubros significativos y tradicionales de la economía noruega. En servicios se incluye el transporte marítimo, el cual es muy importante para su economía, pues el país tiene una de las marinas mercantes más grandes del mundo. Por otra parte, el impuesto sobre la renta a las personas físicas también tenía que adecuarse a la realidad, lo cual requería un estudio cuidadoso. El Profesor Gjems-Onstad considera que el impuesto sobre la renta de las personas más ricas (que en Noruega dan más que en el resto de los países escandinavos) no debe sobrepasar de una tasa proporcional moderada, dado que para los demás contribuyentes también es proporcional. La conclusión que a mí me interesa trasladar de la experiencia noruega a este trabajo es que muy acertadamente se eliminó el tabú de que el impuesto sobre la renta es un instrumento de “justicia social”, porque había llegado a desnaturalizarse como impuesto, técnicamente hablando, y había sido instrumentalizado hacia lo que en la doctrina se llama “fines extrafiscales de los impuestos”, verdaderas aberraciones que deben ser depuradas de un sistema tributario, si se quiere modernizarlo, simplificarlo y hacerlo eficiente. Esta experiencia de un país rico y desarrollado, con altas tasas impositivas, me pareció sumamente interesante y útil para la

demostración de la hipótesis de esta tesis, pues si un país en que la tasa del impuesto sobre la renta era alta (supuestamente rentable) decidió reducirla sustancialmente (por ejemplo, de 78.7% a 51.7% a los empresarios independientes), cuánto más no debe aprender un país en vías de desarrollo que necesita de la inversión nacional y extranjera. Por ello considero muy ilustrativo cómo se despojó al impuesto sobre la renta de dicha deformación, pues sería erróneo atribuirle a este impuesto cualidades y especialmente fines, que no tiene.

16. Ministerio de Finanzas Públicas de Suecia.

Aunque por lo general no me ha interesado entrevistarme con funcionarios de los ministerios, dado que en su mayoría son renuentes al cambio o a la introducción de innovaciones en los sistemas tributarios, que podrían implicar renunciaciones o disminuciones de ciertas prácticas y/o procedimientos, en el caso de Suecia me interesó la entrevista con dos funcionarios: el señor Roland Gustavsson, Subsecretario para Asuntos Tributarios Internacionales del Ministerio de Finanzas, y el señor Anders Kristoffersson, Subsecretario de Política Tributaria del mismo ministerio.

El señor Gustavsson se interesa por los convenios internacionales que tengan relación con tributación, como, por ejemplo, los tratados sobre doble o múltiple tributación internacional, por lo que él considera una necesidad la simplificación tributaria, tanto por parte de las autoridades tributarias como por parte de los sujetos impositivos. Uno de los aspectos más importantes es el derivado de los procesos de integración económica, como el de la Unión Europea, el área de libre comercio (NAFTA), en América del Norte, el Mercado Común Centroamericano, etcétera, y las funciones de organizaciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El señor Anders Kristofersson tiene a su cargo una sección muy importante del Ministerio de Finanzas de Suecia, que es la de política tributaria, y por lo tanto el tema de la simplificación tributaria le

interesa especialmente. El considera que el sistema tributario sueco todavía es muy complejo y tiene que continuar en un proceso de simplificación, aun cuando advierte que es eficiente y productivo. Pero en Suecia se está produciendo un considerable aumento del universo contribuyente, tanto en calidad como cantidad, por lo que la administración tributaria debe elaborar y desarrollar su política tributaria de acuerdo con esta realidad. Es una actitud, a mi juicio, muy sensata y realista, además de previsor. Hay que tomar en cuenta que esta evolución se ha acentuado desde que Suecia ingresó en la Unión Europea, tanto por las nuevas relaciones derivadas de dicha integración como por el impulso que ha significado para la producción y exportación suecas. El señor Kristoffersson coincidió plenamente conmigo en que el sistema tributario debe apoyarse sólidamente en el impuesto sobre la renta y especialmente en el impuesto al valor agregado, tanto en sus componentes nacionales como en los locales.

17. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Además de los países desarrollados (Europa, América del Norte y algunos de Asia), he investigado también en algunos países en vías de desarrollo, que han puesto énfasis en la transformación del sistema tributario, con éxito en algunos casos y sin éxito en otros. De esa cuenta, los países latinoamericanos que me interesaron más fueron los que yo llamo "intermedios": Colombia, Perú y Ecuador. Excluí a los grandes (México y Brasil), porque el peso de su enorme deuda pública -y su déficit- no les permite emprender una verdadera reforma, ya que podría implicar algunos sacrificios de ingresos. Por razones de tiempo no llegué a Chile, que ha sido llamado el modelo de América Latina, pero finalmente preferí prescindir de él porque, de una u otra manera, nos han llegado a Guatemala las noticias e influencias de tal modelo.

