

## **CAPÍTULO IV**

### **EL PERÍODO CONTEMPORÁNEO, 1944 - 2006**

#### **Introducción**

Durante el período cubierto en este capítulo, diversidad de acontecimientos, tanto externos como internos, han dejando su sello en la sociedad y el Estado guatemaltecos. Entre los primeros podemos señalar la fase más aguda de la guerra fría, la revolución cubana, la Alianza para el Progreso, el proceso del Mercado Común Centroamericano, la primera gran crisis del petróleo, el desarrollo contradictorio del proceso de globalización, el derrumbe del bloque socialista y el reordenamiento geopolítico mundial derivado de lo anterior.

Entre los segundos, cabe destacar el derrocamiento del proceso democrático revolucionario, la instauración de sucesivos regímenes militares que bloquearon la posibilidad de un orden social democrático y exacerbaron las condiciones económicas y sociales, cuya interpretación por parte de ciertos sectores de la sociedad desembocó en un conflicto armado de larga duración. A la vez, el período incluye esfuerzos para transitar hacia la democracia y negociaciones de paz entre insurgencia y gobierno, entre otros.

A lo largo de ese abigarrado panorama económico-social interno y externo, la cuestión fiscal guarda características especiales. Tal vez la más notoria sean los repetidos intentos de reforma tributaria que se han venido dando desde la época revolucionaria hasta el momento actual, lo que revela que gobiernos de diferentes signo político han visto la necesidad imperiosa de tal reforma para lograr condiciones financieras mínimas que permitieran al país ingresar en la senda del desarrollo. Las crisis fiscales que periódicamente asolan las finanzas públicas son en buena medida consecuencia de la incapacidad del Estado para promover y hacer valer una política tributaria de largo plazo.

La historia política de los últimos sesenta años constituye el marco referencial para entender y visualizar los sucesivos períodos de gobierno y sus acciones u omisiones en materia fiscal. Como se verá, abarca desde la administración de Juan José Arévalo hasta la de Oscar Berger Perdomo, en un esfuerzo de síntesis que busca no perder profundidad en aras de la claridad expositiva.

#### **1. La década revolucionaria**

El derrocamiento del régimen de Jorge Ubico fue un parteaguas en la historia guatemalteca. Después de su renuncia, estudiantes, obreros y profesionales buscaron los medios para expresar sus aspiraciones democráticas, y nuevas fuerzas políticas aparecieron en escena. Los vientos de cambio habían llegado. El nombramiento de Federico Ponce Vaides como presidente provisorio despertó una nueva ola de protestas. Esta vez, los militares encabezaron una insurrección cívico-militar que derrocó a Ponce Vaides el 20 de Octubre de 1944. El nuevo gobierno fue integrado en forma transitoria por dos militares y un civil.

La Junta Revolucionaria de Gobierno empezó a tomar con prontitud las medidas para retornar al orden constitucional. En el lapso de dos meses, los hombres que sabían leer y escribir fueron convocados a elegir representantes en las Asambleas Legislativa y Constituyente y a votar en las elecciones presidenciales. El 15 de marzo de 1945, día en que entró en vigor la Constitución, el Congreso dio posesión de su cargo a Juan José Arévalo.

El nuevo presidente tuvo como marco de referencia para orientar su labor la propia Constitución, cuyo contenido llamaba a reformas políticas y sociales de gran envergadura. Actuando en consecuencia, la administración de Arévalo puso en marcha una “revolución legislativa” que incluyó la reforma monetaria y bancaria de 1946 que, a la par de la ley del seguro social (1946) y el Código de Trabajo (1947) cambiaron permanentemente el curso de las relaciones económicas y sociales del país.

### **El contexto económico**

El esbozo sobre Guatemala que aparece en el Informe Britnell<sup>1</sup> da una idea sobre las condiciones socioeconómicas prevalecientes a mediados del siglo XX. Destaca la accidentada geografía que dificultaba el acceso a las áreas productivas y contribuía al aislamiento cultural de la población rural.<sup>2</sup> La ciudad de Guatemala era el mayor centro urbano (casi 300,000 habitantes) y solamente otras dos ciudades tenían más de 15,000 residentes. De la totalidad de la población, el 85 por ciento se asentaba en el área rural y alrededor del 60 por ciento era indígena. El 73 por ciento de la población económicamente activa se dedicaba a la agricultura y el 13 por ciento se ocupaba en actividades relacionadas con la industria.<sup>3</sup>

El café y el banano comprendían alrededor del 90 por ciento de las exportaciones, seguidos de lejos por el chicle, el abacá y los aceites esenciales. En la agricultura destacaba, sin embargo, el marcado contraste entre “la pobreza de la agricultura doméstica de subsistencia y la prosperidad de la agricultura de exportación”.<sup>4</sup> Ambas compartían el uso de métodos anticuados de producción que en la agricultura de subsistencia se definían por el empleo de herramientas rudimentarias y el desconocimiento de técnicas agrícolas modernas, mientras que en la agricultura de exportación dominaban, principalmente en las fincas de café, “las actitudes tradicionales de los terratenientes ausentistas que se contentan con una inspección anual de sus propiedades y se interesan solamente en la cantidad total del ingreso en efectivo sin importar lo ruinoso que puedan ser los métodos de producción empleados”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Nombre con el que también se conoce al informe que elaboró la misión del International Bank for Reconstruction and Development (hoy Banco Mundial) que visitó Guatemala en 1950, con el propósito de elaborar recomendaciones para un plan de desarrollo económico. La misión estuvo encabezada por George E. Britnell.

<sup>2</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *The Economic Development of Guatemala* (Baltimore: IBRD/Johns Hopkins Press, 1951), p.3.

<sup>3</sup> Ibid., pp.6-9. La fuente de estas apreciaciones sobre la PEA es el censo de 1940, pues las estadísticas ocupacionales del censo de 1950 no estaban disponibles cuando se redactó el informe.

<sup>4</sup> Ibid., p.23.

<sup>5</sup> Ibid., p.26. El informe agrega que en las fincas de café se descuidaban la tierra y los cafetos y el sistema de plantación era anticuado, la consecuencia era una producción por debajo de su potencial máximo.

En lo que se refiere a la industria, la mayoría de establecimientos producía bienes “típicos de las primeras fases del desarrollo industrial” destinados principalmente al mercado interno. Las empresas industriales eran generalmente pequeñas y empleaban procesos de producción muy simples.<sup>6</sup> Lo limitado de la industria, aunque obedecía a factores como escasez de capital y crédito, pobre desarrollo tecnológico y poca calificación de la mano de obra, tenía un obstáculo fundamental en la escasa demanda. En efecto, el mercado interno guatemalteco era reducido “debido al poder de compra extremadamente bajo de la gente”.<sup>7</sup>

El censo industrial de 1946 reportó un total de 673 establecimientos, de los cuales el 83 por ciento correspondía al rubro de las industrias tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario...), el 10 por ciento a las industrias intermedias (papel, hule, químicos...) y el restante 7 por ciento a industrias de bienes de capital, que en total empleaban a 19,361 trabajadores.<sup>8</sup> La industria presentaba pues, un cuadro de desarrollo embrionario.

La economía guatemalteca, en suma, estaba compuesta por tres sectores: la producción de alimentos y materias primas para el consumo doméstico, los cultivos de exportación y la incipiente industria. El producto nacional bruto (PNB) para 1947-48 se estimaba en Q335 millones, del cual el 57 por ciento tenía como fuente la agricultura. El sector manufacturero representaba el 14 por ciento del PNB.<sup>9</sup>

El PNB *per capita* equivalía a US\$120, más bajo en esa época que el de Costa Rica (\$146) y Panamá (\$181) pero más alto que el de El Salvador (\$85), Nicaragua (\$65) y Honduras (\$60).<sup>10</sup> Había una marcada diferencia entre el PNB de la población ladina y el de la población indígena. La renta *per capita* de la población ladina era \$246, mientras que para la población indígena era poco menos de \$70. Este contraste se explica por el predominio de “métodos muy primitivos de producción” y la limitada relación entre la población indígena y el sector comercial.<sup>11</sup>

En la economía guatemalteca de la época tenía especial importancia el comercio exterior. Gran parte del PNB provenía de la agricultura, especialmente de los productos de exportación como el café y el banano. El país dependía además del extranjero para adquirir mercancías manufacturadas que proporcionalmente dominaban la importación.<sup>12</sup> En el intercambio comercial, los Estados Unidos concentraban el mayor porcentaje tanto como destino de las exportaciones como por origen de las importaciones.

El panorama era favorable para las exportaciones de Guatemala ya que estaba finalizando la II Guerra Mundial, lo cual ayudó al incremento de su valor. Como consecuencia, el aumento de reservas monetarias, cercanas a los cuarenta millones de dólares, le aseguraban al gobierno la estabilidad necesaria para enfrentar los avatares de la posguerra.

---

<sup>6</sup> Ibid., p.92.

<sup>7</sup> Ibid., p.99.

<sup>8</sup> Dosal, Op. cit., p.94.

<sup>9</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.39. La cifra Q335 millones representa el PNB producido, no el disponible.

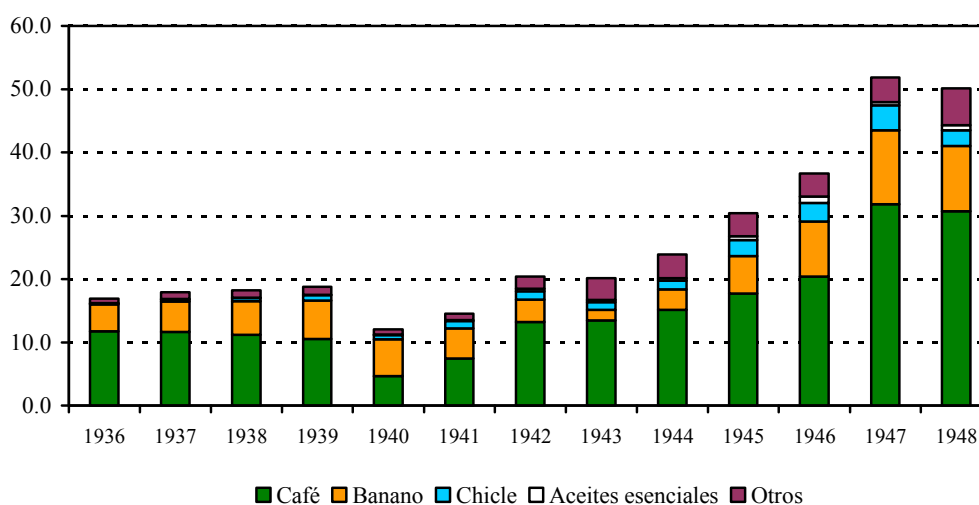
<sup>10</sup> IBRD, Op. cit., p.11.

<sup>11</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., pp.40-41. La población indígena estaba ligada al sector comercial a través de su participación en la producción de los cultivos de exportación. Ibid.

<sup>12</sup> Ibid., p.47.

Las exportaciones de café, que no habían sufrido tanto durante la guerra, se beneficiaron con el alza en los precios internacionales. Durante el año fiscal 1940-41 el precio había bajado a US\$6.36 por quintal, y para el año 1944-45 ya se había recuperado a US\$15.08 por quintal, mientras que en el año 1953-54 su precio llegó a US\$64.20 por quintal.<sup>13</sup> Como resultado, el valor de las exportaciones de café se incrementó de menos de US\$20 millones en 1944 a más de US\$70 millones en el período 1952-54. El precio del banano también se recuperó.

**Gráfica 4.1**  
**Evolución de las exportaciones, 1936-1948**  
(millones de quetzales)



FUENTE: Elaboración propia con base en: Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.[48].

En resumen, tal como lo observara John H. Adler, la economía guatemalteca era relativamente simple, “con su bien definido sector de exportación, sus procedimientos primitivos de producción agrícola y su dependencia de fuentes extranjeras para satisfacer sus necesidades de artículos manufacturados...”<sup>14</sup>

## Política tributaria

En los primeros cuatro años fiscales de la década revolucionaria (1945-46/1948-49) se mantuvo el predominio de los impuestos aplicados a las importaciones, que representaban casi una tercera parte de los impuestos, y de los licores, que cubrían alrededor del 20% del total. El peso de los impuestos indirectos contrastaba con la menor participación de los ingresos obtenidos por impuestos directos, que con dificultades superaban el 10% del total. A su vez, persistía la importancia de los impuestos aplicados al comercio exterior. La suma de los impuestos sobre importación y exportación aportaban casi la mitad de los ingresos tributarios en esos años.

<sup>13</sup> Wagner (2001), Op. cit., p.182.

<sup>14</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.18.

Los derechos de importación eran cobrados como valor específico por unidad y recaían sobre una amplia gama de mercancías. Los impuestos sobre exportación provenían básicamente del café, el banano y el chicle. Los gravámenes más importantes sobre el consumo, en la medida en que proporcionaban más ingresos al fisco, eran los de bebidas alcohólicas seguidos de los impuestos sobre tabacos.<sup>15</sup>

En lo que respecta a impuestos directos, el impuesto sobre utilidades de las empresas lucrativas era el más importante. Este gravamen, vigente desde los años treinta, no afectaba las rentas de capital. Otro impuesto directo, la contribución sobre los bienes inmuebles, cobró vigencia a finales del siglo XIX y fue modificado en los años veinte del siglo pasado. El impuesto gravaba la propiedad en una proporción de tres quetzales por cada mil de su valor estimado, de ahí que se le conociera también como impuesto del tres por millar. Además existía el impuesto sobre la transmisión de propiedad raíz, pero su rendimiento era menor en comparación con el impuesto sobre inmuebles.<sup>16</sup> El gravamen sobre inmuebles tuvo una representación porcentual mínima (2.1 %) en el total de los ingresos del fisco provenientes de impuestos en el período 1945/46-1948/49.<sup>17</sup>

El sistema tributario de la década revolucionaria heredó del régimen anterior todos los defectos posibles. La administración tributaria era deficiente, los costos de la recaudación eran altos y la lentitud de los trámites facilitaba la evasión.<sup>18</sup> En consecuencia, el Informe Britnell recomendó una reorganización del sistema fiscal para incrementar los ingresos.

Como ejemplo, el informe señaló la necesidad de reevaluar la propiedad inmueble, un proceso que había empezado en 1945 y que para 1949 sólo había conseguido modificar la matrícula fiscal de 25,000 propiedades de un total de 125,000. También recomendó que el impuesto sobre la exportación de café tuviera una base *ad valorem* progresiva, que se elevara la base del impuesto a los bienes inmuebles y se aplicara un impuesto de importación a los bienes suntuarios. Por último, propuso la creación del impuesto sobre la renta personal, aplicado a todo tipo de ingresos en tasas progresivas, y aumentar las cargas fiscales de las empresas extranjeras.<sup>19</sup>

El sistema tributario guatemalteco había sido construido de acuerdo a las necesidades y circunstancias de cada época. La legislación tributaria era sometida frecuentemente a modificaciones cuyo propósito era satisfacer las necesidades inmediatas del Estado. Lo que faltaba, sin embargo, era una reorganización para optimizar los ingresos, con visión de largo plazo. De ahí que ambos gobiernos revolucionarios emprendieran una reforma que no llegó a concretarse.

---

<sup>15</sup> Ibid., p.69.

<sup>16</sup> La primera ley de contribuciones data de 1894 (Decreto gubernativo 494), cuyo antecedente se encuentra en el Código Fiscal de 1881. Era un conjunto de leyes que incluía la contribución sobre papel sellado, el impuesto sobre herencias y donaciones y el impuesto sobre la venta y permuta de bienes inmuebles, entre otros. La ley de contribuciones de 1921 (Decreto legislativo 1153) es la vigente en el período revolucionario y varias de sus secciones fueron reformadas en esa década.

<sup>17</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.[64].

<sup>18</sup> IBRD, Op. cit., p.267.

<sup>19</sup> Ibid., pp.268-272. Adler, Schlesinger y Olson coinciden en señalar que se pueden lograr mayores ingresos si se elevan las tarifas de los impuestos sobre la propiedad, las de exportación de café y si se crea el impuesto sobre la renta personal. Op. cit., p.27.

Sin la posibilidad de emprender una reforma tributaria inmediata, el gobierno de Juan José Arévalo creó impuestos y modificó los existentes con el propósito de aumentar los recursos fiscales. Tenía el antecedente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, que en sólo cinco meses al frente de la administración pública reformó el impuesto sobre las utilidades de las empresas lucrativas, el arancel de aduanas, los impuestos sobre tabacos, bebidas alcohólicas y vialidad (gasolina), y creó el impuesto sobre ingresos y beneficios de capital.<sup>20</sup>

Arévalo continuó con la misma tendencia: introdujo cambios en el arancel de aduanas para elevar o crear derechos de importación y exportación, en la legislación tributaria sobre papel sellado y timbres fiscales, tabacos, bebidas alcohólicas y circulación de vehículos y modificó rangos y tasas de los impuestos sobre utilidades de las empresas lucrativas y sobre ingresos y beneficios de capital. En el caso de los alcoholes, bebidas alcohólicas y fermentadas y en el de tabacos, se emitieron nuevas leyes.<sup>21</sup> Se decretaron, además, nuevos impuestos sobre la fabricación de fósforos, peajes, boletos aéreos, aterrizaje y dos adicionales para la construcción del estadio nacional.

Por su parte, el gobierno de Jacobo Arbenz emitió nuevos decretos que modificaron la legislación relacionada con los impuestos indirectos (aranceles, bebidas alcohólicas, circulación de vehículos, tabacos, entre otros) e introdujo un nuevo impuesto sobre bebidas gaseosas. Hubo esfuerzos por establecer el impuesto sobre la renta, tomando en cuenta una propuesta heredada del gobierno de Arévalo, pero sin que lograra concretarse. La cantidad de decretos relacionados con la materia fiscal fue considerablemente menor en la presidencia de Arbenz, aunque durante la década revolucionaria se aprobaron alrededor de cien decretos relacionados con la tributación.

La oposición casi natural a cualquier nuevo impuesto o a la reforma de alguno de los existentes tuvo diversas manifestaciones en la década revolucionaria. En los primeros meses del gobierno de Arévalo se consideró necesaria la revisión de la matrícula fiscal, base del impuesto sobre bienes inmuebles, pues se sabía que las propiedades estaban declaradas por debajo de su valor de mercado. Inmediatamente hubo protestas que estimaban “injusta la revisión de la matrícula”.<sup>22</sup> En la crítica a esta tentativa de captar más ingresos para el fisco, aunque se reconoció que la matrícula fiscal declarada en muchos casos no era verídica, se señaló que no existía “un criterio económico para gastar los caudales de la nación”.<sup>23</sup> La revisión de la matrícula se hizo cuesta arriba, al extremo que en 1949 sólo se había revaluado alrededor del 20 por ciento de los inmuebles registrados.

Aunque la oposición en casos como el anterior era moderada, adquiría otro matiz cuando se trataba de modificar los aranceles de exportación, especialmente del café. En octubre de 1950, por ejemplo, se presentó una iniciativa para gravar con un impuesto adicional cada quintal de café destinado a la exportación. Inmediatamente el gremio de cafetaleros protestó por el

---

<sup>20</sup> En diciembre de 1944, la Junta Revolucionaria de Gobierno por medio de su Decreto 44, estableció el primer impuesto que gravó los ingresos y beneficios de capital, en forma anual y progresiva. Este decreto fue ratificado posteriormente por el Decreto 434 en octubre de 1947, y derogado por el Decreto presidencial 174 en diciembre de 1954, que además estableció una nueva tarifa para el pago del impuesto.

<sup>21</sup> La ley de tabacos es el Decreto 399, mayo 1947; la ley sobre bebidas alcohólicas es el Decreto 536, de julio de 1948.

<sup>22</sup> *El Imparcial*, 1 junio 1945, p.1. La última revisión de la matrícula se había hecho en 1931.

<sup>23</sup> *El Imparcial*, 7 junio 1945, p.3.

“atentatorio decreto de tributación”, que imponía un impuesto de Q6 por cada quintal de café. El impuesto era, además, “arbitrario, antieconómico, injusto y discriminatorio”, pues afectaba solamente a los productores del grano. En el decreto prevalecía “el interés fiscal y político sobre el nacional”.<sup>24</sup> Los cafetaleros de Alta Verapaz también protestaron por el tributo y pidieron al presidente que vetara la ley.<sup>25</sup>

Finalmente, la Asociación General de Agricultores (AGA) solicitó el veto y sugirió buscar una mejor forma de tributación “que armonice la necesidad fiscal con los intereses de la industria cafetalera”. LA AGA manifestó además que el impuesto recaía sobre el sector más numeroso y económicamente más débil, los pequeños caficultores, “el proletariado del gremio”, unos 11 mil o 12 mil productores que constituían el 95% de la totalidad, y recordó al gobierno su deber de estimular la producción, pues por patriotismo debía dársele toda la ayuda a la producción cafetalera.<sup>26</sup> Aparentemente las presiones dieron resultado, pues el impuesto bajó de Q6 a Q4.35 por quintal.<sup>27</sup> Días más tarde, en un amplio desplegado de prensa, la AGA solicitó de nuevo la derogación del impuesto, sin resultado favorable.<sup>28</sup>

Una situación similar de protesta surgió cuando durante el gobierno de Arbenz se creó el impuesto sobre las bebidas gaseosas. En esa ocasión, la Asociación Gremial de Industriales de Guatemala se dirigió al Congreso para pedir que el proyecto de ley fuera desechado, pues el efecto de gravar con un centavo de quetzal cada botella sería “el de una baja inmediata e importantísima en el consumo”, pues forzaría a subir el precio de las bebidas gaseosas a seis centavos. Es decir, el gravamen se trasladaría al consumidor. Además los resultados de la aplicación de la ley serían “desastrosos para la industria, pues no obra sobre utilidades sino sobre volumen” y afectaría también a las actividades dependientes (tapitas, cajas de madera, etiquetas).<sup>29</sup> La iniciativa de ley, no obstante las protestas, finalmente se aprobó en enero de 1952.<sup>30</sup>

Por otra parte, dentro de la estrategia para impulsar el desarrollo económico, la administración de Arévalo consideraba la industrialización como una prioridad nacional. Esta medida encajaba en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) que había sido puesto en práctica por otros países de América Latina desde los años treinta.

Con el objetivo de estimular la industrialización se aprobó el Decreto 459, la primera ley de fomento industrial del país, en noviembre de 1947. Retomando la tradición de fomentar el crecimiento de ciertos sectores mediante exenciones y exoneraciones de impuestos, la ley otorgó

---

<sup>24</sup> *El Imparcial*, 9 octubre 1950, p.4. El precio promedio del café en 1950/1955 fue de Q55.21 por quintal.

<sup>25</sup> *El Imparcial*, 10 octubre 1950, p.1.

<sup>26</sup> *El Imparcial*, 12 octubre 1950, p.12.

<sup>27</sup> Decreto 767, publicado en *El Guatemalteco* el 13 de octubre de 1950.

<sup>28</sup> *El Imparcial*, 16 octubre 1950, pp.12-13. Arévalo había vetado un decreto similar el año anterior pero “con la anuencia de todos para establecerlo este año”. *El Imparcial*, 12 octubre 1950, p.12. Asimismo, se publicó una nota que bien puede resumir el pensamiento del sector cafetalero: “... en Guatemala, la producción y la exportación de café constituyen el más firme bastión de la economía, la fuente principal de ingresos de oro extranjero al país, de suerte que aún exonerándolo completamente de cargas fiscales, la nación entera se beneficia directamente con su situación de bonanza y se perjudica y empobrece durante las épocas de bajos precios.” *El Imparcial*, 24 octubre 1950, pp.1-2.

<sup>29</sup> *El Imparcial*, 7 septiembre 1951, pp.1 y 8.

<sup>30</sup> Decreto 872, en *RLRG*, T.70, Roberto Azurdía A., comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1959), pp.118-120.

a las industria nuevas, ya fueran integrales o de transformación, la exención del pago del pago de impuestos de importación, exenciones o deducciones del impuesto sobre utilidades de las empresas lucrativas y del impuesto a la propiedad. Las industrias de transformación existentes podían acogerse a los beneficios de la ley, gozando de exenciones y reducciones de los gravámenes de importación.<sup>31</sup>

La ley definió los parámetros a que debían ajustarse las industrias para gozar de los beneficios, pero en la práctica se otorgaron incentivos a toda clase de industrias.<sup>32</sup> Durante el período de aplicación de la ley en el gobierno de Arévalo, un total de 107 empresas, nuevas o ya existentes, gozaron de sus beneficios.<sup>33</sup>

### **Los intentos de reforma tributaria**

La reforma tributaria fue un tema presente en la agenda del gobierno revolucionario desde sus primeros años. Es más, formaba parte del programa de gobierno de Juan José Arévalo, en el que se mencionaba la necesidad de una “reforma integral de nuestro sistema tributario, para la justicia y eficacia de los impuestos”.<sup>34</sup>

No es de extrañar, entonces, que en junio de 1945, la Comisión de Hacienda y Crédito Público encargada de revisar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el año fiscal 1945-46, señalara en su dictamen que “en materia de ingresos ordinarios se impone la necesidad de crear una comisión técnica especialmente destinada a estudiar una reforma tributaria”, pues consideraba que el país debía tratar “por todos los medios lícitos y técnicos de elevar sus rentas”.<sup>35</sup>

En septiembre de 1946, el gobierno de Arévalo creó una comisión cuyo objetivo era la reforma de la legislación tributaria, que “propenderá hacia el impuesto sobre productos netos individuales, más los necesarios para complementarlo”. La ley, no obstante, debía evitar “el castigo de los capitales no ociosos y de los productos brutos, para cumplir con los propósitos... de estimular la iniciativa y actividad productoras”.<sup>36</sup> El proyecto de ley del impuesto sobre la renta continuaba en estudio a finales de la década de los cuarenta. Su objetivo era extender la tarifa progresiva a todo tipo de ingresos. De esa cuenta, se esperaba que la ley eliminara la discriminación entre renta industrial y comercial, por un lado, y entre renta agrícola, sueldos y

---

<sup>31</sup> Decreto 459, en *RLRG*, T.66, Mateo Morales Urrutia y R. Azurdia A., comps. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1957), pp.136-139.

<sup>32</sup> Alfredo Guerra-Borges, *Guatemala: 60 años de historia económica, 1944-2004* (Guatemala: PNUD, 2006), p.45.

<sup>33</sup> *Informe del ciudadano presidente de la república, doctor Juan José Arévalo, al Congreso Nacional en su primer período de sesiones ordinarias del año de 1951. Síntesis de la labor de los ministerios durante el sexto año de gobierno, 1950* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1951), p.173.

<sup>34</sup> *Programa de gobierno de los partidos unificados Frente Popular Libertador y Renovación Nacional, que postulan la candidatura del doctor Juan José Arévalo para presidente de la república, durante el próximo período constitucional 1945-1951* (Guatemala: Unión Tipográfica, 1944), p.8.

<sup>35</sup> *Diario de las sesiones del Congreso de la República de Guatemala*, 28 junio 1945, pp.34-35. En adelante, *DSCRG*.