El trabajo en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, fue sumamente ilustrativo y

provechoso, pero desgraciadamente dos grandes problemas que todavía aquejan a Colombia no le proporcionan las condiciones propicias para llevar a cabo, con la serenidad política debida, una completa transformación de su sistema tributario. A pesar de ello ha hecho inmensos y ejemplares esfuerzos que, de una u otra manera, yo reflejo en este trabajo.

Mi trabajo de investigación en Perú fue, desde el punto de vista de la realidad nacional, más provechoso. Perú es un país grande, con mucha población, que en los últimos decenios ha sufrido grandes crisis políticas, que tiene muchos recursos y al mismo tiempo grandes problemas relacionados con pobreza, salud y educación. No obstante, en los últimos años logró cierta estabilidad política y cuenta con mejores condiciones que sus vecinos grandes para continuar una reforma tributaria que, por cierto, no ha concluido. Al principio de este proceso ha tenido reveses y sobre los errores cometidos ha recommenzado, lo cual dice mucho del empeño y determinación por lograr un sustancial avance. Mi trabajo en la Universidad Nacional Central fue interesante, pero las prioridades investigativas van por otro rumbo, lo cual es perfectamente comprensible. En cambio, en la Pontificia Universidad Católica del Perú encontré más claridad en la dedicación a esta materia, y fue así como pude realizar un trabajo más profundo, con el decidido apoyo de las autoridades superiores, tanto de la universidad como de la Facultad de Derecho.

En la Pontificia pude disponer de un excelente centro de documentación y bibliografía, además del recurso informático, que me llevó al escenario actual del sistema tributario peruano. Además, tuve la oportunidad de un fructífero intercambio de experiencias con los Doctores Armando Zolezzi Möller y Sandra Sevillanos, Profesores de Derecho Tributario en dicha Universidad. Hago la aclaración de que en ningún momento estoy sugiriendo que Perú sea un modelo, pero sus experiencias son muy interesantes y constituyen un laboratorio con ciertas similitudes con la realidad

guatemalteca.

El sistema tributario peruano no ha dejado de ser complejo, tanto por el número de impuestos existentes como por las reformas y contrarreformas que los mismos han sufrido. Sin embargo, ha iniciado el proceso de depuración de los tributos que no tienen ninguna relevancia para el erario; además, ha delegado a los gobiernos locales otra porción de los impuestos que resulta más conveniente recaudar a ese nivel; y ha emprendido la simplificación y despolitización de la administración tributaria con la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria del Perú (SUNAT), esfuerzo que en un principio tomó la senda equivocada y luego rectificó, mediante un replanteamiento de sus fines y medios, para ser ahora un factor positivo de cambio. Con más de un millón de kilómetros cuadrados y más de veinticuatro millones de habitantes, Perú tenía en 1993 sólo quinientos ochenta mil contribuyentes inscritos, de los cuales los que verdaderamente tributaban eran una minoría. El año de mi investigación, 1997, el número de contribuyentes inscritos era de 1,760,000, aunque los que efectivamente contribuyen todavía son menos. De todas maneras, aun cuando se puede apreciar la ampliación de la base tributaria, resulta curioso que apenas estén inscritos el siete por ciento de la población, cuando en Guatemala ya están inscritos el diez por ciento (aunque, repito, no significa en ninguno de los casos que todos los inscritos efectivamente tributen). Pero el hecho es que Perú tiene todavía una población mayoritariamente indígena -descendientes de los incas- que vive en el campo y realiza actividades productivas de subsistencia, lo cual explica la desproporción entre la población total y el número de contribuyentes registrados, y más aún el todavía reducido número de contribuyentes efectivos.

En Perú el impuesto sobre la renta sigue siendo una fuente apreciable de recursos. No existe el IVA, pero a cambio el impuesto a las ventas y el impuesto selectivo al consumo proporcionan al fisco los

mayores porcentajes de recursos.

La tarea de simplificación no es fácil, tomando en cuenta la complejidad de un sistema en el que se han hecho innumerables reformas y modificaciones que dificultan tanto al contribuyente como a la misma administración tributaria el conocimiento de las normas y el dominio de las mismas para su aplicación y cumplimiento. Sin embargo, para comenzar y facilitar las cosas a los pequeños contribuyentes individuales, se creó el Régimen Único Simplificado, en el que se refunden el impuesto sobre la renta como el impuesto general a las ventas. Esto no significa, ni mucho menos, que el sistema se haya simplificado, pero ya refleja la intención de facilitar el cumplimiento de las obligaciones a los pequeños contribuyentes que, en su mayoría, no cuentan con la infraestructura suficiente para disponer de una permanente asesoría contable y profesional. En otros países se ha hecho algo similar en cuanto a establecer un régimen para los pequeños contribuyentes, este es también el caso de Guatemala y ha tenido resultados positivos para ellos y para la misma administración tributaria, a la cual facilita la labor recaudadora y fiscalizadora. En general, los países en los cuales se ha implementado un régimen semejante son de América Latina (con excepción de Cuba y los anglófonos del Caribe), porque responden a recomendaciones de organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Es interesante ver cómo gradualmente van volviendo a Perú inversiones extranjeras que hace varios años se retiraron, lo que demuestra esa progresiva confianza en los cambios que se están implementando en el país.

Esta experiencia confirma que, en la medida que un sistema tributario se moderniza, se simplifica y se torna eficiente, la administración tributaria también se beneficia, pues ello significa que se estabiliza la actividad financiera del Estado, favoreciendo el desarrollo del país. En este sentido, son oportunas

dos notas: en primer lugar, el control del gasto público es tan importante como la recaudación misma, pues si el contribuyente pierde la confianza en el Gobierno de turno, la pierde también en el Estado y no vuelve a tributar bien. La segunda es que el sistema tributario debe infundir confianza a la inversión nacional y extranjera, y por eso debe ser estable, no reformado arbitrariamente ni cambiado ni mal interpretado ni mal aplicado, porque la inversión es sumamente sensible a las distorsiones fiscales.

18. Trabajo de investigación realizado en Ecuador.

Este trabajo lo llevé a cabo en octubre de 1998, tanto en Guayaquil (la segunda ciudad del país, pero la más importante económicamente) como en Quito (la capital). Ecuador tiene varias similitudes con Guatemala, como por ejemplo el número de habitantes, el ingreso por habitante, el PIB y, en cierta forma, la composición de los grupos étnicos, aunque los ecuatorianos sean descendientes de los incas, los de Guatemala de los mayas. Las grandes diferencias son, por ejemplo, la extensión territorial (ya que Ecuador tiene más del doble de kilómetros cuadrados que Guatemala) y los productos de exportación, siendo los principales de Ecuador el petróleo y productos marinos, seguidos de bananos, café y minerales.

En la Universidad Central del Ecuador conté con la valiosa colaboración del Doctor Walter Enríquez, Decano de la Facultad de Jurisprudencia, en la que incluso di una conferencia magistral. También estuve en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, donde fui finamente atendido por la Doctora Ximena Moreno de Solines, Decana de la Facultad de Jurisprudencia de dicha universidad, quien también puso a mi disposición documentación muy interesante. Además de las universidades, estuve en el Ministerio de Finanzas, donde me entrevisté con el Subsecretario Jurídico, Lic. Mario Prado. En este caso, o sea en la visita al Ministerio de Finanzas, no iba tanto a consultar cuanto a dar mis

opiniones, porque entonces ya estaba informado de lo que ocurría en el país en materia tributaria, previendo ya entonces la génesis de una crisis que detonaría tarde o temprano. Ecuador estaba saliendo de otra crisis política, había cierta esperanza de la población en que la economía se mantendría estable, sin que se encareciera el costo de la vida, pero el Gobierno tenía necesidad de recursos y se estaba debatiendo en el Congreso de dicho país sobre algunas leyes fiscales “de emergencia”, lo cual había creado ya inquietud en la población. El problema que yo pude detectar es que el debate se volvió una cuestión política de medición de fuerzas entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, quienes dejaban de lado consideraciones técnicas. Así, por ejemplo, el líder del Congreso propuso un impuesto del uno por ciento a la circulación del capital (incluyendo la circulación de cheques y títulos), mientras que el Ejecutivo proponía la eliminación de exenciones del IVA, gravar los créditos externos y mantener el impuesto sobre la renta como el principal tributo en Ecuador. El Ejecutivo tuvo que aceptar la propuesta del Congreso, para que éste a su vez aprobara la propuesta del Gobierno. El resultado fue una reforma híbrida que incluyó los aspectos menos técnicos de ambas propuestas. Yo preví el error y en una entrevista que me hizo la prensa declaré -como experto en la materia- que la mejor solución sería simplificar y modernizar el sistema tributario, fortalecer el IVA y no gravar las transacciones monetarias, porque esto desestimularía el crecimiento económico, favorecería el mercado negro de capital, en perjuicio de la población, y pondría en peligro los ahorros y el patrimonio de los ecuatorianos. En octubre, el mes de mi visita, transcurrieron todos los debates, hasta que la reforma se aprobó. Cuatro meses después explotó el descontento, primero en Guayaquil y luego en Quito, con huelga general que paralizó el país y manifestaciones de diversos sectores contra las medidas económicas resultantes de aquella reforma y del aumento de precios de productos básicos, incluso el combustible. Esto exasperó a la población, pues, por ejemplo, siendo Ecuador un