<sup>36</sup> Acuerdo gubernativo del 19 de septiembre de 1946, en *RLRG*, T.65, Rosendo P. Méndez, comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1949), p.287.



renta profesional. Se reconocía sin embargo, que para que la ley constituyera “un eficiente instrumento fiscal” tendría que mejorar “el sentido de responsabilidad fiscal de los contribuyentes” y la organización administrativa de la entidad recaudadora.<sup>37</sup>

En las postrimerías del gobierno de Juan José Arévalo se presentó un nuevo proyecto de ley sobre el impuesto sobre la renta, con una tabla de tarifa imponible progresiva diferenciada para personas individuales y jurídicas en los primeros rangos de ingresos (de Q500 a Q5,000) y aplicable por igual a partir de los seis mil quetzales de ingresos. El rango máximo (Q300 mil en adelante) pagaría 40  $\frac{3}{4}$  % de impuesto.<sup>38</sup>

La Comisión de Hacienda del Congreso sostuvo que la introducción del impuesto sobre la renta era necesaria para que los ingresos del Estado fueran proporcionales a “la capacidad contributiva de cada individuo”. La Comisión agregó:

Los países de origen latino son, por temperamento quizá, reacios a cumplir con la ley en lo que respecta a tributos. Quien mejor burla las leyes es el más listo en nuestro medio, quien logra evadir los impuestos sin ser castigado se hace acreedor a la admiración de todos. Esto se debe desde luego al poco sentido de responsabilidad que se ha infundido en lo que respecta a los deberes del ciudadano.<sup>39</sup>

La discusión se postergó porque el proyecto requería un estudio más minucioso. Por otro lado, las elecciones presidenciales estaban cerca y también se elegirían nuevos representantes al Congreso. Sin embargo, ese organismo prolongó su período de sesiones extraordinarias para discutir diversos proyectos de ley, entre ellos el del impuesto sobre la renta.<sup>40</sup> El Congreso se reunió en los últimos meses de 1950 y los dos primeros de 1951, se discutió la iniciativa de ley e incluso se modificó la escala del impuesto, “a su mínima expresión”, se aprobó en tercera lectura pero finalmente no fue ratificada por artículos.<sup>41</sup>

En el camino quedaron observaciones sobre lo improcedente de aplicar un impuesto a marchas forzadas, especialmente si se trataba de “una transformación completa del sistema tributario” y la dificultad de aplicarlo sin contar con la organización necesaria para su recaudación y eficiente administración.<sup>42</sup> Quedaría en manos de la nueva legislatura el final del proceso.

Durante el gobierno de Jacobo Arbenz el tema siguió siendo de importancia y en septiembre de 1951 se formó una Comisión Nacional de Reforma Tributaria cuyo propósito era “armonizar las imposiciones o tributos con las condiciones económicas y sociales del país, a fin de repartir las cargas del Estado en una forma racional, atendiendo a la capacidad contributiva de cada ciudadano, cumpliendo así con los principios de justicia tributaria”. La comisión sería la

---

<sup>37</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., pp.70 y 175-178. El documento, por ser una iniciativa de ley, no se encuentra en el archivo legislativo del Congreso. Tampoco se localizó el texto en los diarios de sesiones del organismo legislativo disponibles. De ahí que se recurra a la descripción que se hace en la fuente citada.

<sup>38</sup> *El Imparcial*, 17 octubre 1950, pp. 1 y 5. Por ejemplo, las personas individuales con ingresos comprendidos entre Q 500 y Q 1000 pagarían un 2.5 %, las personas jurídicas del mismo rango pagarían el 5 %.

<sup>39</sup> *El Imparcial*, 18 octubre 1950, pp.1 y 10.

<sup>40</sup> *El Imparcial*, 21 octubre 1950, p.1; 3 noviembre 1950, p.1

<sup>41</sup> Véase *El Imparcial*, 23 noviembre 1951, p.1; 29 noviembre 1950, pp.1 y 4; 20 diciembre 1950, p.1; 25 enero 1951, p.1; 30 enero 1951, p.1.

<sup>42</sup> *El Imparcial*, 3 noviembre 1950, p.2; 23 enero 1951, p.1; 3 febrero 1951, p.9.

encargada de estudiar y discutir el sistema tributario vigente y hacer las recomendaciones necesarias para una reforma general. La comisión estaría compuesta por miembros del sector público, del sector privado (a través de sus cámaras de comerciantes, industriales y agricultores), de los sindicatos y las organizaciones campesinas.<sup>43</sup>

Arbenz, decidido partidario de la reforma tributaria, lamentó que no hubiera sido posible implementarla en su primer año de gobierno. En la síntesis de las labores del Ministerio de Hacienda quedó registrada la perspectiva gubernamental sobre los nuevos impuestos:

Al estar en vigor el impuesto sobre la renta, que como impuesto directo será más justo, y, al determinarse las bases para la reforma tributaria, la estabilidad del sistema impositivo será suficiente y ... se caminará bajo un sistema de imposición estable sobre bases modernas, buscando la justicia y la equidad al mismo tiempo que la fortaleza fiscal en razón directa de los servicios públicos y de la prosperidad económica de la nación.<sup>44</sup>

El proceso de negociación y discusión de la reforma tributaria, que finalmente se tradujo en un proyecto de ley del impuesto sobre la renta, debió ser largo. En diciembre de 1953, el Congreso recibió el proyecto enviado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para dar cabida a esta iniciativa tuvo que retirarse otra que los representantes habían estado discutiendo.<sup>45</sup> El gobierno esperaba que el decreto entrara en vigor en 1954.

El proyecto de ley buscaba gravar las rentas clasificadas por su origen, contenía un impuesto progresivo complementario sobre la renta global, clasificaba a los tributarios según sus actividades y establecía un régimen especial para las sociedades anónimas.<sup>46</sup> A pesar del interés del gobierno en la promulgación de la ley, la iniciativa se aprobó en primera lectura en mayo de 1954.<sup>47</sup> El Congreso convocó a sesiones extraordinarias para el mes de junio, con el propósito de discutir, entre otras, la ley del impuesto sobre la renta.<sup>48</sup> El derrocamiento del régimen de Jacobo Arbenz puso fin al proceso de reforma tributaria: la ley del impuesto sobre la renta tendría que esperar.

En el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz los intereses de las empresas extranjeras asentadas en Guatemala jugaron un papel preponderante. La United Fruit Company y su filial la

---

<sup>43</sup> Acuerdo del 25 de septiembre de 1951, "Créase la Comisión Nacional de Reforma Tributaria, e intégrase en la forma que se indica". El Acuerdo fue modificado el 7 de junio de 1952, cambiando la representación sindical y la del sector público. Véanse en *RLRG*, T.70, Op. cit., p.374; y en *RLRG*, T.71, Roberto Azurdia A., comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1959), p.189, respectivamente.

<sup>44</sup> *Informe del ciudadano presidente de la república, teniente coronel Jacobo Arbenz Guzmán, al Congreso Nacional en su primer período de sesiones ordinarias del año de 1952* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1952), p.337.

<sup>45</sup> *DSCRG*, 18 diciembre 1953, p.4. *El Imparcial*, 11 diciembre 1953, p.7.

<sup>46</sup> *El Imparcial*, 18 diciembre 1953, pp.1 y 7.

<sup>47</sup> *El Imparcial*, 29 mayo 1954, p.1. Piero Gleijeses cita en su conocida obra sobre la revolución guatemalteca, una noticia publicada en el Diario de Centro América, que saluda en tono triunfalista la aprobación en primera lectura de la ley: "... Aunque les guste o no, la revolución no puede seguir adelante con el actual sistema tributario. Se ha vuelto muy difícil para el Estado desarrollar sus programas progresistas bajo nuestro sistema fiscal feudal que ha cambiado muy poco desde 1944. Ha llegado el tiempo de corregir esa situación...". Gleijeses, Op. cit., p.169.

<sup>48</sup> Decreto 21 de la Comisión Permanente. Las sesiones extraordinarias iniciarían el 3 de junio; se discutirían 16 leyes en total. *RLRG*, T.73, Roberto Azurdia A., comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1960), pp.15-16.

Compañía Agrícola de Guatemala ya habían sostenido enfrentamientos con Arévalo debido al Código de Trabajo.<sup>49</sup> En el gobierno de Arbenz, sin embargo, los intereses de la UFCO se vieron directamente afectados con la promulgación del Decreto 900, ley de reforma agraria.

La reforma agraria era considerada por Arbenz “el fruto más precioso de la revolución” pues facilitaría el tránsito del país hacia el desarrollo capitalista.<sup>50</sup> El censo agropecuario de 1950 había revelado la situación de la tenencia de la tierra, con un patrón muy bien definido de latifundios (1 caballería y más, 2.2% del total de fincas) que concentraban el 72.2% de la tierra. En contraste, en las fincas de menos de 1 manzana (21.3% del total) se concentraba el 0.8% de la tierra.<sup>51</sup>

A partir de la promulgación del Decreto 900, el gobierno expropió alrededor de 529 mil manzanas de tierra ociosa, sin incluir las de la bananera. A principios de 1953 se realizó la primera expropiación de las tierras de la UFCO y de la Compañía Agrícola de Guatemala. En agosto de ese año, alrededor de 230 mil manzanas de su propiedad habían pasado a manos del Estado.<sup>52</sup> La UFCO no estuvo de acuerdo con la compensación ofrecida por el gobierno y reclamó alrededor de 16 millones de quetzales. Su petición fue apoyada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Lo demás es historia conocida: después de una rápida evaluación, el presidente Eisenhower decidió apoyar la “Operación Éxito”, cuyo objetivo era el derrocamiento de Arbenz.<sup>53</sup>

No puede atribuirse a un solo hecho la caída de un régimen. En el caso que nos ocupa, la conjunción de factores internos (la decisión de la mayoría de los oficiales del ejército de no defender el país de la invasión liberacionista, frente al temor de la intervención más amplia de los Estados Unidos, tal vez el más importante), la intervención del capital extranjero y finalmente “una conspiración dirigida directamente por el embajador norteamericano Peurifoy”, pusieron fin a los años revolucionarios.<sup>54</sup>

## **Impacto de la política tributaria**

Entre 1944 y 1954 hubo numerosas iniciativas legislativas para modificar diversos tipos de impuestos, en mayor medida que en épocas posteriores, pero esta variedad de intervenciones no pudo evitar la reducción de la carga tributaria entre 1947 y 1948. El mayor número de cambios en la legislación se dio al principio del período revolucionario, entre 1944 y 1947, con un aumento especialmente notable en este último año, aunque los cambios más importantes se

---

<sup>49</sup> La aprobación del Código de Trabajo en 1947 (y de sus reformas en 1948) estuvo rodeada de controversia. El sector patronal y las organizaciones de trabajadores se enfrentaron en la defensa de sus intereses, lo que contribuyó a caldear la atmósfera política de esos años.

<sup>50</sup> Handy, Op. cit., p.127; del mismo autor, “The Most Precious Fruit of the Revolution: The Guatemalan Agrarian Reform, 1952-54” *Hispanic American Historical Review* 68:4 (1988), p.675.

<sup>51</sup> Handy (1988), p.678, con base en el Cuadro 1. El censo registró la existencia de 54 fincas de más de 100 caballerías, que acaparaban el 18.7% del total de la tierra.

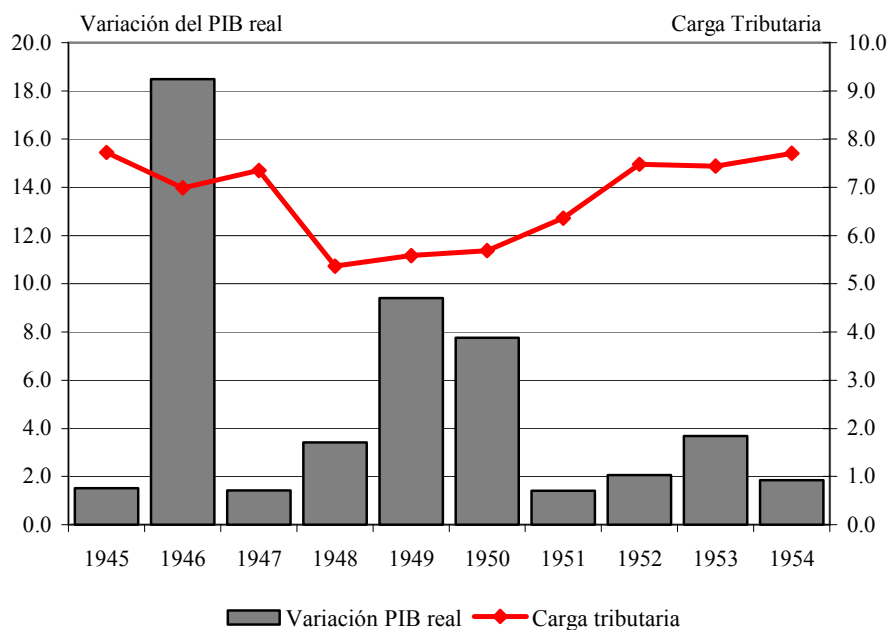
<sup>52</sup> Ibid., pp.688 y 698.

<sup>53</sup> Ibid., pp.699-700.

<sup>54</sup> El texto en comillas fue tomado de Guerra-Borges, Op. cit., p.73. Sobre la caída del gobierno de Arbenz, véase: P. Gleijeses, Op. cit., capítulos 11 a 14. Hay traducción al español: *La esperanza rota: la revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*, Guatemala: Editorial Universitaria, 2005.

dieron en 1950, con el aumento de los impuestos aplicados al café. Por otro lado, la ley de fomento industrial derogó la mayor parte de impuestos aplicados a las importaciones de materiales de construcción, materias primas y equipos utilizados por las nuevas empresas nacionales y contribuyó a debilitar los ingresos derivados de los aranceles aplicados a las importaciones.

**Gráfica 4.2**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1945-1954**  
 (en porcentajes)



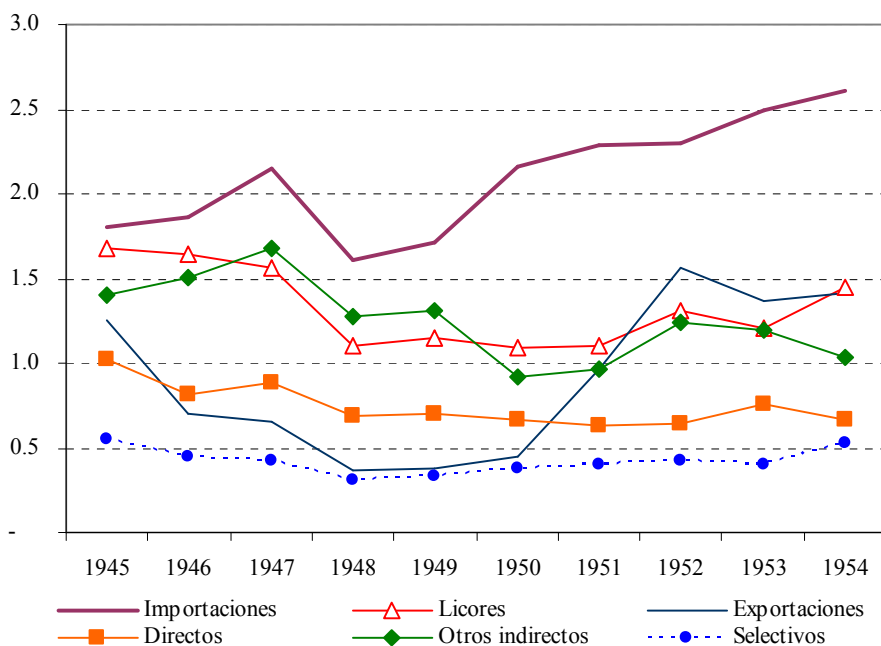
FUENTE: Estimaciones propias basadas en datos de Banco de Guatemala, Bulmer-Thomas, Op. cit., y *Memorias de labores* del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La reducción de la carga tributaria de 1947 a 1948 estuvo asociada con la reducción de todos los impuestos como proporción del PIB, lo cual posiblemente reflejó la desaceleración de la economía y la existencia de una estructura tributaria fuertemente pro-cíclica, especialmente cuando el crecimiento económico se reducía. Contrasta con lo anterior lo ocurrido durante la primera mitad de la década de 1950, cuando la carga tributaria aumentó del 6.1% del PIB a 7.9% en 1954-55, como consecuencia de aumentos en la recaudación de impuestos aplicables principalmente a las exportaciones y en menor medida a las importaciones.

El aumento de mayor importancia resultó del incremento del impuesto aplicable al café durante el gobierno de Arévalo en 1950, aunque el efecto de mejores precios ya se había hecho sentir en los ingresos de las fincas nacionales de café, expropiadas a los alemanes durante el gobierno de Jorge Ubico. Estas fincas llegaron a generar un monto considerable de recursos (calificados

como no-tributarios), visibles a partir de 1945-46 y con una contribución cercana al 10% de los recursos totales del Estado en esa época.<sup>55</sup>

**Gráfica 4.3**  
**Impuestos recaudados, 1945 - 1954**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia basada en *Boletín General de la Dirección de Estadística* (1945-1953) y *Memoria de labores* del Banco de Guatemala (1954).

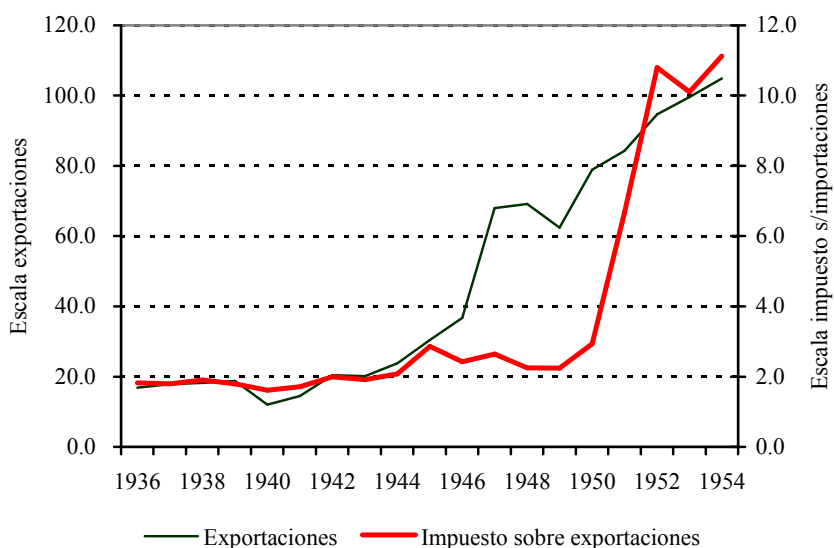
La tasa del nuevo impuesto al café se estableció de manera que aumentaba en la medida que lo hacía el precio del producto. Ya en 1951 el valor de las exportaciones de café alcanzó los US\$58.5 millones y aumentó a US\$74.2 en 1954, principalmente debido al aumento de su precio. Esto se reflejó en que los impuestos aplicados a las exportaciones pasaron de ser el equivalente del 0.4% del PIB en 1950 (porcentaje que no había cambiado desde principios de la década de los cuarenta) hasta alcanzar más del 1.4% del PIB en 1953.<sup>56</sup> Con ello se comenzó a captar parte del excedente obtenido como resultado del excepcional aumento de precios del café experimentado durante la época, y reflejado en un fuerte crecimiento del valor de las exportaciones durante esos años, como puede observarse en la Gráfica 4.4.

<sup>55</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.172, nota 72; Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.62.

<sup>56</sup> Durante el gobierno de Arbenz se aumentó el impuesto al chicle a Q5 por cada quintal de chicle o chiquibul exportado. Curiosamente, y después de registrarse una exportación de 23 mil quintales en 1952, no se registraron (formalmente en las estadísticas del Banco de Guatemala) exportaciones de chicle en 1953, y en 1954 fueron sólo 7 mil quintales, año en que el gobierno de Castillo Armas eliminó el impuesto. Seguramente no es causalidad que a partir de entonces se registren de nuevo exportaciones, de 22 mil quintales en 1955 y de 26 mil en 1956.

Los ingresos por aranceles aplicados a las importaciones, resultado de las mayores importaciones facilitadas por el aumento de las exportaciones y por el incremento de tarifas aplicables primordialmente a los productos de lujo en 1953,<sup>57</sup> también aumentaron, aunque en menor medida (de 2.2% a 2.7% del PIB durante el mismo período). Finalmente, hubo un aumento de las tasas aplicables a las bebidas gaseosas, a espectáculos públicos y a automóviles, con lo cual los impuestos selectivos también aumentaron levemente su recaudación. Ello marcó el inicio de una incipiente tendencia de creciente importancia de los impuestos aplicados al consumo interno, la cual se consolidaría en la década de 1980 con la implementación del IVA.

**Gráfica 4.4**  
**Evolución de las exportaciones e impuestos a las exportaciones, 1936-1954**  
 (en millones de quetzales)



FUENTE: Elaboración propia con base en: Bulmer-Thomas, Op. cit., p.429 (exportaciones); *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, varios años; *Boletines de la Dirección General de Estadística*, 1944-53, y *Memorias de Labores del Banco de Guatemala*, 1947-54.

Los cambios observados significaron que los rubros más importantes continuaron correspondiendo a los aranceles aplicados a las importaciones y, ahora de mayor importancia, a las exportaciones, además de los impuestos selectivos aplicados al consumo (bebidas, tabaco y derivados del petróleo, especialmente). Lo anterior también significó que durante este período se mantuvo el predominio de los impuestos indirectos, equivalente a casi el 90% del total de los ingresos tributarios.

No hubo modificaciones significativas en lo recaudado por la vía de la tributación directa. El impuesto aplicable a la renta de empresas se mantuvo sin grandes modificaciones y recaudó

<sup>57</sup> El Decreto 952 aumentó las tasas aplicables a los productos como caviar, aceitunas y frutas, galletas, vinos, maquillaje, tabaco y ciertos tejidos.

alrededor del 0.7% del PIB durante toda la época, con un 0.1% adicional resultante de la aplicación de impuestos territoriales. Las tres empresas extranjeras más grandes que entonces operaban en Guatemala (UFCO, IRCA y Empresa Eléctrica) estaban exentas de pagar este impuesto como resultado de los acuerdos de concesión que habían negociado con gobiernos previos.<sup>58</sup>

En síntesis, la reforma tributaria más importante durante los diez años de la revolución fue el aumento de los impuestos aplicados al café. Si bien se trataba de un impuesto indirecto, su impacto puede suponerse progresivo puesto que en la época los exportadores de café eran principalmente grandes hacendados con los mayores ingresos nacionales del país. Sin embargo, de acuerdo con Bulmer-Thomas, Guatemala, junto con los demás países centroamericanos, no aprovechó la oportunidad de establecer una base sostenible de recursos públicos producto de la bonanza del momento.<sup>59</sup>

## 2. El retorno de la derecha: Carlos Castillo Armas, 1954 – 1957

Entre junio y septiembre de 1954 el país fue gobernado por varias juntas militares. En agosto se publicó un estatuto político, pues el orden constitucional se había roto. Finalmente, Carlos Castillo Armas asumió el poder el 1 de septiembre. Gracias a un plebiscito “hecho a la medida” realizado el mismo día en que tuvieron lugar las elecciones de representantes a la Asamblea Constituyente, fue confirmado como presidente de la república. En noviembre de 1954, la Asamblea decretó que el período presidencial de Castillo Armas finalizaría en marzo de 1960.<sup>60</sup>

El nuevo gobierno tenía ante sí una tarea compleja: “Construir lo propio y destruir lo del adversario”.<sup>61</sup> Para lograrlo contaba con el apoyo de los sectores más conservadores y de la Iglesia católica. En la práctica, la destrucción de la obra del adversario no sería tarea fácil. De hecho, el nuevo gobierno continuó las obras de infraestructura cuyos trabajos habían comenzado durante la administración de Arbenz, siendo la más notable la construcción de la carretera al Atlántico. No pudo dismantelar el seguro social y, en lo que respecta al Código de Trabajo, anuló sus reformas, restableciendo el texto de 1947.<sup>62</sup> La ley de fomento industrial continuó vigente y uno de los bastiones para el desarrollo de la época revolucionaria, el Instituto de Fomento de la Producción, también siguió funcionando.

En lo que tuvo éxito fue en el dismantelamiento de la reforma agraria y en la desarticulación de la organización política partidaria y de la organización sindical y campesina. La tierra expropiada fue devuelta casi en el cien por ciento a sus anteriores dueños, la United Fruit

---

<sup>58</sup> Adler, Schlesinger y Olson, Op. cit., p.70.

<sup>59</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.164.

<sup>60</sup> Guerra-Borges, Op. cit., p.74.; Handy (1984), p.151. La respuesta a las dos preguntas que planteaba el referéndum debía ser oral, de ahí el calificativo de Guerra-Borges, que en este texto aparece entre comillas. Para la convocatoria al referéndum, véase el Decreto presidencial 89, de 21 septiembre 1954.

<sup>61</sup> Francisco Villagrán Kramer, *Biografía política de Guatemala: los pactos políticos de 1944 a 1970* (Guatemala/San José: FLACSO, 1993), p.195.

<sup>62</sup> Las reformas de 1948 permitían la organización sindical de los trabajadores del campo, poniéndolos en igualdad de condiciones con los trabajadores urbanos. Véase el Decreto 330, Código de Trabajo (vigente a partir del 1 de mayo 1947) y sus reformas: decretos 526 (julio 1948), 623 (mayo 1949) y 915 (octubre 1952). El Decreto presidencial 216 (enero 1955) derogó las reformas y restableció la vigencia del texto original.

Company entre ellos. Se procedió al arresto sistemático de los colaboradores de las dos administraciones pasadas. Más de mil políticos y líderes sindicales se asilaron en diferentes embajadas y miles de personas fueron encarceladas.<sup>63</sup> Una vez destruida la organización social, el régimen pudo dedicarse a otras tareas pendientes, entre ellas la economía.

Entre 1954 y 1957 la economía creció en un promedio anual del 4.8%. Los dos primeros años no fueron favorables, con tasas de alrededor del 2%, pero posteriormente se recuperó, en lo cual influyó el fuerte dinamismo de los sectores comercial e industrial, así como las exportaciones de café.

Además, en esos años se fortaleció la diversificación económica del país, principalmente en la agricultura, con el crecimiento del cultivo del algodón y la ganadería. El cultivo del algodón se había beneficiado durante la etapa revolucionaria del apoyo que el INFOP otorgó mediante investigación y crédito con el propósito de asegurar las mejores condiciones para su desarrollo.<sup>64</sup> Durante el gobierno de Castillo Armas se suprimió el apoyo que brindaba el INFOP pero el sector pudo acudir al financiamiento suministrado por el sector bancario nacional.

## **Política tributaria**

La política tributaria del régimen de Castillo Armas se enmarcaba dentro de una política económica orientada hacia el sector privado. El presidente declaró que la agricultura, la ganadería y la industria recibirían el apoyo y la protección necesarios. Contaba para realizar su plan económico con los recursos del presupuesto, el crédito y ayuda de organismos internacionales y la cooperación estadounidense.

Estados Unidos, en su intento de convertir al país en un “escaparate del desarrollo capitalista”, impulsó un plan de ayuda económica que desde octubre de 1954 hasta finales de 1957 alcanzó una cifra cercana a los 100 millones de dólares. Gracias a la presión ejercida por el gobierno norteamericano, el Banco Mundial concedió un préstamo blando de 18.2 millones de dólares que se utilizarían para finalizar la carretera al Atlántico.<sup>65</sup>

En lo que respecta a ingresos tributarios, el gobierno de Castillo Armas emprendió una política de supresión de impuestos, pues consideraba que las dos anteriores administraciones habían aumentado inmoderadamente la legislación al respecto. Según el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Jorge Echeverría Lizarralde, durante la década revolucionaria se habían emitido 22 leyes que crearon impuestos y 38 que aumentaron los que ya existían. En consecuencia, en el primer año fiscal del nuevo gobierno se emitieron 12 leyes que rebajaron impuestos o dejaron sin

---

<sup>63</sup> Handy (1984), Op. cit., p.151. El número de encarcelados varía según la fuente.

<sup>64</sup> Guerra-Borges, Op. cit., pp.95-97.

<sup>65</sup> Handy (1984), Op. cit., pp.188-89. La frase entre comillas se atribuye a Richard N. Nixon. En esos años, dice Handy, la ayuda norteamericana a toda Latinoamérica rondaba los 60 millones de dólares. El Banco Mundial había negado el préstamo al gobierno de Arbenz.



efecto leyes que los establecieron.<sup>66</sup> Estos decretos suprimieron el impuesto de vialidad (gasolina), y modificaron la ley de tabacos y los aranceles de aduanas.

De no ser por la ayuda norteamericana, el gobierno hubiera enfrentado una crítica situación por la falta de ingresos. Según el Ministro de Hacienda, se convocó a una serie de reuniones a “personalidades de conocido relieve económico, representativos del capital y las empresas de lucro de mayor envergadura del país”, con el propósito de que manifestaran su patriotismo “ante la causa liberadora”: el gobierno creía que la restitución de sus bienes a la “gente hacendada” haría que respondieran patrióticamente con recursos económicos. En lugar de eso, propusieron un plan de contribuciones extraordinarias “que más deberían soportar las clases desheredadas que las firmas capitalistas”. Debido a “tan lamentable actitud” el gobierno tuvo que implementar el Decreto presidencial 113, que impuso gravámenes adicionales extraordinarios por una sola vez.<sup>67</sup> Esto sería un antecedente de lo que décadas más tarde fue la implementación de impuestos extraordinarios de duración transitoria, contrario a un fortalecimiento sostenible de las finanzas públicas. Fuera de ese incidente, no hubo más problemas entre el gobierno y la iniciativa privada. El decreto fue emitido en octubre de 1954. Ese mismo mes, el gobierno recibió los primeros 6.5 millones de dólares de ayuda estadounidense.

El Decreto presidencial 113 apeló a quienes tenían “capacidad económica”, tomando en cuenta el “beneficio colectivo” recibido del movimiento de liberación. Las disposiciones afectaron los impuestos sobre bienes inmuebles y utilidades de las empresas lucrativas. Se gravaron las exportaciones de café y algodón y la producción azucarera. También hubo que pagar impuestos por cada cabeza de ganado en pie y por las placas de circulación de vehículos. Los empleados públicos y privados tuvieron que contribuir con el equivalente a un día de sueldo y los profesionales aportaron un porcentaje de sus honorarios mensuales. El gobierno calculó que este paquete le proporcionaría alrededor de seis millones de quetzales, pero más de la mitad provendría de los derechos de exportación de café.<sup>68</sup>

El gobierno tomó otras medidas para incrementar los ingresos fiscales. Entre ellas se encuentra el acuerdo alcanzado con la Compañía Agrícola de Guatemala, en diciembre de 1954. En ese contrato, la frutera se comprometió a pagar un impuesto anual sobre las utilidades bajo el entendido que no excedería del 30 por ciento de dichas utilidades. Además continuaría pagando los impuestos establecidos en el Decreto legislativo 1736 y gozaría de exoneraciones de derechos de importación para todo producto que ayudara a controlar las enfermedades y plagas del banano.<sup>69</sup> El impuesto que provino de las bananeras fue significativo, ya que contribuyó al

---

<sup>66</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memoria ejercicio fiscal 1954-1955* (Guatemala: MHCP, 1955), pp.6 y 62. Como se vio anteriormente, los gobiernos de la revolución emitieron cerca de 100 leyes relacionadas con la tributación.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>68</sup> Véase el Decreto presidencial 113 en *RLRG*, T.73, Op. cit., pp.128-130.

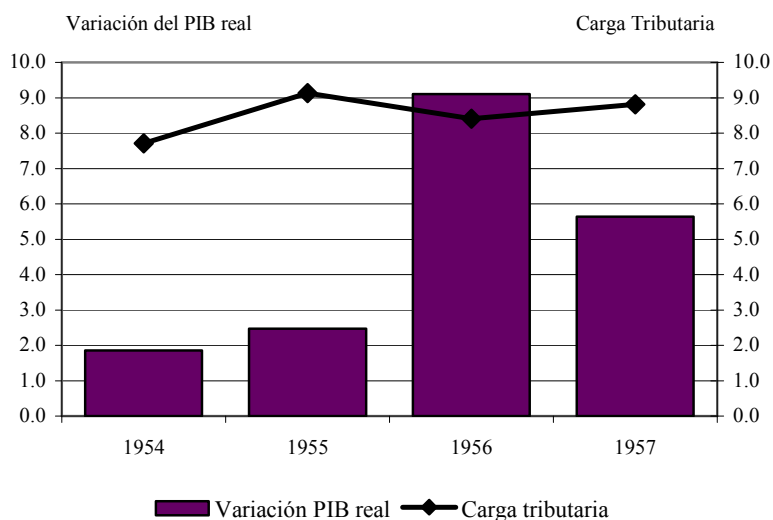
<sup>69</sup> Como “ventajas para la economía del país” calificó el Ministro de Hacienda los términos del acuerdo celebrado con la CAG. MHCP, Op. cit., p.18. El Decreto legislativo 1736 (noviembre 1930) estableció que la CAG pagaría un impuesto de un centavo de quetzal por cada racimo exportado y una contribución voluntaria adicional de un centavo de quetzal por racimo en concepto de impuesto sobre utilidades. En este contrato se resolvieron además, en “forma conciliatoria”, los expedientes de expropiación de las tierras de la compañía. La CAG desistió de su demanda contra el gobierno de Guatemala, recuperó sus tierras y cedió al Estado alrededor de 42 mil hectáreas en Escuintla. Véase el acuerdo de aprobación del contrato y el texto del mismo en *RLRG*, T.73, Op. cit., pp.484-487.

incremento de la carga tributaria en casi un punto del PIB en el año 1955, aunque en los años siguientes la recaudación de este impuesto se debilitó.

### Impacto de la política tributaria

Durante el gobierno de Castillo Armas la carga tributaria aumentó a más del 9% en 1955 y luego se estabilizó en un nivel inferior. El aumento de la carga en 1955 se debió al aumento transitorio de impuestos convenido con el sector privado y a la suscripción de un nuevo contrato con la UFCO en 1954, al igual que en Honduras y Costa Rica.<sup>70</sup> En particular, y como resultado del nuevo contrato, la UFCO abandonó su demanda por US\$16 millones contra el gobierno de Guatemala por tierras que habían sido expropiadas y se comprometió a pagar un impuesto del 30% sobre sus ganancias netas, como ya se indicó.<sup>71</sup> El efecto de este compromiso se diluyó en los años siguientes debido a que la actividad bananera disminuyó drásticamente como consecuencia de la propagación de la enfermedad de Panamá al conjunto de países centroamericanos. Una nueva manera de calcular el impuesto aplicable al café a partir de 1955 también moderó la incidencia de este impuesto.

**Gráfica 4.5**  
Variación del PIB real y carga tributaria, 1954 - 1957  
(como porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

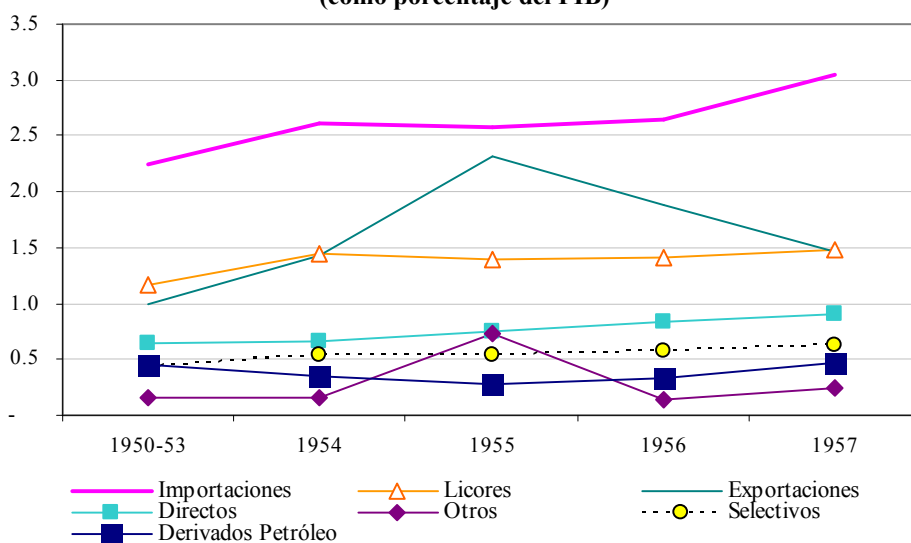
<sup>70</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.163.

<sup>71</sup> La UFCO estaba siendo sujeta a un proceso judicial *antitrust* en los Estados Unidos, que eventualmente la obligó a abandonar algunas actividades (la IRCA, entre otras) y a permitir la competencia de otra empresa bananera en Guatemala. Stephen M. Streeter, *Managing the Counterrevolution: The United States and Guatemala, 1954-1961* (Athens: Ohio University Press, 2000), pp.166-71.

Hacia finales de la década de los cincuenta perdieron dinamismo las exportaciones, ya sea en volumen (se redujo significativamente la exportación de banano y, posteriormente, de chicle) o en valor (el precio del café en 1958 equivalía al 76% de su nivel en 1954) y las nuevas exportaciones como el algodón o la carne aún eran incipientes. A su vez, y debido a la naturaleza transitoria del Decreto presidencial 113, éste sólo tuvo impacto durante 1955. La promesa y eventual canalización de un monto significativo de recursos financieros del gobierno de los Estados Unidos,<sup>72</sup> junto con la rearticulación del nuevo gobierno con poderosos grupos nacionales, no favoreció la realización de esfuerzos por aumentar la recaudación tributaria de una manera sostenible.

No se volvieron a alcanzar niveles equivalentes de ingresos derivados de las exportaciones en los siguientes 20 años. Solamente se llegó a niveles semejantes entre 1977 y 1980, nuevamente como resultado de un auge en los precios del café. Los impuestos sobre aranceles aumentaron, llegando a ser el equivalente de más del 3% del PIB en 1957, que junto con el nivel alcanzado en 1958 no llegó a ser superado posteriormente, habiendo alcanzado posiblemente uno de los niveles más altos de todo el siglo XX. El crecimiento de las importaciones habría estado influido por el fuerte pero transitorio crecimiento de la inversión pública (en buena parte financiada desde el exterior) y privada durante esos años, que se duplicó entre 1954 y 1957.<sup>73</sup>

**Gráfica 4.6**  
**Impuestos recaudados, 1954-1957**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

En síntesis, el aumento de la carga tributaria durante el gobierno de Castillo Armas no fue sostenible porque había sido resultado de impuestos aplicados a exportaciones de dinamismo

<sup>72</sup> Véase el capítulo 5 de Streeter, Op. cit.

<sup>73</sup> La inversión formación bruta de capital privado aumentó de US\$36.8 millones a US\$89.4 millones entre 1954 y 1957, y la pública de US\$22 millones a US\$60.7 millones durante el mismo período.

cada vez menor, a importaciones que habían aumentado debido a la coyuntura, y como consecuencia de un impuesto extraordinario de carácter transitorio, que se aplicó durante 1955 únicamente.

La proporción del PIB correspondiente a la tributación directa se mantuvo igual que durante los diez años de la revolución, equivalente a entre 0.8% y 0.9% del PIB. La reducción de la importancia relativa de los impuestos aplicados a las exportaciones, y el aumento de los aplicados a las importaciones probablemente incrementaron, levemente, la regresividad del sistema tributario durante este período.

### **3. La primera ley del impuesto sobre la renta: Miguel Ydígoras Fuentes, 1958 – 1963**

La muerte inesperada de Castillo Armas en julio de 1957 precipitó una nueva crisis política. Esta vez la Comisión Permanente del Congreso salvó la situación, convocando a sesiones extraordinarias en las que se pusieron en marcha los mecanismos previstos en la Constitución de 1956: estableció formalmente al Congreso, que llamó al primer designado a la presidencia a tomar posesión del cargo; convocó a elecciones presidenciales y por último declaró el estado de sitio.<sup>74</sup> En estas nuevas circunstancias, el embajador en Colombia, Miguel Ydígoras Fuentes, quien había sido alejado de los círculos del poder, emprendió el camino a casa.

Miguel Ydígoras Fuentes no era un personaje nuevo en la política partidista. En las elecciones presidenciales de 1950 quedó en segundo lugar: una diferencia de más de ciento cincuenta mil votos lo separó del ganador.<sup>75</sup> Ydígoras había participado en la carrera por sustituir a Arbenz, pero Castillo Armas violó el pacto de caballeros que había entre ellos.<sup>76</sup> El asesinato de Castillo Armas marcó el momento de regresar.

El intento del Movimiento Democrático Nacional (MDN) que luego se convertiría en el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), de imponer a su candidato como ganador de las elecciones presidenciales dio lugar a una serie de protestas organizadas por los partidarios de Ydígoras Fuentes, que amenazaron con romper la frágil institucionalidad. El ejército, al darse cuenta de lo cerca que se encontraba el país del caos social y político, optó por anular las elecciones mediante un golpe de estado el 23 de octubre de 1957. Se formó entonces una junta militar “para hacerse cargo del gobierno y resolver el embrollo en que la liberación había metido al país y al ejército”. La junta militar no tenía intenciones de perpetuarse en el poder. Guillermo Flores Avendaño, segundo designado a la presidencia, fue llamado a ocupar el puesto, se anularon las elecciones y se convocó a un nuevo proceso electoral.<sup>77</sup> Como telón de fondo de estos hechos estaban las presiones del gobierno de los Estados Unidos, quien a través de su

---

<sup>74</sup> Villagrán Kramer, Op. cit., p.293.

<sup>75</sup> *El Imparcial*, 6 diciembre 1950, p.1 Arbenz obtuvo 266,788 votos, Ydígoras 73,180 y Jorge García Granados 28,897.

<sup>76</sup> Roland H. Ebel, *Misunderstood Caudillo: Miguel Ydigoras Fuentes and the Failure of Democracy in Guatemala* (Lanham: University Press of America, 1998), p.42. Véase el texto del pacto en: Villagrán Kramer, Op. cit., pp.105-108.

<sup>77</sup> Villagrán Kramer, Op. cit., pp.307-309.

embajador Sparks comunicó a Flores Avendaño que la ayuda económica dependía de la elección de un gobierno firmemente anticomunista.<sup>78</sup>

Debido a que en las elecciones no hubo ganador absoluto, Ydígoras Fuentes tomó posesión del cargo sólo después de firmar un pacto con el MDN, en donde se comprometió, entre otras cosas, a formar un gobierno anticomunista, a no restringir las actividades de los partidos políticos existentes y apoyar la organización sindical basada en la ley. En febrero de 1958 el Congreso lo nombró presidente.<sup>79</sup>

El gabinete de Ydígoras Fuentes, debido en parte a las facturas políticas que debía pagar, estaba formado por miembros de su partido, liberacionistas e incluso un tráfuga de la década revolucionaria; sus miembros representaban diferentes intereses agrícolas, industriales y militares.<sup>80</sup> Con este equipo de trabajo, intentó llevar a cabo una estrategia de desarrollo económico orientada por el Estado, apoyada principalmente en la agricultura de exportación y el fomento de la industria, en el marco de la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

La ineficiencia y la corrupción atribuidas al régimen de Ydígoras contribuyeron a elevar el malestar social, lo que aunado a la participación en la invasión a Cuba, que consistió en permitir que tropas de exiliados cubanos se entrenaran en la finca Helvetia sin haber consultado con el alto mando del ejército, provocaron una ola de descontento entre el ejército, lo cual se materializó en el levantamiento de noviembre de 1960.

Dato interesante es que, en medio de esa agitación política, Ydígoras Fuentes tuvo tiempo de ratificar un impuesto que debían pagar los buhoneros o mercaderes ambulantes. Consistía en el pago de tres quetzales anuales, que no los exoneraba del pago de arbitrios municipales por derecho de plaza o mercado.<sup>81</sup>

Por otro lado, el valor de las exportaciones había disminuido dramáticamente debido a que el precio del quintal de café había caído de ochenta quetzales en 1958 a cuarenta quetzales en 1961.<sup>82</sup> Además, debido a la política estadounidense de combatir el comunismo en América Latina con desarrollo económico, iniciada por el presidente Eisenhower después del triunfo de la revolución cubana, Guatemala ya no podía aspirar al trato preferencial que había recibido del gobierno de los Estados Unidos en los años 1954-1958.

La iniciativa del presidente Kennedy para las Américas, conocida como Alianza para el Progreso, dio forma a esa política. En la Carta de Punta del Este se definieron los objetivos de la Alianza que, en general, concebían el desarrollo en términos de industrialización, aumento de la productividad y la producción agrícola, implementación de programas de reforma agraria y

---

<sup>78</sup> Ebel, Op. cit., p.93.

<sup>79</sup> Véase el texto completo del pacto en: Villagrán Kramer, Op. cit., pp.317-323.

<sup>80</sup> Ebel, Op. cit., pp.124-127.

<sup>81</sup> Decreto 1416, publicado en *El Guatemalteco* el 23 diciembre 1960. El impuesto fue derogado por el Decreto-ley 78-83.

<sup>82</sup> El precio promedio del quintal del café sufrió una caída en la década de los cincuenta. En el quinquenio 1950/1955 fue de Q55.21 por quintal, en 1956/1960 fue de Q51.11 y en 1961 había llegado a Q41 quetzales. Ebel, Op. cit., p.265, nota 12.

acuerdos de integración económica.<sup>83</sup> La Alianza requería la formulación de programas nacionales de desarrollo que, entre otros aspectos, debían “movilizar y utilizar en forma más eficaz, racional y justa, los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos”.<sup>84</sup> La reforma tributaria por medio de una ley del impuesto sobre la renta y la ley de transformación agraria fueron las medidas que impulsó el gobierno de Ydígoras para satisfacer los requisitos de la Alianza.

## **La diversificación productiva y los primeros pasos del Mercado Común Centroamericano**

Durante los años 1957-1963, la economía guatemalteca creció anualmente 4.9% en promedio, o sea, a tasas inferiores al promedio de 1954-57 (5.7%) pero con un proceso creciente de diversificación. Este incluía el crecimiento del sector industrial, favorecido por el acceso a mercados vecinos, y el surgimiento de nuevos productos agropecuarios de exportación, como el algodón, la caña de azúcar y el ganado vacuno.

Las políticas de fomento iniciadas en la época de Arbenz, combinadas con obras de infraestructura vial, favorecieron el florecimiento del algodón.<sup>85</sup> Ello contribuyó al desarrollo de otras actividades productivas, como las plantas desmotadoras de algodón, la exportación de semilla y la producción de aceite de semilla de algodón y margarina.<sup>86</sup>

Por su parte, el auge en las exportaciones de carne fue resultado también de políticas de fomento estatal que dieron inicio en los años 1960, bajo la forma de créditos y donaciones. Las exportaciones de carne que en 1959 eran apenas 290,500 libras, crecieron de tal manera que 15 años más tarde se exportaba un volumen promedio de 34 millones de libras de carne fresca y procesada al año.<sup>87</sup> El azúcar se vio favorecida por la exclusión del azúcar cubana del mercado internacional, por lo cual Guatemala obtuvo una mayor cuota preferencial con precios altos.

Durante esta época la industrialización fue promovida por acuerdos centroamericanos de integración económica. El antecedente inmediato de la formación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se encuentra en los tratados bilaterales de comercio firmados entre los países de la región en los años 1950-1956. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas, jugó un papel clave en la integración centroamericana al impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en el contexto regional mediante una política de industrialización que consistía en el fomento de nuevas actividades mediante industrias de integración.<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *Alianza para el Progreso en documentos* (Guatemala: USIS, 1966), pp.34-36. El 13 de marzo de 1961, Kennedy dijo: “Si América Latina está preparada para realizar su parte, los Estados Unidos contribuirá recursos de alcance y magnitud suficientes para que este atrevido programa de desarrollo tenga éxito”. *Ibid.*, p.25.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p.39.

<sup>85</sup> Guerra-Borges, *Op. cit.*, pp.95-96. El autor destaca que “no fue sino hasta los años 1960 que el gobierno puso en marcha un programa de construcción de carreteras a lo largo de la costa del Pacífico, con el apoyo financiero del Banco Mundial”.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p.101.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p.110.

<sup>88</sup> Bulmer-Thomas, *Op. cit.*, p.225.

Como resultado de la convergencia entre las iniciativas de integración y de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, en 1958 Guatemala firmó dos tratados: el Multilateral sobre Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Les siguió el Convenio de Equiparación de Aranceles, firmado en 1959. Al año siguiente, y como parte de un proceso más ambicioso de integración comercial influenciado por los Estados Unidos, se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, mediante el cual los países centroamericanos se comprometieron a establecer el libre comercio de productos industriales entre sí y a crear instituciones comunes, incluyendo la Secretaría Permanente de Integración Económica (SIECA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el cual institucionalizó el MCCA.<sup>89</sup> De esta manera, Ydígoras Fuentes hizo que el proceso de integración centroamericana fuera parte central de sus acciones de gobierno.

### **El largo camino de la ley del impuesto sobre la renta**

En agosto de 1958, una misión del Banco Mundial hizo un estudio de la situación económica de Guatemala y recomendó que el gobierno redujera el gasto público y promulgara la ley del impuesto sobre la renta.<sup>90</sup> A finales de 1959 el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley y en marzo de 1960 el proyecto estaba en manos de la Comisión de Hacienda. Esta vez se esperaba que el Congreso lo estudiara “en serio”, pues por fin Ydígoras Fuentes contaba con una buena cantidad de congresistas afines. En el contexto de la crisis económica, el impuesto se consideraba “una de tantas medidas planteadas por el Ejecutivo” para paliarla.<sup>91</sup> Aparentemente la Comisión de Hacienda estuvo trabajando en el proyecto, pues en 1961 todavía no lo conocía el pleno.

El tema de la reforma tributaria capturó la atención de la prensa desde los primeros meses de ese año. En enero, el Ministro de Hacienda y Crédito Público anunció la formación de una comisión especial encargada de reestructurar el sistema impositivo, noticia que provocó una reacción contraria en la prensa, que recomendó una mejor organización y control de la recaudación, orden en la administración pública y suprimir los gastos superfluos.<sup>92</sup> La Secretaría de Información de la Presidencia, por un lado, organizó una campaña para que la ciudadanía conociera el proyecto de ley del impuesto sobre la renta.<sup>93</sup> Por el otro, Federico Carbonell, quien había sido diputado, surgió a la cabeza de un movimiento de oposición a los nuevos impuestos y solicitó al Ejecutivo que retirara la iniciativa de ley.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid., pp.227 y 235.

<sup>90</sup> Werner J. Marti, “The Private Sector, the State and Economic Development: The Guatemalan Experience” (tesis doctoral, Austin: University of Texas, 1994), p.122.

<sup>91</sup> *El Imparcial*, 1 marzo 1960, p.4; 21 marzo 1960, p.2. El diario informó que el proyecto había sido planteado “14 veces en los últimos diez años, sin que pasara de la tercera lectura”. La veracidad de esta información es cuestionable, pues el mismo diario afirmará en agosto de 1961 que el nuevo intento de aprobar la ley era “el octavo desde la caída de Ubico” Véase Marti, Op. cit., p.122.

<sup>92</sup> *El Imparcial*, 9 enero 1961, pp.1-2.

<sup>93</sup> *Prensa Libre*, 19 enero 1961, p.19; 20 enero 1961, p.5.

<sup>94</sup> *Prensa Libre*, 23 enero 1961, p.6; 25 enero 1961, p.13.

Como razones para hacer tal petición se identificaban las condiciones económicas, el desempleo y el pésimo estado de la industria y el comercio, que dificultaban el pago de los gravámenes existentes. Decía el memorial: “el pueblo no quiere compromisos insalvables ni más contribuciones, lo que quiere es un gobierno que administre eficientemente, pero con los recursos actuales debidamente exigidos y correctamente manejados”.<sup>95</sup> En el mes de febrero continuaron las respectivas muestras de apoyo y rechazo a los impuestos y finalmente hubo una marcha de protesta que se les fue de las manos a los organizadores, pues entre los manifestantes hubo quienes corearon “Cuba sí, Yankees no”, en referencia al incidente de la finca Helvetia, e incluso corrieron rumores sobre el derrocamiento de Ydígoras Fuentes.<sup>96</sup>

El presidente, que seguía en el poder, en su mensaje anual al Congreso se refirió a la situación tributaria. Hizo ver que profesionales, agricultores y propietarios urbanos evadían sus responsabilidades fiscales cuando no pagaban timbres o declaraban el valor de sus bienes inmuebles por debajo de su valor real. En el país, dijo, quienes más impuestos pagaban eran las “clases proletarias” pues sobre ellas recaían los impuestos indirectos, y agregó: “...vivimos de cobrar aforos de importación y aforos de exportación. Es una vergüenza que países más pequeños que nosotros y que muchos creen menos adelantados... gocen de los beneficios de la ley del impuesto sobre la renta”.<sup>97</sup> No obstante este discurso, el proyecto de ley siguió en manos del Congreso por unos meses más.<sup>98</sup>

En agosto, las comisiones de Hacienda y de Economía recibieron una nueva iniciativa de ley del impuesto sobre la renta. Entre el 22 y el 30 de agosto la iniciativa se aprobó en primera y segunda lectura. En esos días, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) envió un memorial al Congreso en el que expresaba su malestar por la forma apresurada en que se estaba discutiendo la ley, sin tomar en cuenta a las organizaciones “que en definitiva son las que en mayor proporción contribuyen al sostenimiento de los gastos de la nación y que por consiguiente deberían ser oídas y atendidas”. Agregó el CACIF que si en 1952 las cámaras privadas habían opinado sobre la reforma tributaria, en ese momento “con mayor razón se nos debe oír y tomar en cuenta los argumentos y razones que la experiencia del trabajo en un pueblo sui-generis nos ha dado”.<sup>99</sup>

El 8 de septiembre el Congreso se preparó a discutir la iniciativa en tercera lectura. Los representantes tenían presente los debates que habían surgido alrededor del proyecto y optaron por una aproximación mesurada al tema. El diputado Viteri Bertrand, uno de los ponentes de la iniciativa de ley, se encargó de aclarar que no había nada de apresurado en el proyecto, pues había sido discutido en diecisiete mesas redondas con “todos los elementos de la iniciativa

<sup>95</sup> *Prensa Libre*, 26 enero 1961, pp.4-5. El memorial fue firmado por alrededor de 600 personas. El gobierno respondió con una petición a favor de los impuestos, con dieciocho mil firmas, que también entregó al Congreso. *El Imparcial*, 16 febrero 1961, p.1.

<sup>96</sup> *El Imparcial*, 1 marzo 1961, p.7. La manifestación (que contó con la participación de entre 1,500 y 10,000 personas, según el gobierno y la prensa, respectivamente) puede entenderse también como una demostración de protesta contra el régimen, no sólo contra los nuevos impuestos.

<sup>97</sup> *Mensaje del general e ingeniero Miguel Ydígoras Fuentes, presidente de Guatemala, al honorable Congreso Nacional, 1 de marzo de 1961* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1961), pp.18 y 45.

<sup>98</sup> *El Imparcial*, 18 marzo 1961, pp.1 y 3. El diario daba por descontado que el proyecto seguiría el camino de los anteriores, es decir, sería olvidado.

<sup>99</sup> Guatemala. Archivo del Organismo Legislativo. “Archivo del Decreto 1559”. Memorial del CACIF, 25 de agosto de 1961. El CACIF como organización “sombrija” del sector privado, nació en 1957.



privada de las fuerzas vivas del país”. También le recordó al pleno que el impuesto sobre la renta existía en la forma del impuesto sobre utilidades de las empresas lucrativas y del impuesto sobre ganancias y beneficios de capital. La tercera lectura, reconoció, era un trámite, pues lo verdaderamente interesante sería la aprobación del articulado, último paso para promulgar la ley. Agregó que ya había un punto resolutivo para invitar al presidente del CACIF a que llegara a sugerir las enmiendas que a juicio de esa entidad deberían hacerse en los artículos de la ley.<sup>100</sup>

El Congreso estaba dividido. Por un lado estaban los firmes defensores del impuesto sobre la renta y por el otro los que creían que era uno más para “la larga lista de impuestos”. Lo que más preocupaba a estos congresistas, que en eso hacían eco del “temor del público contribuyente”, era la tabla de imposición progresiva “que va a pesar gravemente sobre la capacidad económica de los guatemaltecos”.<sup>101</sup> En esta preocupación los congresistas no estaban solos. El 7 de septiembre, el CACIF envió al Congreso un nuevo memorial, en el que dijo: “los sectores de la economía privada adversamos el sistema contributivo progresivo en un país no capitalizado, porque ello tiende a destruir la actividad y el incentivo de obtener más utilidades...”. Pedía que la reinversión en bienes de producción fuera “totalmente deducible” del pago del impuesto, que no afectara los ingresos provenientes de la exportación de productos agrícolas y que el sistema de tributación fuera porcentual.<sup>102</sup> Ante la resistencia de los congresistas y frente a la ofensiva del CACIF y de la prensa, que ya anunciaba lo que sería una estrategia de largo plazo de persistente oposición empresarial a la tributación directa, el Ejecutivo finalmente retiró la propuesta.