país productor y exportador de petróleo, la gasolina tuvo un incremento de más del ciento cincuenta por ciento, o sea resultaba más cara que en países no productores, sino importadores (como Guatemala). Durante mis jornadas de estudio e investigación en Ecuador preví dichas crisis, que al día de hoy no han concluido, sino más bien parecen empeorar, poniendo en peligro la institucionalidad y la democracia, muy frágil por cierto, pues Ecuador ha sido un país vivido militarizado directa e indirectamente durante los últimos treinta años.

En el caso de Ecuador se pone de manifiesto el peligro de hacer depender la actividad financiera del Estado de los productos de exportación, porque si éstos están sujetos a las leyes de la oferta y de la demanda internacional, así como a la especulación nacional e internacional, no se cuenta con bases sólidas para que haya estabilidad en la actividad recaudadora y erogadora de los recursos públicos; por el contrario se vive en un estado de contingencia que puede degenerar en una crisis económica y política, como la que se vivió en los primeros días de 1999. Son lecciones que vale la pena aprovechar en países como Guatemala.

19. Otras entrevistas.

A) Entrevista con el Profesor Paul-Bernd Spahn, Profesor de Finanzas Públicas de la Universidad Goethe, de Frankfurt (Alemania), y con el Doctor Hans-Joachim Raven, Asesor del Ministerio de Finanzas de Alemania, realizada el 29 de septiembre de 1998.

Expuse al Profesor Spahn el trabajo de investigación para mi tesis doctoral sobre la simplificación. Tanto él como el Doctor Raven estuvieron de acuerdo con mis planteamientos (que son las hipótesis de esta tesis).

El Doctor Spahn dijo que con los impuestos sobre la renta, al valor agregado y sobre el consumo (donde lo hay) es suficiente y añadió que los pequeños impuestos y tasas pueden quedar a favor del

municipio, como las de la luz, agua, teléfono, etcétera. Yo les informe que así es aquí y que se les llama tasas, ya sea a favor del municipio o de empresas estatales o privadas.

También les expuse mi propuesta en el sentido de que el impuesto sobre inmuebles pudiera quedar como un impuesto local o municipal, con un buen catastro, así como el impuesto de sobre circulación de vehículos, con lo cual ambos estuvieron de acuerdo. A propósito del impuesto territorial, el Doctor Spahn me relató que él vio en México un buen caso del catastro moderno y bien administrado, el de Puebla, donde pudo comprobar su eficiencia. Por otra parte, manifestó que él también cree que los impuestos de aduanas irán disminuyendo, pues el mundo actual es de apertura al comercio mundial y de eliminación de barreras (fiscales y no fiscales), además de los procesos de integración económica, que implican la supresión de aduanas entre los miembros y hacia terceros.

El Doctor Raven estuvo de acuerdo con la exposición del Doctor Spahn. Asimismo, el Doctor Spahn comentó que el IVA no debe deducirse del impuesto sobre la renta, pues es algo anormal esa "interferencia" de uno con el otro, y Guatemala es el único país del mundo donde existe esto. Yo estuve de acuerdo.

Finalmente, les expuse a ambos mi propuesta de que el IVA absorba otros impuestos, con lo cual estuvieron de acuerdo. En Alemania el IVA es el más importante, seguido del impuesto sobre la renta. En tercer lugar está el impuesto al consumo de petróleo.

El sistema tributario alemán, como derecho ordenado, es uno de los primeros de este siglo y continúa vigente (con las lógicas reformas que se le han hecho), tal como lo he relatado en otras partes de esta tesis, cuyas citas bibliográficas son sumamente útiles.

B) Entrevista con el Doctor Peter Byrnes, Consultor Fiscal Internacional con sede en Washington, Estados Unidos de América, realizada el día 5 de marzo de 1999.

El Doctor Byrnes se refirió a las tendencias del impuesto sobre la renta. Dijo que la primera tendencia es hacia una baja de tasas y hacia una base más amplia, pues no vale la pena tener una tasa muy alta ni les gusta a los inversionistas extranjeros.

El cree que los economistas han encontrado el terreno tributario, pero que los abogados podemos decir qué es justo y qué no es justo. Con la participación de economistas se avanza más rápidamente. Estuve totalmente de acuerdo con él, y esta misma idea la había expuesto yo en esta tesis.

El Doctor Byrnes dijo que la mejor forma para tener mejores recaudaciones es que la economía esté creciendo y así las recaudaciones surgen más fácilmente. También confirmó que en Estados Unidos existe la idea de que el impuesto sobre la renta deba evolucionar; que incluso hay quienes dicen que debería desaparecer. Pero, de momento, lo recomendable ha sido que se bajen las tasas de dicho impuesto.

En cuanto al IVA, el Doctor Byrnes dijo que es la recaudación que un estado moderno necesita. Agregó que hay países que tienen un solo impuesto, pero la gran mayoría tienen los dos: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

Refiriéndose al impuesto sobre la renta, expuso su progresividad y regresividad en lo que se conoce como el “flat tax” (tasa única). Cuál debería ser la tasa correcta para alcanzar la meta de justicia y progresividad es algo que las administraciones tributarias tienen que analizar y proponer (al Congreso de la República o al organismo legislativo que corresponda). En todo caso, hay que eliminar la duplicidad.

Otra tendencia que él ha visto en América Latina es el impuesto al activo, cuyo autor cree que es el mexicano Francisco Gil Díaz. El concepto es que se afecte el volumen del activo, y es más fácil de recaudar, porque es más difícil esconder el activo que la renta. Yo considero que dicho impuesto no

es justo, y en Guatemala existe el IEMA, que según mi opinión produce distorsión en el impuesto sobre la renta.

El Doctor Byrnes expone otra tendencia, que tiene que ver con la tributación internacional, y es el sistema territorial frente al sistema de renta mundial para el residente, lo que significa que en el sistema de renta mundial el país fuente tiene el primer derecho, de manera que los otros países ofrecen crédito por lo pagado en el primer país. Se pregunta ¿por qué es importante gravar en el país del impuesto? Y responde: porque si no, se pierde la inversión; y pone un ejemplo: Guatemala grava con el diez por ciento, Panamá no. Finalmente, Panamá capta más inversión. Por eso recomienda evolucionar de un sistema territorial a un sistema mundial.

Otra tendencia que señala el Doctor Byrnes es hacia una administración tributaria autónoma, para no estar bajo control de las fuerzas políticas. Eso tiene muchas ventajas, incluyendo el respeto al pueblo. Yo estoy de acuerdo con él, y ese es el caso de Guatemala con la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) como ente autónomo. El Doctor Byrnes se refirió a una tendencia negativa, que es el “terrorismo fiscal”, según el cual el fisco arremete contra todo el mundo, lo cual produce miedo al contribuyente y hace perder la confianza, como sucedió en México hace algunos años. Es terrible que un contribuyente honesto tenga miedo. Puso como ejemplo también a Venezuela, donde el Gobierno de ese país ha dicho que la administración tributaria estará en actitud de “combate” (!). Si cumple con su amenaza, afectará a mucha gente, aunque recaude mucho en un principio, pero ahuyentaría la inversión extranjera.

El Doctor Byrnes se refirió también a otra tendencia, que él llamó “revenue craft”, una instrumentación de los mecanismos tributarios: por cualquier movimiento, un impuesto. Él cree que se puede recaudar algo (lo más seguro es que sea muy poco) pero el progreso alcanzado podría verse

amenazado. Estuve totalmente de acuerdo con él. Con el IVA gravamos el consumo, con el ISR la renta; pero cuando se gira un cheque no hay un principio económico, por lo que no tiene sentido implementar un impuesto así. Agrega que la gente debe hacer sus operaciones financieras sin tener que pensar en cambios para evitar tener que pagar impuestos. También en esto estuve totalmente de acuerdo con el criterio del Doctor Byrnes, pues considero dicha opción tributaria antitécnica y contraproducente, y lo he dicho en el caso de la reforma tributaria realizada en Ecuador, que ha producido una crisis económica y política, a la cual me referí en el punto relativo a mi trabajo de investigación realizado en ese país.