El nuevo año estuvo plagado de incidentes políticos. Las acciones del movimiento guerrillero, liderado en ese momento por ex militares, estaban a la orden del día. La toma de posesión de los recién electos representantes en el Congreso, que se suponía habían sido electos fraudulentamente para proporcionar al gobierno una mayoría legislativa, fue el detonante para que los estudiantes universitarios iniciaran en marzo una serie de protestas a las que pronto se unieron estudiantes de educación media y organizaciones sindicales.

El movimiento rápidamente derivó en una huelga general. En abril, tras el asesinato de cuatro estudiantes de leyes, varias organizaciones pidieron la renuncia de Ydígoras. Ante la creciente agitación política, el ejército finalmente intervino. Como resultado de las negociaciones que tuvieron lugar entre el Ejecutivo, el ejército y el sector privado, Ydígoras tuvo que acceder a cambiar su gabinete. Los nuevos miembros eran todos militares, excepto el encargado de relaciones exteriores.<sup>103</sup>

Una vez alcanzado un nivel mínimo de gobernabilidad, Ydígoras envió al Congreso una nueva versión del proyecto de ley del impuesto sobre la renta, en octubre de 1962. Esta vez, aunque hubo oposición de la Asociación General de Agricultores,<sup>104</sup> la ley finalmente se aprobó.

El Decreto 1559, ley del impuesto sobre la renta, fue promulgado por el Legislativo el 24 de noviembre de 1962. Según el texto, la ley entraría en vigencia el 1 de julio de 1963. La escala impositiva era progresiva, desde 5% si el total de la renta imponible era de mil quetzales anuales,

<sup>100</sup> *DSCRG*, 8 septiembre 1961, pp.12-14.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>102</sup> “Archivo del Decreto 1559”. Memorial del CACIF, 7 de septiembre de 1961.

<sup>103</sup> Ebel, *Op. cit.*, pp.242-254.

<sup>104</sup> Martí, *Op. cit.*, p.125.

hasta 37% sobre una renta imponible de medio millón de quetzales. El impuesto a pagar sería rebajado en las siguientes proporciones: la renta proveniente de todo servicio personal, profesional o técnico, cuando no excediera los doce mil quetzales, 10%; explotaciones agropecuarias, 10%; industrias en que el valor de la materia prima fuera producida en el país en más del cincuenta por ciento, siempre que no gozaran de las exenciones contenidas en la ley de fomento industrial, 10%; e industrias establecidas fuera del departamento de Guatemala, 20%.<sup>105</sup>

Ydígoras Fuentes había dirigido sus energías a la aprobación de la ley del impuesto sobre la renta. No obstante, en su gobierno también se tomaron otras medidas que afectaron los ingresos tributarios, en el marco del naciente MCCA, la industrialización y la diversificación agrícola. En particular, Ydígoras ayudó y protegió a los industriales, facilitando la creación de nuevas fábricas o la expansión de las existentes. La Cámara de Industria jugó un papel clave en la redacción de la nueva ley de fomento industrial (Decreto 1317, septiembre 1959). La ley otorgaba beneficios a las industrias nuevas. En particular, las exoneraba por diez años del pago de derechos de importación de materiales de construcción, materias primas y maquinaria, buscando así favorecer la inversión. Por un período de cinco años estarían exentas del pago del impuesto sobre utilidades de las empresas lucrativas y se les concedía la reducción de un 50% en los cinco años siguientes. Esta norma aplicaba a cualquier otro impuesto que se decretara en el futuro. Las industrias existentes gozaban de exoneraciones y deducciones similares.<sup>106</sup>

La política fiscal de protección a la industria nacional produjo pérdidas en los ingresos. Según el gobierno, “con tal de lograr la industrialización del país”, en los primeros dos años de la administración de Ydígoras se concedieron exoneraciones por una cifra cercana a los cinco millones de quetzales.<sup>107</sup>

También se aprobó el nuevo arancel de aduanas (Decreto 1269, diciembre 1958) que sustituyó al promulgado por el gobierno de Ubico en 1935 (Decreto gubernativo 1763) y que se enmarcaba en la estrategia centroamericana de sustitución de importaciones. Al no aplicarse a las importaciones procedentes del resto de Centroamérica, tendría el efecto de reducir la recaudación. El arancel de aduanas estableció “una ley proteccionista, no de intereses fiscales para llenar las arcas públicas, sino una restricción a la importación de todos aquellos productos y mercaderías que se puedan fabricar en el país”.<sup>108</sup> La idea detrás del arancel era que la inversión

---

<sup>105</sup> Decreto 1559, publicado en *El Guatemalteco* el 15 diciembre 1962. En el artículo 65 se encuentra la tarifa impositiva.

<sup>106</sup> Decreto 1317, en *RLRG*, T.78, Roberto Azurdía A. comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1962), p.51.

<sup>107</sup> Guatemala. Secretaría de Información de la Presidencia, *Dos años de gobierno del general e ingeniero don Miguel Ydígoras Fuentes* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1961), p.7. Esta percepción era compartida por la prensa, cuya opinión era que la aplicación de la ley de fomento industrial había reducido considerablemente los ingresos fiscales por derechos aduanales. *Prensa Libre* 23 enero 1961, p.7

<sup>108</sup> “Informe del presidente de la república, general e ingeniero Miguel Ydígoras Fuentes, al Congreso de la República al inaugurarse sus sesiones ordinarias el 1 de marzo de 1959”, en *RLRG*, T.78, Op. cit., p.xvii. La combinación de franquicias de importación y protección arancelaria dio como resultado la instalación de industrias nuevas poco complejas, que importaban materias primas en un grado bastante avanzado de elaboración. Alfredo Guerra-Borges, *Evaluación de la política de fomento industrial en Guatemala* (Guatemala: IIES/USAC, 1971), p.125. En su informe al Congreso de 1960, Ydígoras dijo que la adopción del arancel de aduanas había mermado los ingresos aduanales en Q2 millones. Guatemala. Secretaría General de la Presidencia, *Mensaje del general e ingeniero Miguel Ydígoras Fuentes, presidente de Guatemala, al honorable congreso nacional, 1 marzo 1960* (Guatemala: s.d.e.), p.20.

de capitales en la industria creciera rápidamente con base en un mercado regional, centroamericano, cautivo.

Otra ley importante, en este caso para la agricultura, fue la de fomento avícola (Decreto 1331, diciembre 1959). Al declarar la avicultura de utilidad nacional, el decreto concedió los siguientes beneficios a las cooperativas, empresas o sociedades avícolas: exoneración de todo impuesto, carga fiscal, arbitrios y derechos de importación sobre las plantas e instalaciones, los productos químico-farmacéuticos y biológicos que se emplearan para la conservación y desarrollo de las aves, instalaciones, maquinaria y equipo que no se produjera en Guatemala, y exoneración del impuesto de papel sellado y timbres fiscales para la constitución de las empresas avícolas.<sup>109</sup>

La ley de fomento de la siembra de hule (Decreto 1396, noviembre 1960) también concedió exenciones a quienes se dedicaran a su cultivo. Las exoneraciones de impuestos, contribuciones fiscales y arbitrios municipales se aplicaban a la venta de hule, ya fuera en el interior o en el exterior de la república y a las utilidades o beneficios que se obtuvieran por el cultivo o exportación, ambas por el término de diez años a partir de la primera cosecha del producto. El decreto también otorgaba exención del pago de impuestos y contribuciones territoriales de los bienes raíces dedicados al cultivo.<sup>110</sup> Así, si bien se había establecido una ley de impuesto sobre la renta, el conjunto de rebajas y exenciones erosionaban seriamente la base del impuesto.

### **Efectos de la política tributaria**

Durante el gobierno de Ydígoras Fuentes hubo dos cambios legislativos importantes que tuvieron un impacto importante sobre la recaudación tributaria: nuevos incentivos fiscales, consistentes en exenciones y exoneraciones más amplias que en el pasado, primero como resultado de legislación nacional (1959) que luego tomaron la forma, más generosa, de un convenio centroamericano sobre incentivos fiscales acordado por el siguiente gobierno (1963) y, segundo, el efecto de extender el libre comercio a la gran mayoría de bienes producidos en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, como parte del Tratado General de Integración Económica suscrito por Guatemala en 1960. Dos cambios adicionales de política fiscal, la introducción del impuesto sobre la renta aplicable a las personas (1962) y un arancel externo común, de carácter centroamericano (1960), tuvieron un impacto bastante menor en la recaudación.

La extensión del libre comercio a los países centroamericanos significó que numerosos productos dejaron de importarse del resto del mundo, pagando aranceles, y se importaron de los países centroamericanos sin estar sujetos a aranceles.<sup>111</sup> Esta erosión de los ingresos derivados de aranceles aplicados a las exportaciones se agravó con la aplicación de los incentivos, ya sea

---

<sup>109</sup> Decreto 1331, en *RLRG*, T.78, Op. cit., p.69. Esta ley estuvo vigente por casi treinta años, fue modificada por el decreto 63-87 en el marco de la reforma tributaria de 1987 y derogada en 1990.

<sup>110</sup> Decreto 1396, en *RLRG*, T.79, Roberto Azurdía A., comp. (Guatemala: Tipografía Nacional, 1962), p.52. La ley se dio en el marco de la búsqueda de la diversificación agrícola, para reducir la dependencia del café como principal artículo de exportación. *Ibid.*

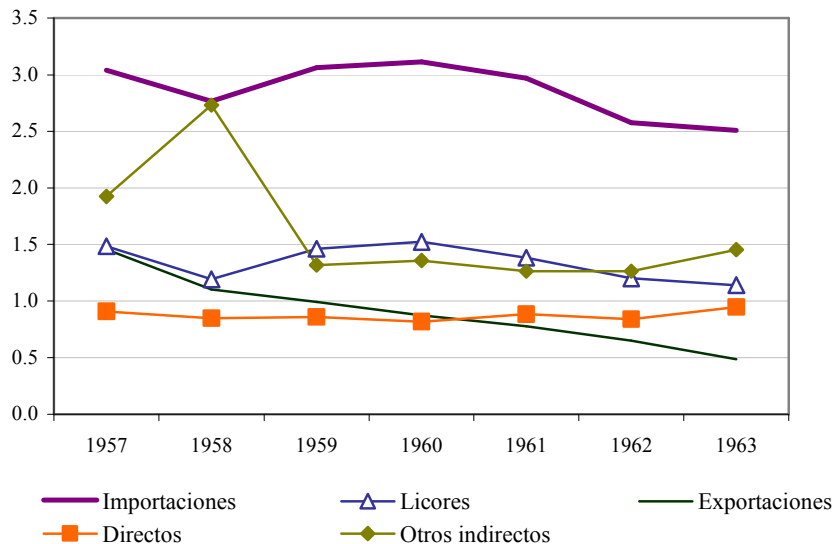
<sup>111</sup> Sobre este tema véase Bulmer-Thomas, Op. cit., pp.239-240.

nacionales o acordados mediante el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, que armonizó los diversos incentivos que ya estaba aplicando cada país centroamericano.<sup>112</sup>

Estos incentivos, al favorecer la exoneración de aranceles aplicados a insumos y equipo, permitieron su libre importación del resto del mundo y al mismo tiempo favorecieron la producción y comercio de bienes de consumo finales en Centroamérica, con lo cual se redujo aún más la importación de este tipo de productos de otros países, que sí pagaban aranceles y por consiguiente tuvo un efecto adicional de reducir la recaudación tributaria (véase la Gráfica 4.7). Además, las exenciones también se extendieron al impuesto sobre la renta, con lo cual se erosionó lo que ya era un impuesto débil en Guatemala y en los demás países centroamericanos.

El efecto más fuerte de la liberalización comercial y de los incentivos se manifestó en la erosión de los aranceles como fuente de ingresos. Después de haber alcanzado un máximo histórico equivalente al 3.1% del PIB en 1960, los ingresos derivados de los aranceles aplicados a la importación se redujeron a menos del 2.5% del PIB en 1963 (año en que Ydígoras fue derrocado) y a partir de ahí continuó reduciéndose, aunque con altibajos. A lo anterior se agregó una ya secular reducción de la importancia de los impuestos aplicados a las exportaciones, que se redujeron del 1.1% del PIB en 1958 a 0.5% en 1963.

**Gráfica 4.7**  
**Impuestos recaudados, 1957 - 1963**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

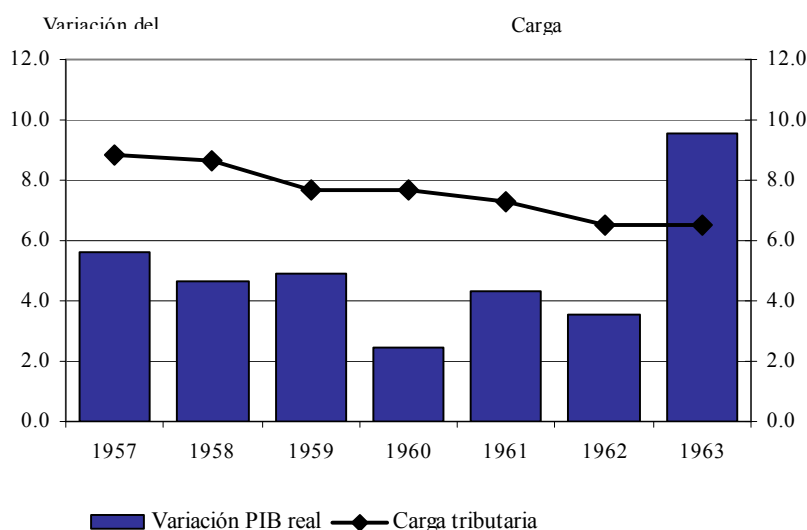
Puesto que en esa época el impuesto aplicado a las exportaciones podía considerarse como un impuesto progresivo que afectaba principalmente a los mayores terratenientes, su menor

<sup>112</sup> Como lo hacía Guatemala desde 1947 con la promulgación de la primera ley de fomento industrial.

importancia significó no sólo un debilitamiento de la capacidad tributaria nacional sino también un aumento de la regresividad de la débil carga tributaria que aún existía. El nuevo impuesto sobre la renta aplicado a las personas debía contribuir a contrarrestar esta tendencia, pero la tenaz oposición que generó, reflejada en la tardanza con que se aplicó y en su inherente debilidad, explican su efecto nulo durante el período de Ydígoras. Además, debe tenerse presente que la ley debía entrar en vigor el 1 de julio de 1963. En consecuencia, su impacto se hubiera sentido a partir del año fiscal 1963-64. La nueva ley del impuesto sobre la renta promulgada por el gobierno *de facto* que sucedió a Miguel Ydígoras Fuentes (Decreto-ley 229, vigente a partir del 27 de junio de 1964) terminó de acortar la vida del Decreto 1559.

Como consecuencia, y sin mayores alteraciones en otros impuestos, la carga tributaria se redujo de 7.7% en 1958 a 6.5% en 1963. Representó la menor carga tributaria en cualquier año después de 1950.

**Gráfica 4.8**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1957 - 1963**  
 (como porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala.

## El derrocamiento de Ydígoras Fuentes

El gobierno de Ydígoras Fuentes había sufrido un golpe mortal en abril de 1962. La designación de militares al gabinete fue una señal clara de la subordinación del régimen al ejército, situación que allanó el camino para el golpe de estado de 1963. Para explicar la caída de Ydígoras hay que recurrir además al fantasma de Arévalo.

Es un hecho aceptado que uno de los acontecimientos que influyó en el derrocamiento de Ydígoras fue la intención del ex presidente Arévalo de participar como candidato en las elecciones que se llevarían a cabo en noviembre de 1963. Además, ciertos líderes del Partido

Revolucionario (PR) y del Movimiento de Liberación Nacional (MLN) creían que si Arévalo participaba en las elecciones ellos no tendrían ninguna oportunidad. Así las cosas, la solución era terminar con el régimen.<sup>113</sup> Para lograr su propósito recurrieron al ejército, la única institución que podía respaldar sus intenciones. Por otro lado, el Ministro de la Defensa, Enrique Peralta Azurdia, había declarado en enero que: “el ejército no permitirá que ninguna persona sindicada como responsable directa o indirectamente con la muerte [sic] del coronel Francisco Javier Arana llegue a la presidencia”, en alusión directa al ex presidente.<sup>114</sup> Cuando Arévalo, a pesar de la explícita prohibición de entrar al país, dio una conferencia de prensa el 29 de marzo en la ciudad capital, las condiciones estaban servidas para el golpe de estado del día siguiente.

#### 4. Un nuevo régimen militar: Enrique Peralta Azurdia, 1963 – 1966

El golpe de estado fue recibido con declaraciones de apoyo de los industriales, agricultores y el sector financiero. De igual manera, los dirigentes de los partidos PR, MLN y Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) exhortaron a los capitalinos a patentizar su apoyo a las fuerzas armadas.<sup>115</sup>

Enrique Peralta Azurdia empezó a gobernar bajo un régimen *de facto*. La Constitución fue sustituida por una carta fundamental de gobierno y se declaró el estado de sitio. Se suspendieron todas las actividades políticas y se canceló la personería jurídica de los partidos que habían apoyado a Ydígoras. A diferencia de la crisis política de 1957, esta vez el ejército retuvo el poder.

El régimen se declaró anticomunista y promulgó la ley de defensa de las instituciones democráticas, que calificaba como “delictuosas” y en consecuencia sancionables, todas las actividades que tendieran a “atacar, vulnerar o destruir el sistema democrático en que se basa la vida constitucional de la nación”. También prohibió la formación “de toda clase de entidades de ideología comunista”. El decreto-ley castigaba con años de prisión todos los actos que contravinieran sus primeros tres artículos.<sup>116</sup>

El gobierno declaró que su política económica estaría basada en la libertad de empresa y el apoyo a la iniciativa privada, reservando al Estado el papel de encauzar e incentivar la actividad

---

<sup>113</sup> Ebel, Op. cit., p.240.

<sup>114</sup> Villagrán Kramer, Op. cit., p.373. El autor sostiene que el golpe fue “programado con esmero”, que la coalición PR-MLN-DCG le había dado “su bendición al golpe” y que el arribo de Arévalo condujo a tomar la decisión final. Ibid., p.380. Véase también Handy (1984), Op. cit., p.154. James Dunkerley, autor de la mejor historia política de la Centroamérica del siglo XX, dice: “Aunque las posturas del ex presidente Arévalo eran más moderadas que las sostenidas veinte años atrás y estaban claramente en armonía con los objetivos de la Alianza para el Progreso, Arévalo personificaba la década revolucionaria tanto o más que Arbenz. Era en consecuencia, completamente inaceptable para el ejército, la burguesía e incluso el presidente Kennedy”. Sostiene además que Kennedy dio “luz verde” al golpe de estado. James Dunkerley, *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America* (London: Verso, 1988), p.443.

<sup>115</sup> Villagrán Kramer, Op. cit., p.382.

<sup>116</sup> Decreto-ley 9, publicado en *El Guatemalteco* el 10 de abril de 1963. La ley estuvo vigente por más de treinta años, fue derogada parcialmente por el Decreto-ley 131-83 (que dejó intactos los primeros tres artículos) y totalmente por el Decreto 130-96, del 23 de diciembre de 1996.

económica.<sup>117</sup> Peralta Azurdia dejó a cargo de las elites económicas el manejo de las áreas que pudieran afectarlas y reservó para el ejército la autonomía en el manejo de la seguridad interna.

El año 1964 fue crucial para las actividades políticas, pues el gobierno militar programó las elecciones para una Asamblea Constituyente, asegurando, no obstante, que sólo participarían en el proceso el MLN, el PR y la DCG, los partidos activos, ya que inscribir un nuevo requería de cincuenta mil afiliados, de los cuales el veinte por ciento debía saber leer y escribir.<sup>118</sup> La nueva Constitución fue promulgada en 1965 y abrió la vía para la restauración de un régimen más representativo, pero su carácter claramente anticomunista cerró las puertas a la participación de cualquier opción que no estuviera a la derecha en el espectro político.<sup>119</sup>

## La política tributaria

Entre las directrices de política económica del gobierno militar se encontraba la reforma fiscal, que inicialmente se limitaba a tener en cuenta la opinión del sector privado en materia tributaria y al análisis del rendimiento de los impuestos vigentes y de la capacidad tributaria de la población.<sup>120</sup> Estas generalidades no apuntaban ningún plan específico. Sin embargo, el gobierno procedió a emitir el Decreto-ley 229, ley del impuesto sobre la renta, que previamente fue conocido en Consejo de Ministros. La nueva ley entraría en vigor el 1 de julio de 1964, y se anticipaba una “sensible baja” en las tarifas del impuesto si se comparaban con las que estaban vigentes. Las reformas estaban orientadas a aclarar los puntos confusos de la ley en vigor. Se esperaban además cambios en la mayoría de edad y en el cálculo de los dependientes.<sup>121</sup>

En este sentido, el Director General del Impuesto sobre la Renta consideró “un homenaje a la madre” la propuesta de hacerla sujeto de deducción para todos sus hijos y declaró: “si una dama tiene 10 hijos su mantenimiento y sostenimiento se aplicaría a los diez y no sólo a uno como contempla la ley actual. Es decir, que si ahora a un hijo se le deduce Q600 por su señora madre, con la reforma la mamá que actualmente tiene un valor de Q600 lo tendrá de Q6000”.<sup>122</sup>

El Decreto-ley 229 no encontró oposición en ningún sector. La nueva ley no modificó los términos de la tarifa aplicable al total de la renta imponible ni alteró las deducciones concedidas a profesionales, agroexportadores e industriales.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Ministerio de Economía, *Política económica del gobierno militar, 1963-1966* (Guatemala: Ministerio de Economía, 1966), p.21. En esta publicación se cita una nota aparecida en *Prensa Libre* el 3 de octubre de 1963, que dice: “La profesión de fe en el sistema de libre empresa, hecha por el gobierno militar al exponer los lineamientos de su política económica frente a los problemas de nuestro desarrollo inmediato, ha creado una temperatura benigna, a cuyo calor prosperará la confianza y emergerá un sentido de responsabilidad común para vencer los escollos que amenazan interrumpir la marcha hacia el progreso...”. *Ibid.*, p.38.

<sup>118</sup> Villagrán Kramer, *Op. cit.*, p.392.

<sup>119</sup> Dunkerley, *Op. cit.*, p.446.

<sup>120</sup> Ministerio de Economía, *Op. cit.*, p.27.

<sup>121</sup> *El Imparcial*, 10 junio 1964, p.2; 17 junio 1964, p.2.

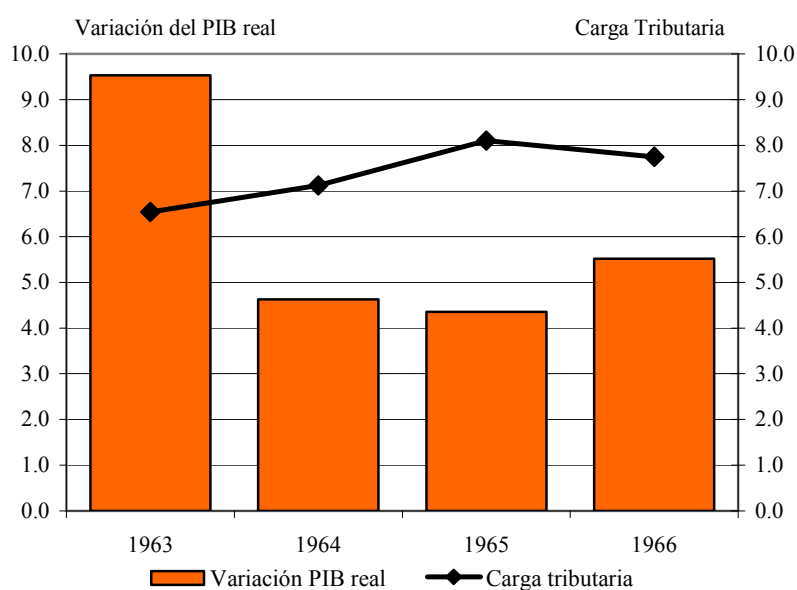
<sup>122</sup> *El Imparcial*, 18 junio 1964, p.15.

<sup>123</sup> Decreto-ley 229, publicado en *El Guatemalteco* los días 26 y 27 de junio de 1964.

## Efectos de la política tributaria

Durante el régimen militar de Peralta Azurdía hubo cierta recuperación de la carga tributaria, aunque sin lograr colocarse por encima del 8% de manera sostenida. En esta recuperación incidió principalmente un aumento transitorio en la recaudación de aranceles en 1965, sin que se detuviera la tendencia general a la reducción, que continuaría posteriormente.

**Gráfica 4.9**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1963 - 1966**  
(como porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

Se mantuvo la tradición de otorgar exenciones y exoneraciones, consolidándose al principio de este período de gobierno con la suscripción del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales. Con el convenio se podría haber reducido la incidencia de lo que en su momento se calificó como una “guerra” de incentivos, debido a que los países centroamericanos competían por medio del otorgamiento de cada vez mayores exenciones y exoneraciones para atraer la inversión extranjera, y un acuerdo de este tipo podría haber dado lugar a un “techo” que redujera la incidencia de estos agujeros tributarios. Sin embargo, la extensión a todas las empresas industriales, nuevas y existentes, de las mismas ventajas que ya prevalecían en otros países, combinada con el hecho que los incentivos fiscales en Guatemala (junto con El Salvador) eran relativamente menores que en los demás países centroamericanos,<sup>124</sup> significó que el acuerdo aumentó la importancia de las exenciones y exoneraciones en estos países.

<sup>124</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.240.



Por otra parte, durante el gobierno de Peralta Azurdia se derogó la ley del impuesto sobre la renta a las personas que había sido aprobada en el régimen anterior y se promulgó una nueva, sin que ello contribuyera a lograr un aumento significativo de recursos que lograra compensar la reducción de los impuestos aplicados a las exportaciones e importaciones. No existe evidencia de que otras modificaciones de los impuestos, como la sustitución de arbitrios por otros impuestos (sobre el café, la cerveza y otros licores) que se canalizaban a las municipalidades, hubieran tenido mayor impacto en la recaudación tributaria.

El único cambio en la legislación tributaria que tuvo cierto impacto fue el aumento de los impuestos sobre el consumo de derivados del petróleo, que dio lugar a que su recaudación aumentara de 0.1% del PIB en 1963 a 0.7% del PIB en 1966 y que se reflejó en un aumento de los impuestos selectivos en general. Puesto que además de la gasolina también se gravaba el diesel y el kerosene, lo más probable es que este aumento haya tenido un impacto regresivo, afectando en mayor medida a los sectores de menores ingresos.

## **5. La democracia atrapada: Julio César Méndez Montenegro, 1966 – 1970**

La vuelta al orden constitucional hizo que los partidos políticos aparecieran de nuevo en escena. Las fuerzas armadas se prepararon para participar a través del Partido Institucional Democrático (PID). Tres partidos se disputaron la presidencia, el PID, el MLN y el PR, el único que propuso un candidato civil. La posición del candidato del PR, Julio César Méndez Montenegro, se afianzó y finalmente sorprendió a todos al ganar las elecciones del 6 de marzo. Aparentemente el ejército no estaba preparado para esa victoria y, en consecuencia, detuvo la confirmación de Méndez Montenegro por el Congreso: necesitaba alcanzar un acuerdo de garantías con el Partido Revolucionario.<sup>125</sup>

El “pacto secreto” entre el ejército y el PR fue firmado el 4 de mayo de 1966, después de varias semanas de negociaciones. En términos generales, el ejército garantizaba la permanencia del presidente y el vicepresidente en sus cargos siempre y cuando se cumplieran varias condiciones. Entre ellas destacaba la continuación de la lucha armada contra los grupos subversivos, pues el gobierno no tendría potestad para negociar con ellos (salvo en el caso de rendición o capitulación) y daría al ejército “toda la colaboración necesaria para eliminarlos”. Méndez Montenegro también aceptó la completa autonomía del Ministerio de la Defensa y la continuación de la política anticomunista.<sup>126</sup>

Méndez Montenegro empezó su labor con las manos atadas pero, a pesar de las circunstancias, su gabinete estaba compuesto por una mayoría de civiles. Sabiendo de antemano que tendría que gobernar con el ejército, procedió a tomar algunas medidas para cumplir con su plan de gobierno. Así, concentró sus esfuerzos en programas de infraestructura económica, en el apoyo a la agricultura e industria y en el proceso de integración centroamericana.

El gobierno aumentó la presencia del sector privado en la gestión pública al cumplir con el requisito constitucional de crear un Consejo de Estado. También le dio representación en la Junta

---

<sup>125</sup> Villagrán Kramer, Op.cit., pp.408-409; Dunkerley, Op. cit., p.448.

<sup>126</sup> Véase el texto del pacto en: Villagrán Kramer, Op. cit., pp.458-461.

Monetaria, lo cual significó institucionalizar la influencia del sector privado en la política monetaria.<sup>127</sup>

## Los intentos de reforma tributaria

Con el propósito de aumentar sustancialmente el nivel de inversión pública, la política fiscal del gobierno planteó dos objetivos: elevar en el corto plazo el ahorro neto del gobierno y utilizar al máximo los recursos externos de largo plazo con el propósito de invertirlos en obras de gran impacto económico y social. Para alcanzar el primer objetivo el gobierno planeó racionalizar el gasto público, mejorar la administración y recaudación de los impuestos existentes e impulsar una reforma tributaria con la intención de reducir la vulnerabilidad del sistema impositivo frente al comercio internacional y depender más de la tributación directa.<sup>128</sup>

La reforma tributaria, sin embargo, no sería una tarea fácil. En octubre de 1966 se supo que el gobierno había enviado al Congreso un proyecto de ley de reforma tributaria, “que vendrá a cambiar sustancialmente la estructura del sistema de impuestos”.<sup>129</sup> La intención del gobierno era incrementar los ingresos del fisco en 10 millones de quetzales. El incremento de la carga impositiva sería moderado, de 7.0% a 7.8% del producto nacional, inferior a la de otros países centroamericanos. La reforma se proponía modificar los impuestos sobre inmuebles, la renta, herencias legados y donaciones, y pasajes aéreos. El peso de la reforma, no obstante, recaía en el impuesto sobre bienes inmuebles, del que se esperaba un aumento de 8 millones en la recaudación.<sup>130</sup> A pesar de que el Fondo Monetario Internacional había colocado al país en el puesto 71 de 72 posibles en términos de equidad fiscal y eficacia, el intento de reforma se enfrentó con la oposición a cualquier incremento en los impuestos.<sup>131</sup>

El 22 de octubre, el CACIF pidió que el presidente los escuchara, pues querían “señalar la magnitud de los errores” del proyecto de reforma y “evitar resultados funestos para la economía del país”.<sup>132</sup> Con esta petición empezó formalmente la ofensiva del sector privado con el propósito de rechazar la reforma. Como parte de esa campaña, miembros de ese comité propusieron al Congreso una ley transitoria que proporcionaría ingresos al gobierno mientras se hacían los estudios necesarios para la reforma tributaria.<sup>133</sup>

---

<sup>127</sup> Dosal, Op. cit., p.123.

<sup>128</sup> *Informe del presidente Julio César Méndez Montenegro al Congreso de la República, marzo de 1967* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1967), pp.153-154. En 1966 los impuestos indirectos representaron el 82% de los ingresos tributarios totales. Ibid.

<sup>129</sup> *El Imparcial*, 13 octubre 1966, p.1.

<sup>130</sup> *El Imparcial*, 14 octubre 1966, pp.1-2.

<sup>131</sup> Dosal, Op. cit., p.123.

<sup>132</sup> *El Imparcial*, 22 octubre 1966, p.8.

<sup>133</sup> *El Imparcial*, 24 octubre 1966, pp.1 y 4. La ofensiva no sólo fue contra el paquete de impuestos, sino que también estuvo dirigida contra el Ministro de Hacienda. Por ejemplo, un “comité de defensa de los intereses ciudadanos”, empezó a atacar al ministro Fuentes Mohr, señalando que habían “curiosas coincidencias” entre su forma de pensar y el manifiesto del partido comunista. También argumentó que el proyecto estaba “calcado en normas eminentemente marxistas” y que los “fuertes impuestos progresivos” terminarían con los grandes propietarios. *El Imparcial*, 27 octubre 1966, p.20; 3 noviembre 1966, p.7; 4 noviembre 1966, p.4.

En esta labor el CACIF estuvo acompañado por la prensa, que se dedicó también a combatir el paquete tributario. Una vez más se utilizó un argumento conocido: “Evidentemente el problema fiscal de Guatemala no radica en un bajo índice de contribución, sino en que el Estado no sólo es incapaz de realizar correctamente y a bajo costo las recaudaciones, sino que es dispendioso e inactivo”.<sup>134</sup> En otra crítica a la reforma tributaria puede leerse: “... nos empeñamos en hacer de Guatemala un país inestable, no sólo en lo político. Vivimos hablando, por ejemplo, de atraer inversiones, pero aplicamos una especie de terrorismo fiscal, poniendo impuestos en la misma forma sorpresiva y caótica con que los terroristas colocan bombas en diferentes lugares de la ciudad”.<sup>135</sup>

El CACIF declaró que la iniciativa privada no estaba en contra de una reforma tributaria. Se oponía a “la simple pero a la vez muy peligrosa medida de aumentar desproporcionadamente ciertos impuestos” y agregó: “la desmesurada elevación de impuestos a los sectores que producen la riqueza del país, únicamente conduce a la futura pobreza del país”.<sup>136</sup>

Finalmente, en una reunión celebrada con Méndez Montenegro, el CACIF insistió en su disposición de colaborar con el gobierno por medio de un impuesto único, de carácter transitorio, en tanto se iniciaban los estudios necesarios para la reforma tributaria integral. El comité calificó de “magníficos” los resultados del encuentro, “ya que todos han mostrado el mejor ánimo de comprensión a los justos planteamientos hechos por el CACIF...”.<sup>137</sup>

De esa cuenta, el Congreso discutió y aprobó el 30 de noviembre el Decreto 1627, cuya vigencia sería exclusivamente por un año (como ya se había hecho durante el gobierno de Castillo Armas) y que, entre otras cosas, aplicó un sobrecargo del 3% a las propiedades (matrículas) valuadas en más de veinte mil quetzales; las personas individuales o jurídicas sujetas al pago del impuesto sobre la renta deberían cubrir un impuesto adicional del 10% sobre el monto al que ascendiera su respectivo impuesto; las personas que salieran del país por la vía aérea deberían pagar un 5% sobre el valor del pasaje. El decreto también gravó la venta de vehículos para pasajeros, modificó la ley del timbre y la importación de vehículos para uso particular.<sup>138</sup>

Un año más tarde, el gobierno de Méndez Montenegro propuso otra reforma tributaria, esta vez creando un impuesto del 5% sobre ventas, otro del 20% sobre la venta de artículos no esenciales, y elevando el impuesto del papel sellado y timbre del 1.5% al 2.0%.<sup>139</sup> En diciembre, la Comisión de Hacienda del Congreso decidió reducir a 1% el impuesto del timbre, consideró

---

<sup>134</sup> *El Imparcial*, 25 octubre 1966, pp.1-2. Días más tarde, recomendará al gobierno “un régimen de austeridad” y dar marcha atrás en su intención de incrementar impuestos “a fin de evitar complicaciones innecesarias”. 31 octubre 1966, pp.1-2.

<sup>135</sup> *El Imparcial*, 26 octubre 1966, p.1.

<sup>136</sup> *El Imparcial*, 7 noviembre 1966, p.23. La idea de los impuestos como castigo a la iniciativa privada también se aprecia en este comentario del CACIF: “Todo aumento festinado que castigue desmesuradamente a las fuerzas creadoras de la riqueza, agricultura, industria, comercio, únicamente puede conducir al retraimiento de las inversiones y por ende de las fuentes de trabajo”. *El Imparcial*, 9 noviembre 1966, p.15.

<sup>137</sup> *El Imparcial*, 17 noviembre 1966, p.4; 18 noviembre 1966, p.4; 19 noviembre 1966, p.20.

<sup>138</sup> Decreto 1627, publicado en *El Guatemalteco* el 12 de diciembre de 1966. Su vigencia fue prorrogada por el Decreto 1731, publicado en *El Guatemalteco* el 10 de enero de 1968.

<sup>139</sup> *El Imparcial*, 11 noviembre 1967, p.13.

“justo y equitativo” el impuesto de 5% sobre consumos y servicios y “conveniente” el que recaería sobre la venta de artículos suntuarios.<sup>140</sup>

Los impuestos fueron aprobados a pesar de la oposición.<sup>141</sup> Inmediatamente comenzaron los comentarios adversos. El decreto fue calificado de castigo a la clase media. El CACIF y la Cámara de Industria (CIG) también lo objetaron y responsabilizaron al gobierno por la disminución del poder adquisitivo de la moneda, el aumento en el costo de la vida, el desempleo, y “el desbarajuste que será la recaudación”. La CIG también protestó por la “política económica tan peculiar y peligrosa que sigue el Ministro de Hacienda” y advirtió que los impuestos no producirían los ingresos esperados porque “estaban más allá de la capacidad contributiva del país”.<sup>142</sup>

Nuevamente el presidente Méndez Montenegro cedió a las presiones y en enero de 1968 emitió un acuerdo suspendiendo las normas que reglamentaban los impuestos. La medida fue saludada con beneplácito: “la intención era buena tal vez, pero no se tomaron en cuenta factores tan importantes como la capacidad tributaria del guatemalteco, ni se previeron las consecuencias políticas de una medida de tal naturaleza. ... Gracias a la rectificación oportuna hay un estado general de satisfacción y confianza en que el fisco no volverá a darnos un susto...”.<sup>143</sup>

Las entidades del sector privado, entre ellas la CIG, volvieron a ofrecer al gobierno su colaboración para estudiar el sistema tributario, pero encontraban en el Ministro de Hacienda “un obstáculo insuperable” ya que no compartían los mismos criterios sobre sistemas fiscales. Así, la primera consecuencia política fue la salida de Alberto Fuentes Mohr del gabinete.<sup>144</sup> Al no contar con los ingresos previstos, el gobierno tuvo que hacer importantes recortes presupuestarios que afectaron principalmente la inversión pública.

Meses más tarde, en noviembre de 1968, el gobierno intentó introducir reformas al impuesto sobre la renta. La comisión de reforma tributaria esperaba que de esta manera se volvieran permanentes los ingresos que se habían obtenido gracias al Decreto 1627 y sus prórrogas.<sup>145</sup> Una nueva ola de protestas encabezada por el sector privado organizado tuvo como resultado que Méndez Montenegro hiciera pública su determinación de “no gravar con más impuestos a los sectores contribuyentes del país”, asegurando que terminaría su gestión con los impuestos existentes.<sup>146</sup>

---

<sup>140</sup> *El Imparcial*, 11 diciembre 1967, pp.1 y 11.

<sup>141</sup> Véase el Decreto 1729, presupuesto general de ingresos y gastos para 1968, que en su artículo 3º prorrogó la vigencia del Decreto 1627 y en su artículo 6º estableció el impuesto del 5% sobre la venta de mercancías y servicios (exceptuando las de exportación y los artículos de primera necesidad) y el 20% sobre los artículos no esenciales que acordara el Ejecutivo, exceptuando también los destinados a la exportación. El decreto fue publicado en *El Guatemalteco* el 19 de diciembre de 1967.

<sup>142</sup> *El Imparcial*, 13 diciembre 1967, p.1; 15 diciembre 1967, p.24; 16 diciembre 1967, p.18; 20 diciembre 1967, p.12.

<sup>143</sup> *El Imparcial*, 6 enero 1968, pp.1-2.

<sup>144</sup> *El Imparcial*, Ibid.

<sup>145</sup> *El Imparcial*, 4 noviembre 1968, p.8.

<sup>146</sup> *El Imparcial*, 29 noviembre 1968, p.2.

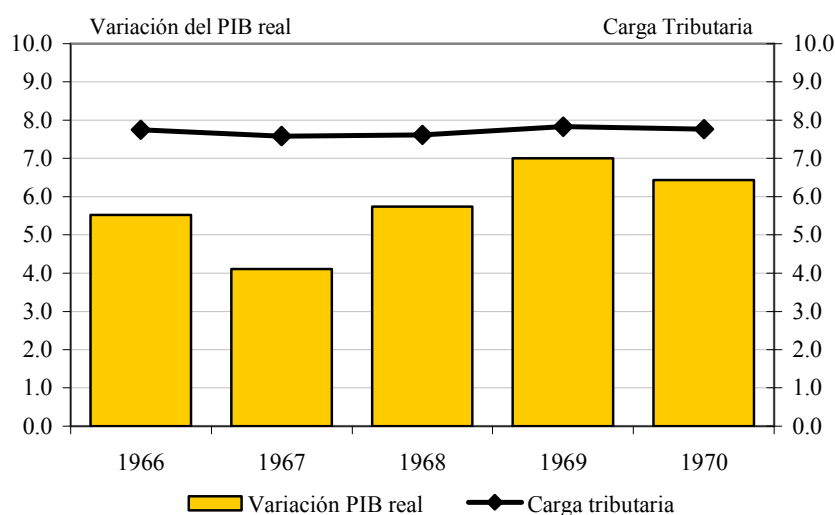
El Congreso, actuando como organismo independiente, siguió discutiendo las reformas al impuesto sobre la renta, pero los representantes no llegaron a ponerse de acuerdo.<sup>147</sup> Finalmente, el 18 de diciembre el Legislativo emitió el Decreto 1821, por el cual creaba una comisión nacional que estaría encargada de realizar “el estudio de los impuestos, su sistema de recaudación, fiscalización y administración”. En tanto la comisión no emitiera dictamen al respecto, el Congreso no legislaría en materia tributaria.<sup>148</sup> De esa manera, la suerte de la reforma tributaria quedó echada.

### Efectos de la política tributaria

Los fallidos intentos de reforma tributaria durante el gobierno de Méndez Montenegro se reflejaron en una carga tributaria que se mantuvo casi constante, pasando de 7.7% en 1966 a 7.8% en 1970.

El efecto negativo de la liberalización del comercio intra-centroamericano y de los incentivos sobre la recaudación de aranceles aplicables a la importación continuó manifestándose. La reducción de la recaudación debido a la aplicación de los incentivos fiscales fue especialmente notable durante la segunda mitad de la década de 1960, como puede observarse en la Gráfica 4.11, mientras que el efecto de la liberalización del comercio intra-centroamericano se manifestó principalmente durante la primera mitad de la década.

**Gráfica 4.10**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1966-1970**  
 (como porcentaje)

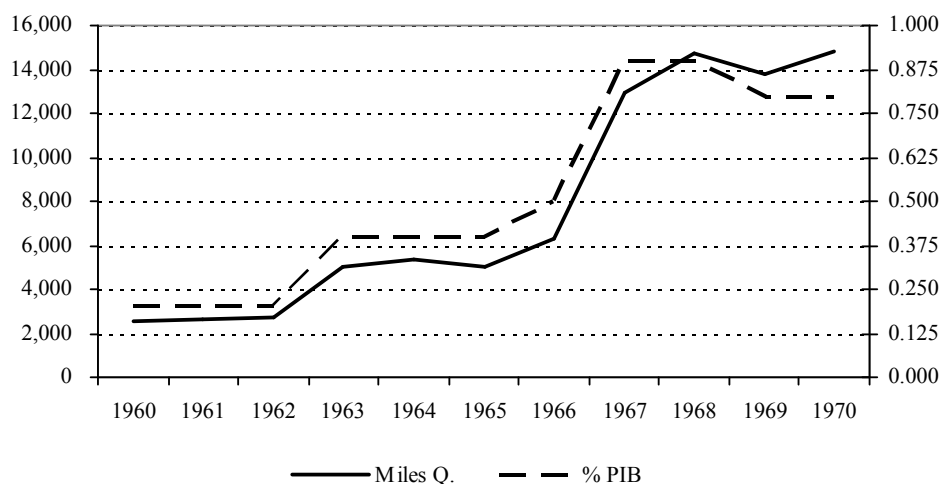


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

<sup>147</sup> *El Imparcial*, 4 diciembre 1968, p.2. El representante Jorge Lamport R. anunció que lucharían para evitar la aprobación de las reformas, 11 diciembre 1968, p.2. Aparentemente, el proyecto de ley estaba en proceso de redacción final, 16 diciembre 1968, p.1.

<sup>148</sup> Decreto 1821, publicado en *El Guatemalteco* el 31 de diciembre de 1968.

**Gráfica 4.11**  
**Impuestos a las importaciones exonerados por leyes de fomento industrial, 1960 – 1970**  
 (en miles de quetzales y como porcentaje del PIB)



FUENTE: SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina, Banco Interamericano, 1973.

Como consecuencia, los aranceles, de representar un 3.1% del PIB en 1960, bajaron a 2.7% en 1965 y luego a 1.9% en 1970. Por su parte, los impuestos aplicados a las exportaciones representaban hacia el final de la década de 1960 entre 0.3 y 0.5% del PIB, en contraste con el 2.2% que habían alcanzado en 1955. La disminución de la recaudación de estos impuestos fueron compensadas por un aumento importante de lo recaudado por el impuesto al papel sellado y el timbre, establecido inicialmente como un impuesto de carácter transitorio a fines de 1966 y prorrogado en 1968.<sup>149</sup>

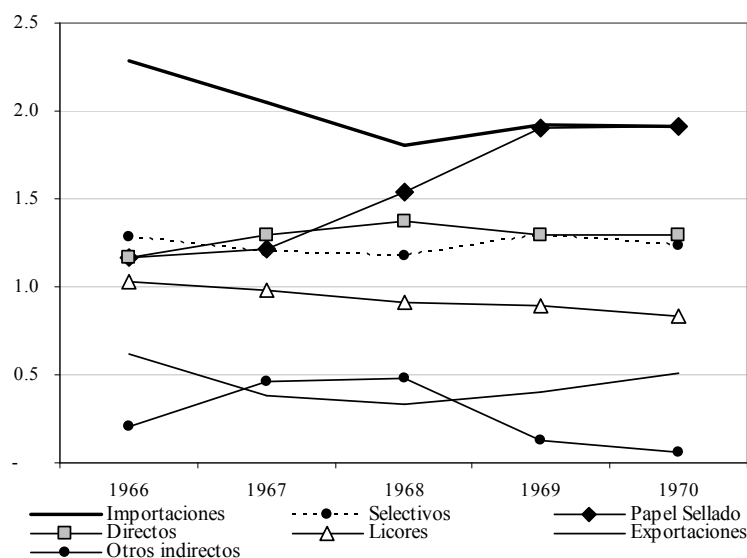
La reducción de la recaudación obtenida de los impuestos tradicionalmente importantes se interpretó como una crisis fiscal que afectó con similares grados de intensidad a todos los países centroamericanos. Fue enfrentada con cierto éxito sólo por Honduras, debido a que la debilidad relativa de grupos de presión significó que no pudieron impedir la implementación de una reforma tributaria, mientras que Costa Rica evitó la contracción del gasto público mediante un mayor endeudamiento.<sup>150</sup> Para el conjunto de países centroamericanos se concibió entonces el Protocolo de San José en 1968, que introdujo sobretasas a los aranceles de importación. Sin embargo, como nota Bulmer-Thomas, no sólo no se logró aumentar significativamente los ingresos por esta vía, sino que además fue una especie de espejismo que evitó centrarse en el impulso de auténticas reformas tributarias y, al favorecer aún más la protección de bienes de consumo destinados al mercado interno de los cinco países, castigó su exportación hacia el resto del mundo.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Véase el Decreto 1627, ya citado, y el Decreto 1731, publicado en *El Guatemalteco* el 10 enero 1968. El texto de este decreto señala que la prórroga estará vigente “en tanto se logra la reforma impositiva”.

<sup>150</sup> Bulmer-Thomas, Op. cit., p.244. No sorprende que sea precisamente en estos dos países donde se evitó que surgieran conflictos armados de gran magnitud.

<sup>151</sup> Ibid.

**Gráfica 4.12**  
**Impuestos recaudados, 1966 – 1970**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de Guatemala.

En síntesis, ni las medidas de reforma impulsadas en el ámbito nacional, que no pudieron implementarse, ni los acuerdos centroamericanos para elevar la carga tributaria tuvieron éxito. Solamente los timbres aumentaron, hasta convertirse en una fuente de ingresos tan importante como los aranceles. Con ello se estaba ya comenzando a dar la sustitución de los impuestos aplicados al comercio exterior por parte de impuestos aplicados al consumo interno. De nuevo se reprodujo el patrón ya observado en el pasado: el mayor desafío consistió en evitar que cayera la carga tributaria y ello se logró, en alguna medida, acudiendo a impuestos que tenían un efecto regresivo, sin gravar a los sectores de mayores ingresos que más se estaban beneficiando del crecimiento económico de Guatemala.

## **6. La era de las dictaduras militares: Carlos Arana Osorio, Kjell Laugerud, Romeo Lucas García, 1970 – 1982**

El régimen de Méndez Montenegro había tenido como telón de fondo el conflicto armado interno. Las acciones insurgentes y contrainsurgentes alcanzaron en los años 1966-68 niveles sin precedente. En esa época, el ejército empezó a considerar como objetivo militar a la base social de la guerrilla.<sup>152</sup>

El encargado de dirigir las operaciones militares en Zacapa e Izabal, Carlos Arana Osorio, fue elegido como candidato del MLN. El PID, debido a sus lazos fundacionales con el ejército, se sumó a la papeleta. El discurso electoral de Arana apelaba a la necesidad de “ley y orden” e

<sup>152</sup> Dunkerley, Op. cit., p.459.

incluso prometió: “si es necesario convertir al país en un cementerio para pacificarlo, no dudaré en hacerlo”.<sup>153</sup> La campaña estuvo marcada por la coacción, la violencia y el llamado a la abstención en los comicios. El abstencionismo ganó las elecciones: menos de la mitad de los votantes registrados asistió a las urnas.<sup>154</sup> Durante el período presidencial de Arana Osorio, la combinación de fuerzas militares y paramilitares casi hizo realidad su promesa. El fortalecimiento de la línea dura del MLN y la cotidianidad del terror fueron las señas de identidad de esos años.

En los aspectos económicos, el gobierno de Arana tomó como marco de referencia el plan de desarrollo económico que la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) había elaborado. El plan no se concibió en términos de una gestión económica directa del Estado, sino como un instrumento para “dirigir la acción estatal hacia el apoyo de algunos de los sectores directamente productivos dentro del marco de una economía de libre empresa”.<sup>155</sup> Arana dejó en manos del sector privado los importantes ministerios de Finanzas, Economía, Relaciones Exteriores y Gobernación.

### **La política tributaria**

El Plan de Desarrollo 1971-1975 consideró que para mejorar los coeficientes de ahorro e inversión sería necesario elevar la presión tributaria. Aconsejaba poner en práctica medidas para mejorar la recaudación de los impuestos existentes, introducir paulatinamente reformas a las leyes del impuesto sobre circulación de vehículos, la propiedad inmueble y la renta, y sustituir el impuesto del timbre por un impuesto general de ventas.<sup>156</sup>

Sin embargo, la carga tributaria no sufrió alteraciones en los primeros tres años de gobierno. El Ministro de Finanzas Públicas, Jorge Lamport R., había prometido no crear más impuestos o reformar los existentes.<sup>157</sup> Actuando en consecuencia, sólo se hicieron cambios menores en la definición de bien inmueble de la ley de contribuciones (Decreto legislativo 1153), en la ley de papel sellado y timbres (Decreto legislativo 1831) y se eliminaron algunas exenciones del impuesto sobre la renta (Decreto-ley 229).

El aumento de los precios del petróleo en 1973 como consecuencia del embargo impulsado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo conmocionó la economía del país. En consecuencia, a finales del gobierno de Arana Osorio, cuando incluso ya había sido electo un nuevo presidente, el ministro Lamport planteó una modificación de los aranceles de exportación.

El Legislativo presentó el proyecto de ley en una conferencia de prensa el 27 de mayo de 1974 a la que asistieron el presidente del Congreso, los presidentes de las Comisiones de Finanzas,

---

<sup>153</sup> Handy (1984), Op. cit., p.167.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> SEGEPLAN, “Plan de desarrollo 1971-1975” (Guatemala, junio 1970), p.ii.

<sup>156</sup> Ibid., pp.55-56.

<sup>157</sup> Martí., Op. cit., p.130. El Ministerio de Finanzas Públicas fue instituido en diciembre de 1971 por medio del Decreto 106-71. Entre sus funciones y atribuciones figura: “cobrar, recaudar, controlar, fiscalizar y administrar los impuestos y, en general, todas las demás rentas, tributos e ingresos que deba percibir el gobierno de la república”. Publicado en *El Guatemalteco* el 20 diciembre 1971.



Agricultura, Defensa y Gobernación, el ministro Lamport y el futuro presidente del Congreso, Mario Sandoval Alarcón, con la idea de proyectar un sólido respaldo a las enmiendas propuestas. En la conferencia se señaló que las reformas eran la única salida a la crisis económica y no tendrían incidencia en el costo de la vida. También se recordó que el Estado necesitaba fondos para el desarrollo del país y que Guatemala tenía la carga tributaria más baja de Centroamérica, que en los últimos años había decrecido de 7.7 a 7.3 por ciento. Esto contrastaba con la expansión de las exportaciones, que en 1972 habían alcanzado los Q434 millones y se esperaba que en 1974 llegaran a Q651 millones. Las “ganancias extraordinarias” de las exportaciones eran la razón en que se fundamentaba elevar los aranceles.<sup>158</sup>

La propuesta consistía en aumentar, con carácter progresivo, los derechos de exportación correspondientes al café, algodón, azúcar, carne y mariscos. El mismo día en que se conoció el proyecto de ley, la Cámara del Agro convocó a una reunión de emergencia.<sup>159</sup> Una nueva batalla para evitar el aumento de los impuestos estaba por empezar.<sup>160</sup>

La Asociación General de Agricultores, ANACAFE y la Asociación de Caficultores del Oriente de Guatemala (ACOGUA) solicitaron una audiencia al Congreso para que los escuchara “en relación a la perjudicial iniciativa de ley que aumenta desproporcionadamente la tributación ilegal, discriminatoria y confiscatoria que pesa sobre la caficultura”. Según estas asociaciones, los nuevos aranceles se traducirían en la “ruina inmediata” del sector cafetalero.<sup>161</sup> El CACIF también hizo ver que el aumento de los gravámenes incidiría en el costo de los productos agrícolas, reduciendo su competitividad en el mercado internacional. Añadió que el alza desalentaría la producción agrícola y tendría graves consecuencias para la clase trabajadora.<sup>162</sup>

Los productores de algodón también hicieron oír sus protestas, aduciendo que la reforma afectaría negativamente el desarrollo del cultivo del algodón. Las acciones del gobierno, añadieron, debían dirigirse a propiciar el cultivo mediante estímulos a los agricultores “y no desalentarlos con mayores cargas tributarias”.<sup>163</sup>

Mientras tanto, los cafetaleros amenazaron con no pagar tributos y convocaron a una reunión para el 3 de junio, en la cual plantearían la “paralización del sector económico patronal” si el Congreso insistía en aumentar los aranceles, pues la caficultura no podría soportar un aumento en las cargas impositivas que ya tenía.<sup>164</sup> Otras cámaras del sector privado hicieron declaraciones en las que manifestaron su rechazo a los impuestos sobre las exportaciones,<sup>165</sup> aunque en la ofensiva destacaba el sector cafetalero.