Le expuse al Doctor Byrnes mi propuesta sobre la simplificación, la eficiencia y la necesidad de la educación tributaria antes de implementar una penalización severa (excepto en el caso de delito con todos los agravantes, como la falsificación, alteración de documentos, la falsedad y el perjurio); y respecto a los paraísos tributarios le manifesté que yo considero que las grandes empresas prefieren reglas claras, leyes estables y una administración tributaria eficiente y justa, aunque tengan que pagar más impuestos. El Doctor Byrnes me dijo que estaba casi totalmente de acuerdo conmigo.

d) BIBLIOGRAFIA GENERAL DE CONSULTA SOBRE LA MATERIA DE LA PRESENTE TESIS.

1. ABAD FERNANDEZ, Mariano. CÓDIGO FINANCIERO EUROPEO. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, 1977.
2. ACOSTA BASTIDAS, Diego. EL DERECHO FRENTE AL MUNDO CONTEMPORÁNEO. Biblioteca de Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, Ecuador, 1997.
3. AGELL, Jonas and others. TAX REFORM OF THE CENTURY. Skatte Nytt Nr 1-2, Skatte Nytt Förlags AB. Uppsala, 1997.

4. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, César. DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. Escuela de Inspección Financiera y Tributaria. Madrid, 1979.
5. AMOROS, Narciso DERECHO TRIBUTARIO (Explicaciones), 2a. edición, Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1970.
6. ARANEDA DÖRR, Hugo. LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1965.
7. ARAUJO FALÇAO, Amílcar. EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA. Edición Depalma. Buenos Aires, 1964.
8. AULT, Hugh J. and others. COMPARATIVE INCOME TAXATION: A STRUCTURAL ANALYSIS. Kluwer Law International. Den Haag, The Netherlands, 1997.
9. BARBOSA NOGUEIRA, Ruy. TEORIA DO LANÇAMENTO TRIBUTARIO. Editora Resenha Tributária Ltda. Sao Paulo, 1965.
10. BARBOSA NOGUEIRA, Ruy e otros. ESTUDOS TRIBUTÁRIOS. Editora Resenha Tributária Ltda. Sao Paulo, 1974.
11. BARBOSA NOGUEIRA, Ruy e CABRAL NOGUEIRA, Paulo Roberto. TEORIA E PRATICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO. Editora Resenha Tributária Ltda. Sao Paulo, 1975.
12. BARRERE, Alain. POLITICA FINANCIERA. Editorial Luis Miracle, S.A. Barcelona, 1963.
13. BIRD, Richard M. y OLDMAN, Oliver. LA IMPOSICION FISCAL EN LOS PAISES EN DESARROLLO. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México, 1968.
14. BOSÄTTNINGS BEGREPPET Skatterättsliga Regler för Fysiska Personer Finansdepartementet. Stockholm, 1997.
15. BUCHANAN, James M. HACIENDA PUBLICA. Editorial de Derecho Financiero. Madrid,

1968.

16. BURGIO, Mario, DERECHO FISCAL EUROPEO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1983.
17. BURKHEAD, Jesse. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO GUBERNAMENTAL. Editorial Herrero, S.A. México, 1963.
18. CAHIERS de droit fiscal international. Vol. LXXIVb. Kluwer The Netherlands. Rotterdam, 1989.
19. Centro de Investigación Jurídico Contable. MANUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO. Centro de Investigación Jurídico Contable, S.A. Lima, Perú, 1997.
20. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. PROBLEMAS DERIVADOS DE LA MULTIPLE IMPOSICION INTERESTATAL E INTERNACIONAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1972.
21. CICALA, Francesco Bernardino. IL RAPPORTO GIURIDICO. 4a. edizione. Dott. A. Giuffré, Editore. Milano, 1959.
22. COGNETTI, Ferdinando. COMPENDIO DI SCIENZA DELLE FINANZE. 2a. edizione. Società Editrice Dante Alighieri. Italia, 1968.
23. COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). EL PACTO FISCAL. Fortalezas, debilidades, desafíos. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile, 1998.
24. CONSERVA, Giovanni. ELEMENTI DI SCIENZA DELLE FINANZE. 3a. edizione. Bonacci Editore. Roma, 1974.
25. CORONA, Juan F. (compilador). LECTURAS DE HACIENDA PUBLICA. Minerva Ediciones, S.L. Madrid, 1994.
26. CORTINA, Alfonso. CURSO DE POLITICA DE FINANZAS PUBLICAS DE MÉXICO.

México, 1977.

27. COSCIANI, Cesare. LEZIONI DI SCIENZA DELLE FINANZE E DIRITTO FINANZIARIO.

Edizione Ricerche. Roma, 1976.