---

<sup>158</sup> *Prensa Libre*, 28 mayo 1974, p.8.

<sup>159</sup> *Prensa Libre*, 29 mayo 1974, p.20.

<sup>160</sup> Uno de los impulsores de la propuesta, Gert Rosenthal, entonces Secretario de Planificación del gobierno, sufrió un atentado y tuvo que abandonar el país.

<sup>161</sup> *Prensa Libre*, 29 mayo 1974, p.36. La base de imposición del impuesto de exportación de café no había cambiado desde septiembre de 1962. Véase el Decreto 1549, publicado en el *Diario de Centro América* el 3 octubre 1962.

<sup>162</sup> *Prensa Libre*, 29 mayo 1974, p.39.

<sup>163</sup> *Prensa Libre*, 30 mayo 1974, p.7.

<sup>164</sup> *Prensa Libre*, 1 junio 1974, p.21.

<sup>165</sup> *Prensa Libre*, 1 junio 1974, pp.20, 22 y 40. Para patentizar el respaldo de otros sectores productivos que no serían afectados por el alza en los aranceles, la Cámara de Industria hizo público su rechazo a la medida,

Además del argumento sobre lo injusto de gravar con más impuestos al café, se insistió en el impacto sobre los trabajadores: “miles de campesinos que trabajan y residen en las fincas cafetaleras se quedarían de brazos cruzados y con hambre, con desocupación”, situación que derivaría en fuente de inestabilidad política para el nuevo gobierno.<sup>166</sup>

La convocatoria de las asociaciones de cafetaleros a sus miembros fue exitosa: más de 3,000 se reunieron y acordaron impedir la promulgación del decreto, solicitar el veto si se aprobaba (ya había pasado el trámite de la tercera lectura) y paralizar las actividades agrícolas como medida de hecho. La amenaza del paro, que “no lo aguantaría ni el gobierno ni nadie durante ocho días”, finalmente logró su objetivo, pues los exportadores lograron que los diputados prometieran enmendar las tarifas.<sup>167</sup>

El Congreso aprobó los gravámenes con las enmiendas propuestas por “los afectados”. Diputados y representantes de “los sectores interesados” se pusieron de acuerdo en 12 enmiendas para los 18 artículos del proyecto, en una reunión que duró casi 12 horas. Según el presidente de la Comisión de Finanzas, se había llegado a un entendido “en el que quedaban a salvo los intereses de la mayoría”. Por otro lado, el presidente de la Comisión de Economía opinó que el Congreso había dado “una muestra de democracia, puesto que ha tomado en cuenta la opinión de los sectores interesados y han logrado [sic] una ayuda para el Estado sobre los excesos de utilidades”.<sup>168</sup>

Según W. Martí, el texto del decreto fue escrito por el sector privado.<sup>169</sup> Así puede entenderse que la base de la escala del impuesto sobre el café haya cambiado de Q25 por quintal en la propuesta original a Q35 en el decreto. Lo mismo sucedió con el algodón, pues la base de la escala subió de Q40 a Q50.<sup>170</sup> Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, en el futuro los tributos recaudados por este impuesto serían mayores.<sup>171</sup> El corolario de esta batalla perdida por el gobierno fue inesperado. En los años siguientes los precios del café empezaron a subir, y cuando el quintal de café alcanzó los Q300, los productores tuvieron que tributar mucho más de lo que habían imaginado.<sup>172</sup>

---

“argumentado que era necesario estimular la producción y no desalentarla con leyes como la propuesta”. Martí, Op. cit. p.131.

<sup>166</sup> *Prensa Libre*, 3 junio 1974, p. 8. Ese día se publicaron más notas sobre “la inminente crisis cafetalera” en las pp.2, 9 y 13. Perdida entre la ofensiva cafetalera, figura la protesta de las empresas pesqueras y las plantas procesadoras, que también se opusieron al aumento del arancel a los camarones y otros productos de mar. *Ibid.*, p.22.

<sup>167</sup> *Prensa Libre*, 4 junio 1974, pp.6-7.

<sup>168</sup> *Prensa Libre*, 5 junio 1974, p.31.

<sup>169</sup> Martí, Op. cit., p.131. El autor basa esta aseveración en una entrevista que sostuvo con Jorge Lamport R.

<sup>170</sup> *Prensa Libre*, 5 junio 1974, p.33.

<sup>171</sup> *Inforpress*, No.95, 12 junio 1974, p.6. Aunque el presidente electo no hizo ninguna declaración pública al respecto, el PID dijo que consideraba “como una traición al presidente electo la claudicación sospechosa del Congreso ante el sector agro-exportador”. *Ibid.*, p.8.

<sup>172</sup> Martí, Op. cit., p.132. Véanse los nuevos aranceles en el decreto 50-74, publicado en el *Diario de Centro América* el 21 junio 1974. El techo de la tarifa aplicable al café era del 45% sobre el exceso de Q50.01 (precio FOB por 46 kilogramos).

## El gobierno de Kjell Laugerud, 1974 – 1978

En 1973, cuando la insurgencia había sido controlada, un oficial del ejército declaró: “en las actuales circunstancias de caos y violencia, el ejército es la única fuerza capaz, moral y materialmente, de gobernar”.<sup>173</sup> No es de extrañar, entonces, que en la campaña electoral para las elecciones de 1974 todos los candidatos presidenciales fueran militares. Los tres llevaban como compañero de fórmula a un civil. Ante la inminencia de la victoria del candidato de la coalición DCG-FUR-PRA (o Frente Nacional de Oposición) Efraín Ríos Montt, sobre el candidato del MLN-PID, el régimen orquestó un fraude electoral que dio la victoria a Kjell Laugerud.<sup>174</sup>

El gobierno de Laugerud continuó la estrategia de desarrollo de su antecesor. El plan de desarrollo 1975-1979 incluyó un programa tributario que perseguía alcanzar un coeficiente de tributación del 10% en 1980. El programa, que incluía reformas en el sistema impositivo y mejoras en la administración tributaria, tendría como complementos una política racional de endeudamiento y la ejecución eficiente del gasto público.<sup>175</sup>

Laugerud, quien también incluyó a representantes del sector empresarial en su gabinete,<sup>176</sup> impulsó proyectos de gran magnitud, como la hidroeléctrica Chixoy, la construcción de la carretera de la franja transversal del norte y un puerto en el Pacífico. En la práctica, estos proyectos abrieron la puerta para el endeudamiento externo y la corrupción.

Una de las primeras medidas en materia tributaria fue el Decreto 80-74, que modificó algunos impuestos que no habían sufrido cambios en su rendimiento: papel sellado y timbres fiscales, circulación de vehículos (vigente desde septiembre de 1954), pasaportes, consumo de cigarrillos, aguardientes, cerveza y vino, bienes inmuebles (estableció una tarifa progresiva del 3 al 8 por millar, según el valor declarado de la propiedad) e impuesto sobre la renta.<sup>177</sup> Además, promulgó la ley para combatir la evasión tributaria, que mediante medidas de fiscalización, control y cobro de impuestos esperaba elevar la recaudación.<sup>178</sup>

Ambas medidas no alteraron significativamente el nivel de los ingresos tributarios. El gobierno en cambio obtuvo beneficios del Decreto 50-74, pues el período de Laugerud coincidió con el alza en los precios internacionales del café.<sup>179</sup> Gracias a este decreto, los derechos de exportación del grano en 1976 tuvieron un aumento de casi el 500% respecto al año anterior.<sup>180</sup>

---

<sup>173</sup> Dunkerley, Op. cit., p.460.

<sup>174</sup> Handy (1984), Op. cit., p.171.

<sup>175</sup> SEGEPLAN, “Plan de desarrollo 1975-1979: la estrategia del desarrollo en Guatemala” (Guatemala, noviembre 1974), pp.89-90.

<sup>176</sup> Martí, Op. cit., pp.289, 292 y 294.

<sup>177</sup> Decreto 80-74, publicado en el *Diario de Centro América* el 13 septiembre 1974.

<sup>178</sup> Decreto 84-74, publicado en el *Diario de Centro América* el 14 octubre 1974.

<sup>179</sup> El precio del quintal de café subió de Q65 en 1974-75 a Q142 en 1976 y Q242 en 1977. Martí, Op. cit., p.132. Si se aplica el techo de la tarifa vigente al precio del café en 1977, se verá que los productores tuvieron que pagar aproximadamente Q86 por quintal en concepto de aranceles.

<sup>180</sup> Los derechos por exportación de banano también aumentaron espectacularmente ese año, debido a la aplicación del Decreto 3-75, sin embargo, representaron una sexta parte de los ingresos obtenidos por la exportación de café. “Informe al honorable Congreso de la República, tercer año de gobierno, general Kjell Eugenio Laugerud García” (Guatemala 1 de julio de 1977), p.32. Además, el Banco de Guatemala atribuyó el

La puesta en práctica de cualquier medida que hubiera podido afectar el sistema tributario vino a ocupar un lugar secundario ante la magnitud del terremoto de 1976. Este fenómeno, sin embargo, contribuyó a elevar las tasas de crecimiento económico durante el período 1976-79, como producto de varias medidas tomadas por el gobierno, entre las que destacan el congelamiento de los precios de los principales materiales de construcción, la exoneración de los impuestos de importación a los mismos y el aumento de sueldos en la administración pública. Hubo además un aumento en la ocupación, derivado principalmente del auge en la construcción, que también contribuyó a la expansión de la actividad económica.<sup>181</sup>

Aunque el terremoto reactivó la economía, no alteró los ingresos tributarios, debido principalmente a las exoneraciones otorgadas por el Decreto 39-76. En consecuencia, los ingresos corrientes provenientes del sistema tributario no fueron suficientes para cubrir las necesidades de la reconstrucción del país y de esa cuenta el gobierno recurrió al “endeudamiento público de origen interno” a través de la emisión de los Bonos de Reconstrucción Nacional (Decreto 8-76), y a la obtención de préstamos externos.<sup>182</sup>

A la par de la reconstrucción fue resurgiendo la organización social en la forma de comités locales. El movimiento cooperativo, que había sido alentado por Laugerud, revitalizó a las organizaciones campesinas. Los sindicatos, organizados en una confederación, protestaron por la escalada inflacionaria. El Ejército Guerrillero de los Pobres se alzó en armas. Una nueva ola de represión empezó a tomar forma.<sup>183</sup>

En ese marco inició el proceso electoral, con un reacomodo de partidos que había dejado fuera de la alianza oficial al MLN. Esta vez, la coalición PID-PR propuso al Ministro de Defensa de Laugerud como candidato. De nuevo los partidos utilizaron la fórmula de un candidato presidencial militar acompañado de un civil en la vicepresidencia. El abstencionismo volvió a ganar las elecciones: el 69% de los votantes registrados no asistió a las urnas y el 20% de los que sí asistieron anuló su voto. Al conocerse los resultados el MLN los impugnó, alegando fraude. Finalmente, el Congreso nombró presidente a Romeo Lucas García.<sup>184</sup>

---

alza en los ingresos fiscales al incremento de la actividad económica después del terremoto y principalmente a la recuperación de los precios del café. *Memoria de labores 1976* (Guatemala: BANGUAT, 1977), pp.135-137.

<sup>181</sup> El Decreto 16-76 exoneró del pago de derechos de importación por 2 años a los materiales de construcción y de casas prefabricadas. Además, concedió a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la fabricación de materiales de construcción que estuvieran ubicadas fuera de la ciudad capital, la exoneración de toda clase de impuestos por la importación de maquinaria, equipo y materia prima, por un período de 10 años. El decreto fue publicado en el *Diario de Centro América* el 4 junio 1976. El Decreto 39-76 exoneró del pago del pago del impuesto del timbre y papel sellado y cualquier otro impuesto a los actos y contratos derivados del fideicomiso para la vivienda. *Diario de Centro América*, el 30 agosto 1976.

<sup>182</sup> “Informe... tercer año de gobierno...”, p.30. Los fondos provenientes de los bonos de reconstrucción se registraron en los ingresos de capital bajo el renglón “créditos en valores públicos” y representaron el 48% del total obtenido en ese renglón. *Ibid.*, p.36.

<sup>183</sup> Handy (1984), *Op. cit.*, p.174.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p.176.

## El régimen del terror: Romeo Lucas García, 1978 – 1982

El interin entre las elecciones y la toma de posesión del nuevo gobierno estuvo marcado por diversos eventos que evidenciaron la precariedad del orden social. Manifestaciones, protestas, secuestros y asesinatos eran parte de lo cotidiano.

En septiembre de 1978 la propuesta del nuevo gobierno de aumentar en un 100% la tarifa del transporte urbano de la ciudad capital sirvió como detonante para nuevas protestas. El gobierno cedió ante la presión popular y el precio del pasaje no se alteró. El movimiento de protesta admitía también otra lectura: “era una vigorosa expresión de ira contra el sistema económico y político”.<sup>185</sup> La consecuencia inmediata fue una escalada de represión y violencia que encontró a sus víctimas en sindicalistas, estudiantes, profesionales, políticos de oposición, campesinos y trabajadores. Los años 1979-1981 figuran entre los más violentos que le haya tocado vivir a la sociedad guatemalteca.

En medio de esta vorágine, el gobierno promulgó dos leyes que se venían negociando desde el período de Laugerud, pero que tendrían un efecto insignificante: la de fomento para la descentralización industrial y la de incentivos a las empresas de exportación. La ley de fomento para la descentralización industrial (Decreto 24-79) declaró necesidad nacional el establecimiento de nuevas empresas fuera del departamento de Guatemala. Los incentivos que gozarían estas empresas incluían la exoneración parcial del pago del impuesto sobre la renta (hasta un 80%, dependiendo de la región en donde se asentara la industria) en plazos de ocho a diez años. También gozarían de financiamiento preferencial y de asistencia técnica.<sup>186</sup>

La ley de incentivos a las empresas de exportación (Decreto 30-79) beneficiaba únicamente a las empresas establecidas fuera del departamento de Guatemala, nacionales o extranjeras, que se dedicaran a la manufactura de productos de exportación destinados a mercados fuera del área del MCCA. La ley concedía exoneración de derechos aduanales sobre insumos para la producción y bienes de capital, la exención del pago del impuesto del timbre y la exención total del pago del impuesto sobre la renta sobre los ingresos provenientes de la exportación por un período de 10 años.<sup>187</sup>

El gobierno también apoyó a los productores de café, que se quejaron de la baja en los precios internacionales del grano y demandaron que los impuestos de exportación fueran reducidos, pues consideraban “excesiva” la tributación fiscal.<sup>188</sup> En la tarifa arancelaria sobre la exportación de café (Decreto 26-81), si el precio FOB del saco de 46 kilogramos era de Q90 o menos, no pagaba impuesto. La tarifa era progresiva y alcanzaba su techo en Q105 por quintal; de ahí en adelante

---

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Decreto 24-79, publicado en el *Diario de Centro América* el 22 mayo 1979.

<sup>187</sup> Decreto 30-79, publicado en el *Diario de Centro América* el 12 junio 1979.

<sup>188</sup> *Inforpress*, No.445, 4 junio 1981. De hecho, la tarifa ya había sido modificada en el decreto 51-80, publicado en el *Diario de Centroamérica* el 28 octubre 1980. En menos de un año, el Congreso aumentó la franja libre de gravamen para la exportación de café de Q35 (Decreto 50-74) a Q70 (Decreto 51-80) a Q90 (Decreto 26-81). Con anterioridad se había emitido el Decreto 20-81, que rebajó los impuestos de exportación sobre el algodón.

se pagaría el 45% sobre el exceso de Q105.<sup>189</sup> Con esta nueva tarifa continuaron bajando los ingresos por aranceles de exportación.

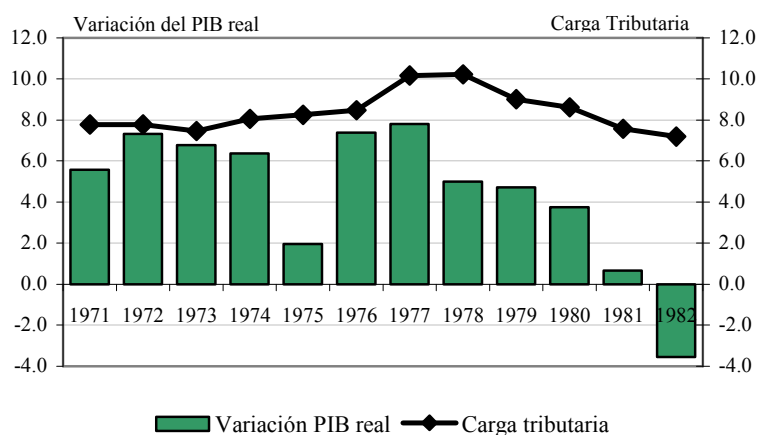
Hacia fines del gobierno, la economía guatemalteca presentaba signos de deterioro e inestabilidad. En este contexto, la corrupción rampante en las esferas del gobierno y las presiones del conflicto armado interno contribuyeron al colapso de la economía.<sup>190</sup>

Cuando llegó el momento de las elecciones presidenciales, la coalición PID-PR, siguiendo la tradición, nombró candidato al Ministro de la Defensa del régimen saliente, Aníbal Guevara. Los otros partidos presentaron candidatos civiles. Después de las elecciones las denuncias de fraude no se hicieron esperar. Cuando el Congreso iba a ratificar la elección de Guevara, un golpe de estado acabó con la era (1970-1982) calificada como “democracia de fachada”.<sup>191</sup>

### El impacto de la política tributaria

Durante la primera etapa de gobiernos militares, dirigidos por los generales Arana, Laugerud y Lucas, la carga tributaria aumentó transitoriamente y luego se desplomó. (Véase Gráfica 4.13) A pesar de varios años de crecimiento alto las dictaduras de la época no pudieron asegurar una carga tributaria sostenible.

**Gráfica 4.13**  
Variación del PIB real y carga tributaria, 1971 - 1982  
(como porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

<sup>189</sup> Decreto 26-81, publicado en el *Diario de Centro América* el 10 agosto 1981.

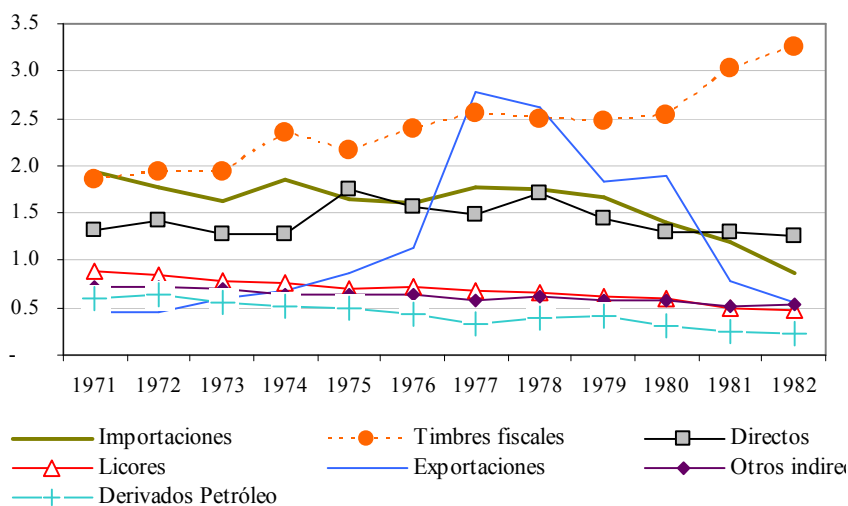
<sup>190</sup> Handy (1984), Op. cit., p.202.

<sup>191</sup> Mario Solórzano Martínez calificó esta etapa como “democracia de fachada”, véase: *Guatemala: autoritarismo y democracia* (San José: Educa/FLACSO, 1986), especialmente el Capítulo 2.

Inicialmente, durante la primera mitad de la década de 1970, la carga tributaria se mantuvo constante, cercana al 8%. Entre 1974 y 1980 aumentó hasta alcanzar un máximo histórico del 10.2% en 1978 y 1979 debido al alza en el precio internacional del café y a los cambios impositivos implementados por el Decreto 80-74.<sup>192</sup>

Los derechos de exportación, que en el año 1973 representaban 8.3% de la recaudación total, llegaron a representar más del 25% de la misma en 1977 y 1978. En los últimos años de este período (de 1980 a 1982) los precios del café iniciaron un descenso que, aunado a la reducción del arancel de exportaciones aplicada durante el gobierno del General Lucas, disminuyó fuertemente la recaudación del impuesto que entre 1977 y 1978 había sido la principal fuente de recaudación. Los impuestos aplicados al comercio exterior, que en 1978 representaba el 42.6%, se redujeron al 19.9% en 1982.

**Gráfica 4.14**  
**Impuestos recaudados, 1971 - 1982**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

El impuesto que de manera más constante permitió una recaudación importante fue el aplicado al papel sellado y a los timbres, que en la práctica estaba funcionando como un impuesto de ventas, y que ya en 1982 representaba el 45.4% del total recaudado. Adelantándose al IVA, que se implementaría posteriormente, este gravamen ya estaba comenzando a compensar la reducción de los impuestos aplicados al comercio exterior y, en particular, a las importaciones. La recaudación de impuestos relacionados con la propiedad y el ISR de empresas y personas tuvieron un crecimiento más moderado y fluctuante, manteniendo su participación en torno a una quinta parte del total en 1982.

<sup>192</sup> El Decreto 80-74 introdujo reformas en: papel sellado y timbres fiscales, vehículos, cigarrillos y licores, pasaportes, inmuebles, salida del país e impuesto sobre la renta. Publicado en el *Diario de Centro América* el 13 septiembre 1974.

## 7. El cambio de guardia: Efraín Ríos Montt y Oscar Mejía Víctores, 1982 – 1986

Después del golpe de estado del 22 de marzo de 1982 se instaló una junta de gobierno entre cuyos miembros se encontraba Efraín Ríos Montt. El gobierno militar suspendió la Constitución y emitió un Estatuto Fundamental de Gobierno. Un régimen explícitamente *de facto* asumió el poder.

Ríos Montt finalmente asumió el poder en solitario. Bajo su mandato tuvo lugar la más brutal ofensiva contra la guerrilla, dirigida no sólo a los combatientes sino a los pobladores de las áreas en donde se desarrollaba el conflicto armado, lo que ocasionó el refugio de miles de campesinos e indígenas en México y Honduras y el desplazamiento interno de varios miles más. El establecimiento de aldeas modelo y polos de desarrollo en las zonas de conflicto, que había iniciado el gobierno anterior, se intensificó y asoció con una campaña de tierra arrasada.

También se puso en práctica el programa “fusiles y frijoles”, una forma de cooptar a los habitantes rurales de las zonas controladas por el ejército y obtener su cooperación a cambio de alimentos, que fue sustituido por otro llamado “techo, trabajo y tortillas”. La política de “seguridad y desarrollo” era la directriz de estos programas. La ofensiva del ejército tuvo éxito en replegar a la guerrilla a sus áreas de origen, pero no logró eliminar completamente a la URNG como fuerza militar.<sup>193</sup>

Al gobierno no le era ajeno el progresivo deterioro de las finanzas públicas y la reducción en los ingresos. Aunque no llamaba a la recesión económica que atravesaba el país por su nombre, reconocía que la problemática económica tenía su origen en las dificultades presentadas en la balanza de pagos, uno de los efectos de la crisis mundial sobre las economías agroexportadoras. El deterioro de los precios de los principales productos de exportación, la destrucción de infraestructura y el estancamiento de las inversiones públicas y privadas, afectaron severamente el desempeño económico de Guatemala. Ello se reflejó en tasas negativas de crecimiento en 1982, 1983 y 1985, con una tasa cercana al 0.5% de crecimiento en 1984.

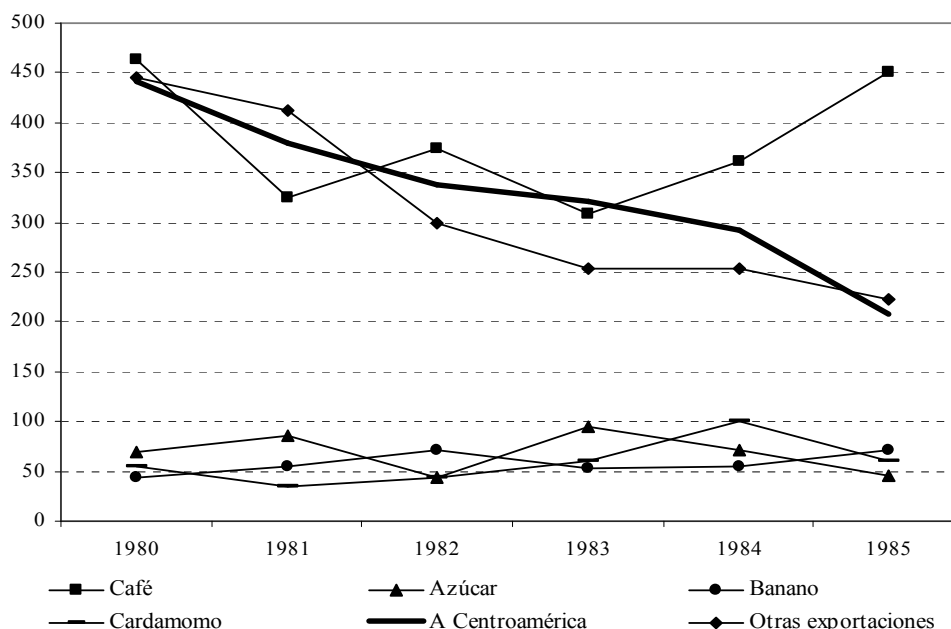
En esas circunstancias, el gobierno propuso un plan de acción con el propósito de reactivar la economía y especialmente a los sectores agropecuario e industrial, elevar los niveles de empleo e ingreso, mejorar la situación de la balanza de pagos y las finanzas públicas y solucionar “la problemática social”, es decir, reducir las carencias y limitaciones en salud, educación, alimentación, vivienda y seguridad social que enfrentaba la mayoría de la población. Entre los objetivos específicos se encontraba revisar la estructura tributaria para aumentar la recaudación de los ingresos fiscales y disminuir el déficit fiscal. El plan propuso como una de sus metas recaudar un mínimo de Q50 millones en concepto de impuestos y sustituir el timbre sobre ventas por el impuesto al valor agregado (IVA).<sup>194</sup>

<sup>193</sup> Dunkerley, Op. cit., pp.496-497.

<sup>194</sup> SEGEPLAN, “Plan de acción gubernamental 1983” (Guatemala: s.f.), pp.2-4, 34 y 36.



**Gráfica 4.15**  
**Exportaciones de productos (FOB), 1980 - 1985**  
 (en millones de US dólares)



FUENTE: Estadísticas de comercio exterior del Banco de Guatemala.