28. COSCIANI, Cesare. PRINCIPIOS DE CIENCIA DE LA HACIENDA. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1967.

29. DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.

30. ECKSTEIN, Otto. FINANZAS PÚBLICAS. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México 1965.

31. EINAUDI, Luigi. PRINCIPIOS DE HACIENDA PUBLICA. 6a. edición. Aguilar de Ediciones. Madrid, 1968.

32. ESPOSITO DE FALCO, Salvatore. PROBLEMI DI SCIENZA DELLE FINANZE. Vol. 1. Libreria Liguori. Napoli, 1957.

33. ESTEFANIA, Joaquín. LA NUEVA ECONOMIA. La Globalización. Editorial Debate, S. A. Madrid, 1996.

34. Estudios de Derecho Tributario. Vol II. Ministerio de Hacienda, Madrid, 1979.

35. FERREIRO LAPATZA, José Juan. CURSO DE DERECHO FINANCIERO ESPAÑOL. 6a. edición. Marcial Pons. Madrid, 1983.

36. FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.

37. GANGEMI, Lello. TRATADO DE HACIENDA PUBLICA. Vol.1. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1964.

38. GARCIA BELSUME, Horacio A. ESTUDIOS FINANCIEROS. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1966.
39. GIANNINI, A.D. ISTITUZIONI DI DIRITTO TRIBUTARIO. Dott. A. Giuffré Editore. Milano, 1974.
40. GIULIANI FONROUGE, Carlos M. DERECHO FINANCIERO, Vols. I y II. 3a. edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1976.
41. GJEMS-ONSTAD, Ole. THE TAXATION OF COMPANIES IN NORWAY. Norwegian School of Management Sandvika. Norway, 1996.
42. GONZALEZ GARCIA, Eusebio. INTRODUCCIÓN AL DERECHO PRESUPUESTARIO. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1973.
43. GONZALEZ GARCIA, Eusebio. DERECHO FISCAL, DERECHO FINANCIERO Y DERECHO TRIBUTARIO. Separata del No. 104 de la Revista de Derecho Financiero. Madrid, 1974.
44. GROVES, Harold M. FINANZAS PÚBLICAS. Editorial Trillas. México, 1972.
45. HALLER, Heinz. POLITICA FINANCIERA. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1963.
46. HERRERA LANE, Felipe. FUNDAMENTOS DE LA POLITICA FISCAL. 2a. edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1965.
47. HICKS, Ursula K. HACIENDA PUBLICA. 3a. edición, Aguilar. Madrid, 1960.
48. Informe Carter (Presentación e introducción. Aspectos de Política Fiscal). Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la Fiscalidad. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1975.
49. INTER-AMERICAN CENTER OF TAX ADMINISTRATORS (CIAT). MODERN TRENDS

- IN TAXATION AND THE TAX ADMINISTRATION. Technical Papers of the 27th. CIAT General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrators (CIAT) Santiago de Chile, April 19-23, 1993. Inter-American Center of Tax Administrators (CIAT), August, 1993.
50. International Bureau of Fiscal Documentation. Annual Report 1996-1997. IBDF. Amsterdam, 1997.
51. International Bureau of Fiscal Association (IFA) Yearbook 1996. Drukkerij Verweij B.V. The Netherlands, 1996.
52. JARACH, Dino. EL HECHO IMPONIBLE. 2a. edición. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1971.
53. KRUSE, Heinrich Wilhelm. DERECHO TRIBUTARIO (Parte General). Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1978.
54. LANE, Jan-Erik (editor). UNDERSTANDING THE SWEDISH MODEL. Frank Cass & Co. Ltd. London, 1991.
55. LARSSON, Torbjörn. GOVERNING SWEDEN. Gotab. Stockholm, 1995.
56. MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J. INSTITUCIONES Y DERECHO DE LA UNION EUROPEA. McGraw Hill. Madrid, 1996.
57. MARTIN, José María y RODRIGUEZ USE, Guillermo F. DERECHO TRIBUTARIO GENERAL. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1986.
58. MARTIN, José María. INTRODUCCIÓN A LAS FINANZAS PÚBLICAS. 2a. edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1987.
59. MATTSSON, Nils. SKATTEPOLITIK. Iustus Förlag AB. Uppsala, 1996.
60. MERINO ANTIGUEDAD, José María. ESQUEMAS DE DERECHO TRIBUTARIO. Universidad de Deusto. Bilbao. 1993.

61. MERSAN, Carlos A. DERECHO TRIBUTARIO. 4a. edición. Editora Liticolor. Asunción, Paraguay, 1985.
62. MICHELI, Gian Antonio. CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1975.
63. Ministère Royal des Affaires Étrangères du Danemark. LES FINANCES PUBLIQUES DU DANEMARK. Copenhague, Danemark, 1993.
64. MIRANDA TALERO, Alfonso. EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, D.C., 1995.
65. MORSELLI, Emanuele. LOS PRESUPUESTOS CIENTIFICOS DE LA HACIENDA PUBLICA. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1964.
66. NAWIASKY, Hans. CUESTIONES FUNDAMENTALES DE DERECHO TRIBUTARIO. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1982.
67. Nordic Council for Tax Research. TAX REFORM IN THE NORDIC COUNTRIES 1973-1993¹. Jubilee Publication, Iustus Förlag AB. Uppsala, 1993.
68. PEREZ DE AYALA, José Luis y GONZALEZ, Eusebio. CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. Tomo I. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1968.
69. PEREZ DE AYALA, José Luis y GONZALEZ, Eusebio. CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. Tomo II. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1976.
70. PEREZ DE AYALA, José Luis y GONZALEZ, Eusebio. CURSO DE DERECHO TRIBUTARIO. Tomo I. 3a. Edición. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1983.
71. PETERSSON, Olaf. THE GOVERNMENT AND POLITICS OF THE NORDIC COUNTRIES. Fritzes. Stockholm, 1994.

72. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 1997. Ministerio de Finanzas Públicas. Guatemala, 1997.
73. RAMIREZ CARDONA, Alejandro. SISTEMA DE HACIENDA PUBLICA. Editorial Temis. Bogotá, 1970.
74. Reforma Tributaria para América Latina. Vol. II. PROBLEMAS DE POLITICA FISCAL. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID. Secretaría General Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C. 1969.
75. Reforma Tributaria para América Latina. Vol. IV. LA POLITICA TRIBUTARIA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO. Documento y Conclusiones de la III Conferencia Interamericana sobre Tributación. Secretaria General Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C., 1973.
76. Reforma Tributaria para América LATina. III MODELO DE CODIGO TRIBUTARIO. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID. 2a. edición. Secretaria General Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C., 1968.
77. RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO FINANCIERO. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, 1976.
78. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. EL ESTUDIO DE LAS DISCIPLINAS FINANCIERAS EN LA HORA PRESENTE. Separata del Anuario de Ciencia Jurídica No. 2. Madrid, 1972-1973.
79. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. LECCIONES DE DERECHO FINANCIERO. 2a. edición. Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1982.
80. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. SISTEMA DE DERECHO FINANCIERO. Vol. I Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1977.

81. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *HÁCIENDA Y DERECHO*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.
82. SOBERANES, José Luis. (compilador) *TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO*. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
83. SOMERS, Harold S. *FINANZAS PUBLICAS E INGRESO NACIONAL*. Fondo de Cultura Económica. México, 1970.
84. *Sweden's Economy*. Ministry of Finance. Stockholm, April 1997.
85. *Tax Law Review*. New York University School of Law. Warren, Gorham & Lamont, Boston, 1996.
86. TAYLOR, Philip E. *ECONOMÍA DE LA HACIENDA PUBLICA*. Aguilar. Madrid, 1960.
87. *The Swedish Budget 1997*. Ministry of Finance. Stockholm, 1996.
88. *The Spring Budget Bill of 1997*. Ministry of Finance. Stockholm 1997.
89. VALDEZ COSTA, Ramón. *INSTITUCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1992.
90. (Varios) *LECTURAS SOBRE POLITICA FISCAL*. Revista de Occidente. Biblioteca de la Ciencia Económica. Madrid, 1959.
91. (Varios) *PRIMERAS JORNADAS ALICANTINAS DE ESTUDIOS JURIDICOS Y FINANCIEROS*. Instituto de Estudios Alicantinos. Alicante, 1973.
92. VILLEGAS, Héctor B. *CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO*. 3a. edición. 2 tomos. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1984.
93. *X Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT)*, San Salvador, Mayo 1976.

e) LEYES:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (Decreto 26-92 del Congreso de la República) y sus Reformas.

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) (Decreto 27-92 del Congreso de la República) y sus Reformas.

LEY DEL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES (Decreto 62-87 del Congreso de la República) y sus Reformas.

LEY DEL MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS (Decreto 102-71 del Congreso de la República) y sus Reformas.

LEY Y REGLAMENTO DEL IMPUESTO SOBRE CIRCULACION DE VEHICULOS TERRESTRES, MARITIMOS Y AEREOS (Decreto 70-94 del Congreso de la República)

LEY ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT), (Decreto número 1-98 del Congreso de la República).