### La reforma tributaria de 1983

Las relaciones entre el gobierno y el sector privado se agriaron en septiembre de 1982, cuando, en uno de sus discursos dominicales, Ríos Montt acusó a la iniciativa privada de evadir el pago de impuestos y de haber sacado sus capitales del país. En noviembre, el gobierno restringió la importación de maquinaria y materias primas, lo que llevó a las Cámaras de Industria y Comercio a protestar contra la medida.<sup>195</sup>

Los conflictos con la iniciativa privada alcanzaron nuevos niveles cuando, en 1983, el gobierno hizo pública su intención de llevar a cabo una reforma tributaria. Aunque la reforma era parte del plan de acción del gobierno, también era una condición del acuerdo alcanzado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el préstamo de estabilización concedido en abril.<sup>196</sup>

La prensa conoció por medios no oficiales los documentos que se referían a la reforma. Los debates giraron en torno a la naturaleza del paquete tributario que, aunque comprendía en total nueve proyectos de ley, se centraba en la introducción de un nuevo impuesto indirecto, el IVA. Los proyectos eran: 1) modificación a la ley del impuesto sobre la renta e incentivos fiscales; 2) impuesto al valor agregado; 3) impuesto selectivo al consumo de bienes no esenciales; 4) impuesto sobre bebidas alcohólicas, cerveza, vinos y aguas gaseosas; 5) modificación a cuotas

<sup>195</sup> Dosal, Op. cit., pp.150-151.

<sup>196</sup> Ibid.

de patentes fiscales; 6) nueva valoración aduanera; 7) impuesto de salida del país; 8) impuesto sobre cigarrillos, y 9) supresión gradual y progresiva sobre los derechos de exportación.<sup>197</sup>

El CACIF se opuso a la propuesta, llamándola “precipitada e inconulta”, y sugirió al gobierno que redujera los gastos y vendiera las empresas estatales. Sin embargo, al interior de la organización hubo disensos, y algunos miembros manifestaron públicamente su inconformidad con la postura de la entidad e incluso se retiraron de ella, mientras que otros apoyaron abiertamente la reforma propuesta por el gobierno. La división surgida en el CACIF se debía a que, en términos generales, el paquete favorecía a los agroexportadores y perjudicaba al sector industrial y a los comerciantes. Mientras tanto, el consumidor empezaba a sentir los efectos de la reforma, sin que esta hubiera sido aprobada, por la especulación en los precios de los productos.<sup>198</sup>

A pesar de la oposición, en julio de 1983 se publicó el Decreto-ley 72-83, ley del impuesto al valor agregado en la venta de mercancías y en la prestación de servicios no personales. El IVA se consideraba un impuesto que daba mayor seguridad fiscal y con un diseño técnico superior al impuesto del timbre sobre ventas.<sup>199</sup> El decreto-ley definió los actos gravables como “cualquiera que tenga por fin último la transferencia de dominio de mercancías” y, dado que este tipo de impuestos se ha caracterizado como regresivo, se estableció una lista de exenciones, entre las que se encontraban productos alimenticios, medicinas, insumos agropecuarios, herramientas, útiles escolares, derivados del petróleo y publicaciones. En su artículo 19 fijó la tasa del impuesto en el 10 por ciento.<sup>200</sup>

Ríos Montt hizo dos concesiones a la iniciativa privada, específicamente al comercio y a la industria. Por una parte, retiró del paquete tributario la propuesta del impuesto selectivo al consumo de bienes no esenciales y, por otro, descartó el relativo a la nueva valoración aduanera.<sup>201</sup>

Además del Decreto-ley 72-83, se emitieron cinco más, a saber: el 73-83, que modificó la ley del impuesto sobre la renta y que fue el inicio de toda una nueva generación de incentivos y exenciones para beneficiar a las exportaciones no tradicionales; el 74-83, ley de racionalización de los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas destiladas, cerveza y otras bebidas, que incluyó una medida arancelaria dirigida a los fabricantes e importadores de esos productos y que estableció un incremento moderado del impuesto por medio de tasas *ad valorem*; el 75-83, que suprimió los destinos específicos del impuesto al consumo de cigarrillos hechos a máquina, enviando lo recaudado al fondo común; el 76-83, que incrementó el impuesto de salida del país, por vía aérea o terrestre, y el 77-83, que cambió las cuotas de patentes fiscales por venta de

---

<sup>197</sup> *Inforpress*, No.543, 26 mayo 1983, p.8.

<sup>198</sup> *Inforpress*, No.544, 2 junio 1983, pp.4-5. Para conocer los detalles de las disputas internas del CACIF, véase: Dosal, Op. cit., pp. 150-151, y Martí, Op. cit., pp.133-134.

<sup>199</sup> Entre otros porque el timbre se cobra sobre el precio del bien, por lo cual tiene un efecto “cascada”, dependiendo de las etapas de transformación productiva a las que sea sometido, mientras que el IVA es cobrado solamente sobre el valor que se añade en cada etapa.

<sup>200</sup> Decreto-ley 72-83, publicado en el *Diario de Centro América* el 11 julio 1983. El decreto-ley entraría en vigor el 1º de agosto de 1983. El decreto reformó y derogó algunos artículos del Decreto legislativo 1831 (ley del timbre y papel sellado) pero no lo derogó totalmente.

<sup>201</sup> Martí, Op. cit., p.134.

licores (inalteradas desde 1948) y estableció cuotas mensuales por grupos y categorías de expendedores.<sup>202</sup>

En lo que al impuesto sobre la renta se refiere, la ley consideró necesario racionalizarlo, estableciendo desgravaciones y tasas impositivas más bajas. Por consiguiente, estableció tablas impositivas diferenciadas para las personas y para las utilidades de las empresas, con tasas máximas de 48% y 42%, respectivamente, aplicables sobre ingresos superiores a Q500 mil. La anterior tasa máxima del ISR era del 52%, aplicable a personas individuales y empresas. Con ello también se inició una nueva etapa de la tributación directa, dirigida a simplificarla y a reducir las tasas más altas.

Por otro lado, entre los incentivos a las exportaciones figuró la reducción paulatina de los derechos de exportación aplicados a los productos agropecuarios, de tal suerte que a partir del 1° de julio de 1985 quedarían derogados totalmente.<sup>203</sup> Otro incentivo, destinado a la exportación de productos no tradicionales, consistió en contemplar la emisión de Certificados de Abono Tributario (CAT) equivalentes al 10% de los precios FOB, que se podrían utilizar en el pago de cualquier tributo, tasa o contribución, incluidos los derechos de exportación. Si los productos no tradicionales se exportaban a mercados de países con los cuales no se habían establecido convenios bilaterales o multilaterales de libre comercio, el incentivo subiría al 15 por ciento.

La desgravación paulatina de las exportaciones fue concebida como un estímulo para la reactivación económica.<sup>204</sup> Los resultados de la implementación del paquete tributario ya no pudieron ser apreciados por Ríos Montt, pues el 8 de agosto de 1983 su gobierno fue derrocado por un nuevo golpe militar.

### **La transición a la democracia: Oscar Mejía Vítores, 1983 – 1986**

Los motivos detrás del golpe fueron variados. Entre ellos pueden mencionarse las presiones sobre la clase media y los pequeños comerciantes debido al control en la tasa de cambio y los precios de la gasolina, los discursos-sermones, la política económica, el rumor sobre una posible reforma agraria, la renuencia para dar los primeros pasos hacia un régimen constitucional o el mismo paquete tributario.<sup>205</sup> Sin embargo, la razón principal parece hallarse dentro de las filas del ejército, cuyos comandantes se sentían cada vez menos satisfechos con el régimen. Los jefes militares, a través de un comunicado, dieron a conocer las dos “justificaciones del relevo”: un grupo religioso “fanático y agresivo” había tomado ventaja de los medios del gobierno para su beneficio, y era necesario fortalecer el principio de jerarquía y subordinación en las filas del ejército, para evitar el fraccionamiento de las fuerzas armadas. Por decisión unánime de los jefes militares, el Ministro de la Defensa, Humberto Mejía Vítores, relevaría a Ríos Mott y ejercería

<sup>202</sup> Los decretos-leyes mencionados fueron publicados en el *Diario de Centroamérica* el 11 julio 1983.

<sup>203</sup> En consecuencia, el decreto-ley 73-83 derogó *a priori* los decretos que fijaban gravámenes al café, algodón, banano, azúcar, carnes de ganado vacuno, ovino, porcino; camarón y aves de corral, excepto los destinados a las municipalidades y al Instituto de Fomento Municipal.

<sup>204</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1983* (Santiago de Chile: CEPAL, 1985), p.377. En adelante, *EEALC*.

<sup>205</sup> Jim Handy, “Resurgent Democracy and the Guatemalan Military” *Journal of Latin American Studies* 18 (1986), p.404; Marti, *Op. cit.*, pp.84-85.

las funciones de Jefe de Estado y Ministro de la Defensa. En el documento también se ratificaba el compromiso de retornar el orden constitucional y de continuar la lucha contra la guerrilla.<sup>206</sup>

El relevo también fue bien visto por los Estados Unidos, que esperaba encontrar en el nuevo Jefe de Estado un apoyo más visible a su política regional. De esa cuenta, las declaraciones de Mejía Víctores avalando la política norteamericana hacia Centroamérica fueron bien recibidas en Washington.<sup>207</sup>

Sin ignorar los importantes puestos ocupados por Oscar Mejía Víctores en los gobiernos militares que le antecedieron y su participación en la campaña contrainsurgente, los dos años y medio que ocupó la Jefatura de Estado han sido reconocidos como un período de transición a la democracia. “Haciendo de la necesidad virtud”, el ejército se preparó para desligarse de la administración pública, continuó su campaña militar y dio los pasos necesarios para retornar a la democracia al programar las elecciones para una Asamblea Constituyente y las elecciones presidenciales.<sup>208</sup>

## La reforma tributaria de 1985

Mejía Víctores heredó de su antecesor un paquete tributario que no era del agrado de todos. El cambio de gobierno dio pie a un nuevo debate sobre el IVA. En septiembre de 1983 se redujo el impuesto del 10 al 7 por ciento y se amplió la lista de exenciones a un poco más de 300 artículos.<sup>209</sup>

A finales de 1984, el gobierno introdujo dos nuevas reformas en el sistema tributario: la ley del impuesto de papel sellado y timbres fiscales y la del IVA. El Decreto-ley 96-84 gravaba actos jurídicos y contratos de diversa naturaleza y fijaba tasas del uno, tres y cinco por ciento, según el tipo de transacción u operación. Este decreto-ley derogó el Decreto legislativo 1831, que estuvo vigente por más de 50 años. La nueva ley del IVA, Decreto-ley 97-84, dejó vigente la tasa del 7% y estableció una tasa del 0% para las exportaciones, el transporte terrestre, la construcción y las importaciones de mercancías. Además, la lista de productos exentos sufrió una alteración considerable al ser incluidos alrededor de sesenta. Ambas leyes cobrarían vigencia en octubre.<sup>210</sup>

Aunque los nuevos impuestos fueron rechazados primero en forma “tibia”, el sector agroexportador finalmente protestó con energía. Las asociaciones agrícolas (AGA y Cámara del Agro) percibieron la nueva ley del IVA como un aumento impositivo, pues dejó fuera de las exenciones los insumos y las herramientas necesarios en su sector productivo. El CACIF demandó ser escuchado, “pues lo que se aprobó no fue lo que se conversó con las autoridades cuando se discutieron las posibles modificaciones”.<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> Francisco Villagrán Kramer, *Biografía política de Guatemala: años de guerra y años de paz* (Guatemala: FLACSO, 2004), pp.276-277.

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp.280-281; *Inforpress* No.554, 11 agosto 1983, p.3.

<sup>208</sup> Dunkerley, *Op. cit.*, p.498.

<sup>209</sup> Decreto-ley 120-83, publicado en el *Diario de Centro América* el 29 septiembre 1983.

<sup>210</sup> Decretos-ley 96-84 y 97-84, publicados en el *Diario de Centro América* el 14 septiembre 1984.

<sup>211</sup> *Inforpress*, No.610, 27 septiembre 1984, p.2.

La protesta contra los impuestos se generalizó. La prensa también expresó su preocupación por los efectos de las leyes, e incluso corrieron rumores sobre la destitución de tres ministros. El sector privado dio a conocer su descontento en publicaciones de prensa. Por ejemplo, el Consejo Nacional del Algodón, cuyos productores habían sido beneficiados con la reducción de aranceles en 1983, señaló: “con las reformas decretadas... se nos condena en forma permanente al fracaso y a competir en condiciones endémicas de desigualdad, por lo que anticipamos una declinación total de nuestra producción. Y si esta no existe, no podría generarse empleo, divisas, impuestos, etc., llevándonos a un empobrecimiento sin pausa...”. Respecto al IVA, un editorial de prensa se preguntó: “¿De quién es la culpa de que se necesite crear nuevos impuestos? De todos los comerciantes que preguntan ¿quiere factura? porque si no quiere le rebajo el IVA”. La cuestión quedó zanjada cuando Mejía Vítores declaró que no había marcha atrás.<sup>212</sup>

Con una situación económica y financiera rayando en la debacle y ante presiones del FMI para tomar medidas al respecto pues de otro modo no se reanudaría el convenio interrumpido el año anterior, el gobierno no tuvo más opción que plantear una nueva reforma tributaria en abril de 1985. El nuevo paquete introducía nuevos impuestos y modificaba algunos de los existentes. El Decreto-ley 27-85 estableció un impuesto temporal sobre las exportaciones de café a los mercados fuera de cuota, es decir, países no miembros de la Organización Internacional del Café; el Decreto-ley 28-85 se refería a las casas de cambio y el Decreto-ley 29-85 tipificó el delito cambiario; el Decreto-ley 30-85 introdujo un impuesto selectivo al consumo y modificó el ISR, la ley del papel sellado y el IVA. También eliminó las exenciones a la avicultura y aumentó el impuesto sobre bebidas alcohólicas, cervezas y aguas gaseosas.<sup>213</sup>

La emisión de los cuatro decretos provocó un rechazo unánime del sector privado, que inmediatamente empezó una campaña contra los nuevos impuestos. Esta vez, y a diferencia de lo ocurrido durante la reforma tributaria de Ríos Montt, los empresarios presentaron un frente único en contra de los impuestos.<sup>214</sup> El sector privado inició una ofensiva en los medios de comunicación; la Cámara de Comercio pidió a sus socios no retirar mercaderías de las aduanas y una delegación del CACIF se reunió con miembros de la Asamblea Constituyente, que ya se había extralimitado en sus funciones al hacer pública una resolución en donde solicitaba la suspensión de los decretos.<sup>215</sup>

El CACIF consideraba que con las nuevas medidas impositivas “se grava sensiblemente a la producción, exportación, inversión y consumo de las personas... las referidas disposiciones incrementarán el desempleo y la inflación, agravando aún más la precaria situación de la población guatemalteca”.<sup>216</sup>

Como resultado de las presiones del sector privado, a las que se unieron dirigentes políticos y la prensa, el gobierno tomó “la decisión política” de suspender y posteriormente derogar los cuatro decretos, destituyó al Ministro de Finanzas e inició una ronda de diálogos para “la salvación económica nacional” con el sector privado, que había puesto de manifiesto su poder de veto en

<sup>212</sup> *Inforpress*, No.611, 4 octubre 1984, pp.11-12.

<sup>213</sup> Los cuatro decretos-leyes fueron publicados en el *Diario de Centro América* el 8 abril 1985.

<sup>214</sup> Martí, Op. cit., pp.135-136.

<sup>215</sup> J. Fernando Valdez y Mayra Palencia, *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria* (Guatemala: FLACSO, 1998), pp.80-81.

<sup>216</sup> *Inforpress* No. 635, 11 abril 1985, p.8.

materia tributaria una vez más. En ese primer diálogo también estuvieron presentes miembros de la prensa, los candidatos presidenciales y dirigentes laborales y religiosos.<sup>217</sup>

Los diálogos produjeron una serie de recomendaciones sobre la política económica y el gobierno emitió una nueva serie de decretos-leyes: El 65-85 estableció un impuesto del 3.5% sobre las transacciones internacionales efectuados por bancos y casas de cambio, e incluyó exenciones sobre algunas importaciones, incluyendo el petróleo y sus derivados; el 66-85 exoneró del IVA a los transportistas, municipalidades y universidades; el 67-85 introdujo cambios en los porcentajes de las retenciones del ISR, y el 68-85 incrementó el impuesto de salida del país.<sup>218</sup> Estas medidas no alteraron sustancialmente “la débil y regresiva estructura tributaria del país... La carga tributaria... siguió siendo una de las más bajas del mundo”.<sup>219</sup>

A pesar de las duras condiciones económicas, o tal vez debido a ellas, el gobierno continuó con el proceso de democratización. En mayo de 1985 la nueva Constitución ya estaba terminada y se programaron para ese fin de año las elecciones presidenciales y de representantes al Congreso. En las elecciones presidenciales resultó ganadora la DCG, después de disputar una segunda vuelta electoral con el partido Unión del Centro Nacional (UCN). El 16 de enero de 1986 entró en vigencia la Constitución de la República, la quinta en el siglo, y Vinicio Cerezo Arévalo asumió la presidencia.

## **Impacto de la política tributaria**

En el contexto de una economía en crisis, la reforma tributaria llevada a cabo durante el gobierno de Ríos Montt entre 1982 y 1983 no logró detener el desplome de la carga tributaria que se había iniciado durante el gobierno de Lucas García en 1978. La recaudación del recién introducido IVA fue la única que aumentó de manera significativa, aunque sin poder compensar lo que se dejó de recaudar por el impuesto del timbre, al que sustituyó. La carga tributaria se redujo por debajo del 6%, similar a los niveles que habían existido a fines de la década de 1940, años en que se registra la menor carga tributaria de la historia guatemalteca.

La reforma de 1985, a pesar de que redujo la tasa del IVA, logró detener la caída de la carga tributaria. La recaudación del IVA se estabilizó y la recaudación del impuesto al timbre y papel sellado dejó de descender, consecuencia de un nuevo decreto que ahora gravaba contratos y actos jurídicos de diversa naturaleza. Para 1985 el IVA ya representaba el 38.9% de los ingresos por impuestos indirectos y el 31.5% del total recaudado. Como consecuencia de la derogación de los impuestos aplicados a las exportaciones por parte del gobierno de Ríos Montt, los impuestos a las exportaciones prácticamente desaparecieron. Hubo una pequeña recuperación de los impuestos selectivos y de la reducida tributación directa que aún existía. La recaudación de los impuestos directos, a pesar de los intentos de racionalización del ISR que se realizaron, no sufrió cambios sustanciales y continuó representando algo menos del 20% de la recaudación total durante el período.

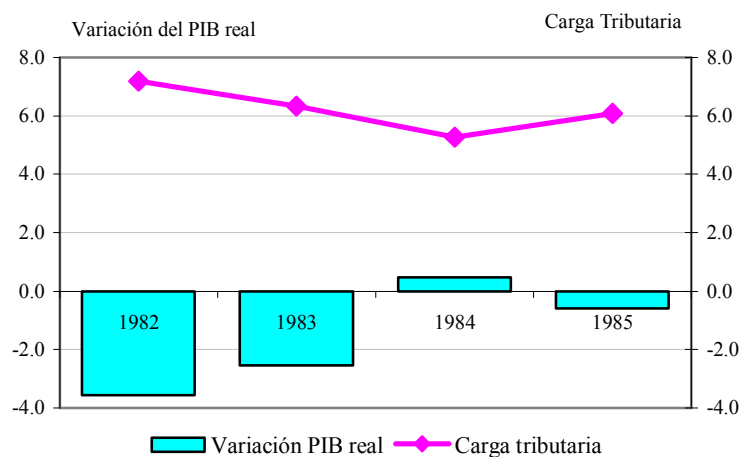
---

<sup>217</sup> Marti, Op. cit., p.135-136; *Inforpress*, No.636, 18 abril 1985, pp.1-3 y No.638, 2 mayo 1985, p.10

<sup>218</sup> Los cuatro decretos-leyes fueron publicados en el *Diario de Centro América* el 1 de julio 1985. El último incluyó, sin cambios, el texto de los decretos-leyes 66-85 y 67-85.

<sup>219</sup> CEPAL, *Estudio Económico para América Latina y el Caribe, 1985* (Santiago de Chile: CEPAL, 1987), p.360.

**Gráfica 4.16**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1982 - 1985**  
**(como porcentaje)**



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

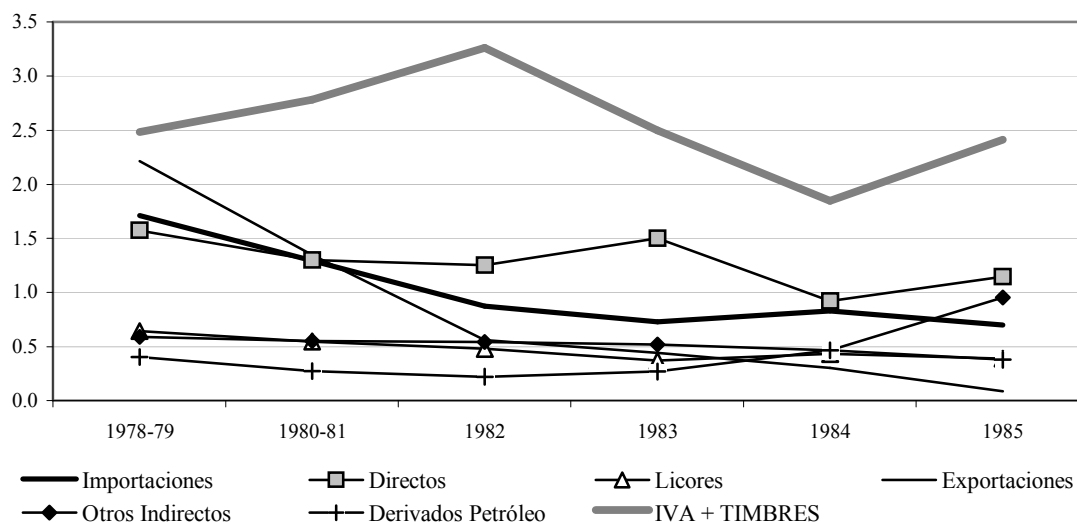
En síntesis, en un período en el cual se dio una de las pocas recesiones en la historia reciente del país,<sup>220</sup> el sistema tributario probó ser altamente pro-cíclico, al caer la recaudación con mayor intensidad que la producción. Por otro lado, la crisis institucional que afectaba al país también redujo la capacidad de las entidades responsables de la recaudación de los tributos. Además, dos cambios fundamentales, que marcaron de manera irreversible al sistema tributario guatemalteco durante las siguientes dos décadas, tuvieron lugar durante este período de transición a la democracia.

El primero fue la implementación del IVA, que posteriormente se constituyó en el pilar más importante de la recaudación en los años recientes. El segundo fue la aprobación de una nueva Constitución Política que incluyó normas más explícitas sobre el pago de impuestos y que dio lugar a la Corte de Constitucionalidad que, como se verá adelante, se constituyó en un actor fundamental en la configuración de la política tributaria en Guatemala. Según la CEPAL, "...el sistema político en el cual se dieron las reformas tributarias fue esencialmente conservador. Esto quedó expresado en la adopción de una Constitución Política en 1985 que, desde el punto de vista tributario, establecía severas limitaciones al poder impositivo del Congreso y creaba en los tribunales un campo de batalla adicional en materia de legislación tributaria".<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Entendiendo como recesión cuando la producción del país o el PIB decrecen.

<sup>221</sup> CEPAL, "Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994" (México, 7 de marzo de 1996), p 24.

**Gráfica 4.17**  
**Impuestos recaudados, 1978 - 1985**  
**(como porcentaje del PIB)**



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

## 8. Los costos económicos de las dictaduras y la guerra

La incapacidad de establecer un sistema tributario sólido y una economía dinámica fue sólo una de las consecuencias de varios años de dictaduras militares y de represión. Durante los años 1960 a 1996 la sociedad guatemalteca se vio marcada por un prolongado conflicto armado interno, cuyo punto de partida se identifica, por lo general, con el alzamiento militar del 13 de noviembre de 1960, y cuya culminación se simboliza en la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Estado de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca el 29 de diciembre de 1996.

Entre los costos del conflicto armado se han señalado, entre otros, la muerte violenta de más de 200 mil personas, el éxodo forzoso, vía exilio o desplazamiento, de alrededor de 750 mil más, la desaparición de alrededor de 600 aldeas, el abandono o la destrucción de infraestructura pública o privada, un grave debilitamiento del tejido social (pérdida de lazos de solidaridad e interrelación) y un sinnúmero de efectos perversos que la sociedad y el Estado continúan arrastrando.

Como cualquier proceso social, el conflicto armado interno no tuvo una causa única, aunque entre las que se mencionan puedan asignarse diferentes pesos explicativos. De esa cuenta, pueden identificarse algunas causas mediatas e inmediatas. Entre las primeras se encuentra la formación de un Estado autoritario que produjo múltiples formas de exclusión y cuenta hasta el momento con un bajo grado de consenso. La formación de una oligarquía agraria que utilizó criterios racistas como ideología justificativa del *status quo*, encontró su contraparte en un Estado que utilizó la coerción y la violencia para salvaguardar el orden oligárquico cafetalero a



partir de la reforma liberal de 1871. Por otro lado, el Estado así concebido no estaba interesado en promover la formación de ciudadanía, y cuando lo hizo fue en forma limitada. Por último pero no por eso menos importante, el excesivo peso político e institucional que el ejército fue adquiriendo limitó el surgimiento de partidos políticos modernos y de otros espacios propios del juego democrático.

Entre las causas inmediatas pueden señalarse varias: el golpe de estado de 1954 y el cierre de espacios políticos que produjo; el alzamiento del 13 de noviembre de 1960, base fundacional del grupo insurgente MR-13 que en diciembre de 1962 contribuyó a formar las primeras Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); y la revolución cubana y sus efectos, tanto en los sectores de oposición, que percibieron una posibilidad de cambio, como en los sectores guatemaltecos más conservadores, que promovieron la construcción de un Estado contrainsurgente preventivo. También son importantes la guerra fría y los planteamientos continentales de la doctrina de seguridad nacional, la corrupción estimulada por una absoluta falta de rendición de cuentas, la ausencia o ineficacia de políticas sociales y la represión a escala creciente.

Este listado permite intuir la existencia de una sociedad compleja y fragmentada, regida por una elite de que desde sus inicios no tuvo ni la voluntad ni la capacidad de generar en la mayoría de la población un sentido de pertenencia significativo, con lo cual fue imposible crear un Estado sólido y con suficientes recursos como para promover el desarrollo económico y social. Además de estos factores, también fue causa del conflicto la propia evaluación de la situación de Guatemala que hicieron ciertos sectores organizados de la izquierda, que los llevó a concluir que era posible tomar el poder por la vía de las armas, acción que coincidió con la miopía de los grupos dominantes, incapaces de impulsar reformas democráticas.

## **Los costos económicos**

Además de los costos sociales y políticos, el conflicto armado interno también tuvo un impacto económico fuerte, que se reflejó en el empobrecimiento individual y familiar de amplios sectores de la población guatemalteca. En la década de 1980, la más cruenta del conflicto armado, el impacto económico se generó a partir de varios factores: el abandono de las actividades productivas cotidianas debido al desplazamiento o exilio, la destrucción de bienes de capital, el aumento del gasto militar y la destrucción del capital humano y social.<sup>222</sup>

A principios de la década de 1980 más del 10% de la población guatemalteca resultó directamente afectada por el conflicto armado interno, ya sea por muerte, exilio o desplazamiento. El abandono o retiro laboral resultante produjo un drástico corte en el nivel de producción, especialmente en las áreas de conflicto. En consecuencia, hubo una reducción de la población económicamente activa (PEA) que tuvo alrededor de 100 mil personas menos de la cifra anual que hubiera sido normal, lo que representó más del 4.1% de la PEA de 1990. Esto implica que la producción nacional fue en promedio 4.1% menor cada año durante el período 1980-89, y en consecuencia, en esos mismos años se acumularon pérdidas de 3,100 millones de

---

<sup>222</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: memoria del silencio*, tomo IV (Guatemala: CEH/UNOPS, 1999), p.204.

dólares, que representa el 40.6% del PIB de 1990, o sea, más del total de la producción agrícola e industrial de ese año.<sup>223</sup>

A estas pérdidas hay que agregar las producidas por el reclutamiento en el ejército, la guerrilla y las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), con el consecuente aumento en las tropas regulares y particularmente en las PAC, que llegaron a tener alrededor de un millón de miembros en 1982. También debe añadirse la destrucción de bienes o inversiones individuales y colectivas, públicas y privadas; la destrucción de maquinaria, equipos y cosechas de cooperativas y fincas, así como de infraestructura pública, especialmente de puentes, edificios e instalaciones eléctricas.

**Cuadro 4.1**  
**Síntesis de las estimaciones de los costos cuantificables**  
**del enfrentamiento armado interno en Guatemala**  
**(en millones de US dólares de 1990)**

	Millones de US\$ de 1990	% del PIB de 1990
1. Pérdidas de la producción por:		
a) Muertos y desaparecidos	600	8
b) Desplazados internos	1,600	21
c) Refugiados	900	12
d) Reclutamiento (adicional) en el ejército	800	10
e) Reclutamiento en las PAC	3,000	39
f) Reclutamiento en la URNG	100	1
Subtotal	7,000	91
2. Destrucción de bienes materiales:		
a) Vivienda, herramientas, cultivos, animales	340	4
b) Cooperativas y fincas	150	2
c) Infraestructura	n.d.	
Subtotal	490	6
3. Gasto militar adicional	740	10
4. Crecimiento sacrificado	1,070	14
<b>Total</b>	<b>9,300</b>	<b>121</b>

FUENTE: Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: memoria del silencio*, tomo IV (Guatemala: CEH/UNOPS, 1999), p.226.

La reasignación de recursos públicos para financiar la guerra tuvo como efecto que sectores prioritarios y siempre relegados, como la educación y la salud, continuaran sin recibir los fondos necesarios en el marco de un presupuesto ya de por sí constreñido por la tradicional debilidad tributaria del Estado. A esta situación deficiente se agregó la ausencia aún más pronunciada de atención gubernamental al desarrollo social. De esa cuenta, el conjunto de la sociedad

<sup>223</sup> Ibid., pp.205-206.

guatemalteca pagó el precio, que se reflejó en el rezago social del país.<sup>224</sup> La Comisión para el Esclarecimiento Histórico hizo una estimación de los costos cuantificables del conflicto armado interno (véase Cuadro 4.1).

A lo anterior habría que agregar los costos no cuantificables, y particularmente la destrucción del capital social. Con el asesinato de líderes y la destrucción de la organización social en los ámbitos nacional y comunitario se eliminó uno de los aspectos indispensables para impulsar el desarrollo económico sostenido. En suma, los costos directos del conflicto armado interno, comprometieron seriamente el futuro del Estado y la sociedad guatemalteca.<sup>225</sup>

## **9. La democracia electoral restablecida: Vinicio Cerezo Arévalo, 1986 – 1990**

El nuevo gobierno elegido en 1986 fue ciertamente un hito en la historia del país: después de casi dos décadas de regímenes militares un civil se hacía cargo de la presidencia. En un país convulsionado y desgastado por más de veinte años de conflicto armado y agobiado por la crisis económica y fiscal, un presidente civil era una buena noticia.

El gobierno tenía ante sí tareas de índole diversa: la necesidad imperativa de mejorar las condiciones económicas y financieras; solucionar el conflicto armado por una vía política, no militar; encontrar el equilibrio que le permitiera al régimen el manejo efectivo del poder y definir, en consecuencia, el papel del ejército en la vida democrática, y por último pero no por eso menos importante, tomar en cuenta la opinión del sector privado y de las nacientes organizaciones sociales en la solución de la compleja problemática nacional.<sup>226</sup>

Así, durante el gobierno de Vinicio Cerezo se dieron los primeros pasos para alcanzar la paz en la región. En agosto de 1987 los gobernantes centroamericanos firmaron el Acuerdo de Esquipulas II, en donde establecieron el procedimiento y los instrumentos para lograr la paz. En el caso de Guatemala, el establecimiento de la Comisión Nacional de Reconciliación, el 11 de septiembre del mismo año, fue el primer paso en el largo proceso de negociación que culminaría en diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Por otra parte, la depresión económica, “caracterizada por un sistemático descenso del producto interno por habitante, fuertes tensiones inflacionarias, desequilibrios de balance de pagos, debilitamiento de las finanzas públicas y deterioro de las condiciones de empleo”,<sup>227</sup> había sido constante en los primeros años de la década de los ochenta y era el cuadro al que se enfrentaba el nuevo gobierno. El Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES) fue la respuesta de la administración de Cerezo a la crisis.

En los aspectos tributarios, el PRES propuso algunas medidas para fortalecer los ingresos: un impuesto temporal a las exportaciones; uno especial sobre los ingresos de los servicios

---

<sup>224</sup> Ibid., pp. 212-213.

<sup>225</sup> Ibid., pp.227-28.

<sup>226</sup> Villagrán Kramer (2004), Op. cit., pp.304-305.

<sup>227</sup> CEPAL, *EEALC, 1986* (Santiago de Chile: CEPAL, 1987), p.363.

telefónicos; la revisión de impuestos directos existentes (sobre la renta, territorial, tierras ociosas y alcabala); racionalizar los incentivos fiscales; sistematizar normas y procedimientos de administración, control y recaudación; simplificar la recaudación y concienciar a los contribuyentes sobre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. También planteó revisar las tarifas de los servicios públicos prestados por empresas estatales y la racionalización del gasto público.<sup>228</sup>

En consecuencia, el gobierno emitió el Decreto 23-86, impuesto extraordinario a las exportaciones de café, azúcar, algodón, carne bovina, ganado bovino en pie y cardamomo, con franjas libres de gravamen para cada producto y tarifas progresivas a partir de precios FOB determinados. El decreto tenía una vigencia de 46 meses a partir de la fecha de publicación. El Decreto 25-86 suspendió por dos años el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario a las exportaciones no tradicionales y el Decreto 26-86 creó un impuesto extraordinario y temporal sobre los ingresos que la empresa estatal de telecomunicaciones recaudara por concepto de telefonía internacional, en una tarifa cuyo porcentaje aumentaba anualmente durante el período 1987-1988.<sup>229</sup> Estas medidas, aunque dieron un respiro al fisco, probaron ser insuficientes para solucionar la crisis pues para 1987 se anticipaba un déficit fiscal de alrededor de Q542 millones (3.1% del PIB).<sup>230</sup>

En agosto de 1986 inició sus operaciones la firma suiza *Société General de Surveillance* (SGS), contratada por el gobierno para que se hiciera cargo de certificar el valor de los bienes importados por el sector público por el término de un año, labor que luego se extendió a todas las importaciones, pues los valores consignados generalmente eran inferiores a los valores reales. Esta subvaluación de facturas mermaba los ingresos fiscales. El implemento de medidas de control aduanero provocó la reacción del CACIF, cuyas críticas giraron alrededor del retraso en los trámites aduaneros y los costos adicionales para el comercio. El gobierno, luego de negociaciones con comerciantes e industriales, optó por no renovar el contrato y renegociar uno nuevo, a mediados de 1987.<sup>231</sup> La decisión de suspender las actividades de la SGS se tradujo en la búsqueda de una nueva opción para incrementar los ingresos fiscales.

## La reforma tributaria de 1987

En el plan nacional de desarrollo para el período 1987-1991, el gobierno de Cerezo sostenía que para cumplir con sus propósitos era imperativo aumentar los ingresos fiscales. Se recurriría entonces a un “pragmático programa de readecuación tributaria, que debe basarse en principios de justicia y equidad, de manera que los grupos de mayores ingresos contribuyan en mayor

---

<sup>228</sup> Gobierno de Guatemala, “Programa de reordenamiento económico y social de corto plazo: documento de concertación” (Guatemala, marzo de 1986), pp.47-52.

<sup>229</sup> Los decretos fueron publicados en el *Diario de Centro América* el 5 de junio 1986.

<sup>230</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.139. La CEPAL estimó para 1987, el déficit fiscal/PIB en 2.5%. *EEALC, 1988* (Santiago de Chile: CEPAL, 1989), Cuadro 1, p.417.

<sup>231</sup> Villagrán Kramer (2004), Op. cit., p.311; *Inforpress*, No.744, 25 junio 1987, p.14; Rachel M. McCleary, *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado* (Guatemala: Artemis Edinter, 1999), pp.135-136. Según la autora, el sector privado no quiso enfrentar al ejército en el tema del control de las aduanas.

medida al financiamiento del desarrollo nacional”. En consecuencia, se buscaría darle más peso a los impuestos directos y racionalizar el gasto público.<sup>232</sup>

A mediados de 1987 ya se sabía que el gobierno tenía la intención de llevar a cabo una reforma tributaria, o readecuación para usar los términos en que fue planteada, que incluía tanto impuestos directos como indirectos. La reforma, como era de esperar, derivó en un enfrentamiento que tuvo al sector privado y al gobierno como protagonistas principales.

El paquete fiscal estaba compuesto por nueve proyectos de ley, que presuntamente habían sido negociados con el CACIF. El Ministro de Finanzas, Rodolfo Paiz Andrade, reconoció años más tarde que era muy difícil que el sector privado estuviera de acuerdo en aumentar los ingresos por medio de la tributación. En esas negociaciones, según el ministro, “daba la impresión que de nuevo [el CACIF] lo que estaba haciendo simplemente era una estrategia de ganar tiempo... pero no había, yo nunca encontré, la buena voluntad para discutir las opciones, porque se hubiera podido discutir y no estar de acuerdo, pero ni siquiera (se pudo) discutir las opciones del lado ingreso”.<sup>233</sup>

A finales de agosto, la asamblea general del CACIF se pronunció a favor de un “rotundo no a los impuestos” y exigió que el gobierno declarara una moratoria de 60 días antes de enviar el paquete tributario al Congreso. De no aceptarse sus términos, el sector privado adelantó que recurriría a medidas de hecho, como paros en la producción y no pagar impuestos.<sup>234</sup> Por su parte, la Democracia Cristiana contaba con el 51% de los diputados que conformaban la legislatura, por lo cual “con el control del ejecutivo y con mayoría absoluta en el Congreso, la DCG usaría ampliamente su poder para impulsar programas y leyes ambiciosas en prácticamente todas las áreas de política; la tributaria, ... no sería la excepción”.<sup>235</sup> Este fue el inicio de la tal vez mayor confrontación entre el gobierno y el sector privado en los últimos veinte años.

Al gobierno se le acababa el tiempo y necesitaba que los proyectos de ley fueran conocidos por el Congreso antes de la aprobación del presupuesto de ingresos y gastos del año siguiente. De esa cuenta, el paquete tributario se presentó el 1 de septiembre de 1987. La justificación de la readecuación tributaria se planteó en términos de la “deuda social”, en otras palabras, la inversión pública que había dejado de hacerse en salud, educación y vivienda, perjudicando directamente a la población de escasos recursos.

El paquete tributario estaba compuesto por los siguientes proyectos de ley, que reformaban o introducían nuevos gravámenes: 1) impuesto sobre la renta, 2) impuesto al valor agregado, 3) impuesto selectivo al consumo, 4) impuesto sobre inmuebles, 5) tasa extraordinaria por servicios

---

<sup>232</sup> SEGEPLAN, “Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991” (Guatemala, s.f.), pp.73-74. El gobierno publicó dos programas más: la “Programación de la reorganización nacional, 1987-1988” (julio 1987) y el “Programa de los 500 días, en el contexto de Guatemala 2000” (agosto de 1989).

<sup>233</sup> Citado en Valdez y Palencia, Op. cit., p.151. Por otro lado, se conoció que el sector privado había preparado una serie de recomendaciones sobre la política fiscal, que no coincidían en absoluto con los planteamientos del gobierno. A finales de julio, la comisión negociadora del CACIF había recomendado que en lugar de imponer nuevos impuestos se revisaran los gastos de operaciones, se evitara la duplicación de funciones y se racionalizara la inversión pública. *Inforpress*, No.751, 13 agosto 1987, pp.8-9.

<sup>234</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.157. A la petición de moratoria se sumaron otros sectores, como la Iglesia católica y algunos sindicatos. *Inforpress*, No.754, 3 septiembre 1987, p.1.

<sup>235</sup> Valdez y Palencia, Op.cit. p.110.

aduaneros, 6) impuesto sobre utilidades de la banca, 7) fomento avícola, 8) circulación de vehículos, y 9) papel sellado y timbres fiscales. El Congreso finalmente conoció y discutió solamente siete, dejando fuera el impuesto selectivo al consumo y la tasa extraordinaria por servicios aduaneros, que habían sido criticados duramente por el sector privado.<sup>236</sup>

En el paquete sobresalía el proyecto del impuesto sobre la renta, que planteaba una nueva ley. Debe recordarse que el Decreto-ley 229 (1964), vigente hasta el momento, había sufrido una serie de reformas y modificaciones en el transcurso de 20 años, lo que dificultaba su comprensión y aplicación. El proyecto era uno de los “elementos fundamentales” de la readecuación tributaria y, como se anticipó en los planes de gobierno, perseguía “orientar la carga tributaria hacia aquellos sectores que concentran la mayor proporción del ingreso y consecuentemente la mayor capacidad de pago”.<sup>237</sup>

El Decreto-ley 229 carecía de claridad debido a las innumerables reformas que había sufrido, lo cual no hizo más que propiciar la evasión fiscal. La Dirección General de Rentas Internas señaló que un 40% de los contribuyentes registrados habían declarado pérdidas durante varios años consecutivos, lo cual evidencia la magnitud de la evasión fiscal.<sup>238</sup> Como parte de esta simplificación a las personas individuales se les redujo los tramos de ingreso imponible de 68 a 16 mientras, y la tasa máxima se redujo de 48% a 34%. Para las personas jurídicas éstos se acortaron de 5 a 3 tramos, y el tramo de mayores ingresos tributaba a una tasa del 34%, igual que la máxima de personas individuales. Además, se aumentaron los montos del mínimo vital y de los gastos deducibles.

La otra iniciativa de importancia para el fisco se refería al impuesto sobre bienes inmuebles, cuya vigencia se remontaba a la ley de contribuciones de 1921. El objetivo de la propuesta de ley del impuesto único sobre inmuebles (IUSI) era evitar la doble tributación que resultaba de la aplicación simultánea del impuesto sobre bienes inmuebles y el arbitrio de renta inmobiliaria. El proyecto anticipaba las dificultades que podría ocasionar el avalúo general de los inmuebles en el país, así que optó por la fórmula del “autoavalúo” en la que se apelaba a la “conciencia y responsabilidad de los contribuyentes”. Por otro lado, en sustitución del arbitrio de renta inmobiliaria, un porcentaje del IUSI sería destinado a las municipalidades del país.<sup>239</sup>

El sector empresarial argumentó que cualquier imposición fiscal que afectara a la propiedad y al capital incidía en la producción, el empleo y la economía del país en general. Incluso el presidente de la Cámara de Comercio, Edgar Heinemann N., comentó que podía “darse por descontado que las cargas que se aproximan de una u otra manera serán trasladadas irremediabilmente al consumidor”.<sup>240</sup>

---

<sup>236</sup> Parece ser que en las truncadas negociaciones entre el sector privado y el gobierno, el primero había accedido a aceptar ciertas reformas impositivas a cambio de que el gobierno vendiera las empresas estatales. *Inforpress*, No.753, 27 agosto 1987, p.2.

<sup>237</sup> La exposición de motivos del proyecto de ley puede verse en, *DSCRG*, 1 septiembre 1987, p.113 y ss.

<sup>238</sup> “El reordenamiento fiscal”, *Revista Momento* Año 2 No.5 (1987).

<sup>239</sup> *DSCRG*, 1 septiembre 1987, p.254. Para más información sobre el IUSI y sus efectos sobre las finanzas municipales, véase el Anexo B.

<sup>240</sup> *Inforpress*, No.754, 3 septiembre 1987, p.2.

Mientras el sector privado patentizaba su oposición a la reforma tributaria, otros sectores influyentes, como la Iglesia católica, le declararon su apoyo. La Conferencia Episcopal de Guatemala hizo notar que el concepto de deuda social que utilizaba el gobierno tenía coincidencias con lo que el Papa Juan Pablo II había llamado “hipoteca social”, y agregó: “Es deber de todo cristiano y de todo ciudadano honesto el asumir una actitud de plena cooperación y de corresponsabilidad en la reforma tributaria, ayudando con su participación efectiva a que ésta se realice con toda justicia y honestidad”. Las organizaciones sindicales y las federaciones de trabajadores le dieron también su apoyo a la readecuación tributaria.<sup>241</sup>

La tensión entre el sector privado y el gobierno alcanzó nuevas alturas cuando la UNAGRO (Unión Nacional Agropecuaria) dio un ultimátum al gobierno para que en el plazo de 48 horas retirara la propuesta impositiva. Como respuesta, el presidente Cerezo afirmó que su gobierno no daría marcha atrás y señaló que “los dirigentes de la entidad avalaron la corrupción y participaron en el descalabro de los últimos 30 años”.<sup>242</sup>

Desde la óptica de las bancadas de centro izquierda del Congreso, la discusión de la readecuación impositiva, que tenía una dimensión técnica y legal, gracias a la oposición y medidas de hecho del sector privado, se había convertido en un tema exclusivamente político. De esa cuenta, el Congreso no podía estar bien “con Dios y con el diablo al mismo tiempo” y tenía que aprobar las leyes tributarias.<sup>243</sup>

Aunque la DCG contaba con mayoría en el Congreso, en la discusión de los proyectos de ley hubo disensos. Respecto al impuesto sobre la renta, por ejemplo, se mencionó que la solución no era modificar la ley sino aplicar la ley contra la evasión tributaria (Decreto 84-74) con todo su vigor. Se retomaba así el argumento tradicional, repetido innumerables veces antes y después de este intento de reforma, que más que reformar las leyes había que fortalecer la recaudación. También se argumentó que los nuevos gravámenes recaerían sobre las clases populares. Respecto a la ley de fomento avícola, se señaló que el impuesto había favorecido durante 27 años a empresas que en ese momento eran multimillonarias y cuya tributación había sido muy baja. Así que aplicarles el principio de justicia tributaria era necesario.<sup>244</sup>

En suma, el Congreso, entre el 1º y el 15 de septiembre, discutió y aprobó seis leyes: decretos 59-87, ley del impuesto sobre la renta; 60-87, modificaciones a la ley del IVA; 61-87, papel sellado y timbres fiscales; 62-87, impuesto único sobre inmuebles; 63-87, reformas a la ley de fomento avícola, y 64-87, impuesto sobre circulación de vehículos.<sup>245</sup>

Según el CACIF, la publicación en el diario oficial del Decreto 59-87 acabó con las posibilidades de diálogo entre el sector privado y el gobierno, y agregó: “... a partir de ahora rompemos el diálogo, con profunda indignación; habrá una oposición firme, total, profunda, al

---

<sup>241</sup> Citado en Valdez y Palencia, Op. cit., pp.165-167.

<sup>242</sup> Ibid, pp.162-163.

<sup>243</sup> *DSCRG*, 10 septiembre 1987, pp.162-163.

<sup>244</sup> *DSCRG*, 1 septiembre 1987, p.205; 3 septiembre 1987, pp.49 y 103.

<sup>245</sup> Véanse los diarios de sesiones correspondientes a los días 1, 3, 8, 10, 12-15 de septiembre 1987. La ley del impuesto sobre la renta se publicó en el *Diario de Centro América* el 30 de septiembre 1987; las cinco restantes se publicaron el 7 de octubre.

paquete tributario hasta que el gobierno acepte lo que el pueblo pidió: que el futuro de los guatemaltecos se base en la reactivación económica y no en la recesión impositiva”.<sup>246</sup>

Un día después de que se publicaran en el *Diario de Centro América* los cinco decretos restantes, el CACIF convocó a un paro empresarial.<sup>247</sup> Esta medida de presión dio como resultado el surgimiento de una comisión mediadora, presidida por el arzobispo Penados del Barrio. El gobierno y el sector privado pactaron un acuerdo que incluía la revisión de los aspectos técnicos de las leyes incluidas en el paquete tributario y el compromiso del gobierno de no nacionalizar la banca ni de intervenir el comercio exterior.<sup>248</sup> Las negociaciones se prolongaron al mes de noviembre, y a principios de diciembre el CACIF declaró sentirse traicionado por el gobierno pues éste no respetó los acuerdos alcanzados por la comisión, dio por terminada la “tregua jurídico-económica” y resolvió hacer uso de un nuevo instrumento legal, el recurso de inconstitucionalidad,<sup>249</sup> para cuestionar las leyes y reglamentos del ISR y el IUSI, las reformas al IVA y el impuesto sobre circulación de vehículos.

A pesar de que el DCG contaba con mayoría legislativa, las características de la nueva Constitución demostraron cómo los contribuyentes, en este caso el CACIF, podían hacer uso de una instancia legal para bloquear el cobro de impuestos y restringir la capacidad del Congreso de impulsar reformas tributarias. Como en casos posteriores, el efecto de acudir a estos recursos fue doble. Por un lado, se acudió a diversos argumentos (violación a la libre locomoción de las personas, doble tributación, irretroactividad de la ley, imposición de multas confiscatorias y prohibición de la declaración contra sí) para demostrar que las reformas eran inconstitucionales y, por consiguiente, inaplicables. Por otro lado, generó incertidumbre que condujo a que los contribuyentes retrasaran el pago de sus tributos hasta verificar la resolución final de la Corte.<sup>250</sup>

Como consecuencia de los recursos interpuestos contra la reforma tributaria de 1987, la Corte de Constitucionalidad resolvió “con lugar parcial o total” 12 expedientes. Una revisión de las impugnaciones al Decreto 59-87, ley del impuesto sobre la renta, y su reglamento (Acuerdo gubernativo 450-88), resulta ilustrativa de la estrategia y de los planteamientos promovidos por particulares ligados a la cúpula empresarial.<sup>251</sup> El recurso de inconstitucionalidad que conoció la Corte hacía referencia a 19 artículos del Decreto 59-87, de los cuales cuatro fueron declarados con lugar. Los argumentos que la Corte consideró relevantes fueron los relacionados con la doble tributación (artículo 1 del decreto), la imposición de domicilio, derechos inherentes a la persona humana y violación de los derechos de igualdad (artículos 93 y 95) y la potestad del

---

<sup>246</sup> Citado en Valdez y Palencia, Op. cit., pp.163-164.

<sup>247</sup> *Inforpress*, No.759, 8 octubre 1987, p.1.

<sup>248</sup> *Inforpress*, No.760, 15 octubre 1987, pp.1-3. Esto se había hecho en El Salvador durante esta época.

<sup>249</sup> *Inforpress*, No.767, 3 diciembre 1987, p.1. La Constitución de 1985 creó una nueva institución, la Corte de Constitucionalidad, y le dio, según el Artículo 272 literal a), la potestad de conocer las “impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad”.

<sup>250</sup> M.V. Barrios, C.A. Herrera y P. Rodas Martini, “Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad”, versión revisada (Guatemala: Asíes, diciembre de 1996), pp.59-60.

<sup>251</sup> El primer recurso de inconstitucionalidad contra la ley del impuesto sobre la renta cuestionó la legalidad de 10 artículos y fue declarado sin lugar. Véase expediente 295-87, resolución del 13 abril 1988, en *Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad*, No. 8 (abril-junio 1988), pp.3-14.



Organismo Legislativo para decretar, reformar y derogar leyes (artículo 117).<sup>252</sup> Posteriormente la Corte declaró sin lugar otro recurso de inconstitucionalidad planteado contra 16 artículos de la misma ley.<sup>253</sup>

En lo que al reglamento de la ley del impuesto sobre la renta se refiere, la Corte declaró inconstitucional su artículo 27, por violar el principio de legalidad (artículo 239 de la Constitución).<sup>254</sup> Se presentó otro recurso contra 10 artículos más pero la Corte declaró con lugar solamente tres, aduciendo que contravenían las atribuciones del Organismo Legislativo relacionadas con la promulgación de legislación tributaria, alteraban el espíritu de la ley, ignoraban el principio de legalidad (artículos 46 y 49 del reglamento) y la irretroactividad de la ley (artículo 54).<sup>255</sup>

El efecto de los recursos de inconstitucionalidad no permitió que las reformas fueran sostenibles, y aunque la carga tributaria aumentó transitoriamente en 1988, luego se redujo. La crisis económica estuvo presente durante el resto de la administración de Vinicio Cerezo. A mediados de 1990 el gobierno intentó promover un conjunto de leyes cuyo propósito era aumentar la recaudación fiscal, que encontró resistencia en el sector empresarial, los partidos políticos y las organizaciones sindicales, por lo que fue retirado.<sup>256</sup>

Finalmente el Congreso aprobó el Decreto 44-90, que reformó la ley del impuesto sobre la renta al establecer un gravamen del 2% sobre el valor FOB de las exportaciones, acreditable al ISR. En el mes de octubre, emitió el Decreto 59-90, ley de supresión de privilegios fiscales, que derogó leyes relativas al fomento de las actividades avícolas, cunículas, de siembra de hule e incentivos a la descentralización industrial y eliminó privilegios fiscales que favorecían a otras actividades económicas, con la excepción de la industria maquiladora y las zonas francas.<sup>257</sup>

---

<sup>252</sup> Los artículos de la Constitución que ampararon estas disposiciones fueron: artículo 243, que prohíbe la doble tributación; artículo 26, libertad de locomoción; artículo 44, derechos inherentes a la persona humana; artículo 4º, libertad e igualdad de derechos; artículo 157, potestad del Organismo Legislativo para promulgar leyes, y artículo 171 literal a), atribución del Legislativo para decretar, reformar y derogar leyes. Véanse los expedientes acumulados 39-88 y 40-88, resolución del 17 agosto 1988, en: *Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad*, No.9 (julio-septiembre 1988), pp.16-31.

<sup>253</sup> Expedientes acumulados 4-88 y 22-88, 26 octubre 1988, en *Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad*, No.10 (octubre-diciembre 1988), pp.13-16.

<sup>254</sup> Expediente 255-88, 7 noviembre 1988, en *Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad*, No.10 (octubre-diciembre 1988), pp.17-19.

<sup>255</sup> Expediente 291-88, 3 agosto 1989, en *Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad*, No.13 (julio-septiembre 1989), pp.1-12. Los artículos de la Constitución en los que se fundamentó el planteamiento de inconstitucionalidad fueron el artículo 171 literal c), el artículo 183 literal e), el artículo 239 literal e) y el artículo 15.

<sup>256</sup> *Inforpress*, No.890, 14 junio 1990, p.12. La Iglesia católica también se opuso al paquete. En ese momento, la percepción general era que el gobierno despilfarraba los fondos públicos y que la corrupción campeaba en la administración de Cerezo Arévalo.

<sup>257</sup> El Decreto 44-90 fue publicado en el *Diario de Centro América* el 21 de agosto 1990. El Decreto 59-90, cuya vigencia iniciaba ocho días después de su publicación en el diario oficial, fue publicado el 6 febrero 1991. El Congreso ya había reformado la ley del impuesto sobre la renta mediante el Decreto 95-87, publicado el 14 diciembre 1987.

## La apertura comercial y la promoción de exportaciones no tradicionales

De manera paralela, y como parte de una estrategia de desarrollo basada en el fomento de las exportaciones no tradicionales y en una inserción más dinámica en la economía mundial, se impulsó una serie de medidas tendientes a favorecer la apertura comercial de la economía guatemalteca y a otorgarle incentivos fiscales a ciertos sectores. Tales medidas favorecían la reducción de la recaudación de ingresos tributarios. Por una parte, se redujeron los aranceles aplicables principalmente al sector industrial que se había desarrollado al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones.<sup>258</sup>

En 1985 el gobierno, mediante el Decreto-ley 146-85, estableció un nuevo Arancel Externo Común con tasas más bajas para bienes finales (27.7%), bienes intermedios (20.5%) y bienes de capital (12.4%). En los años siguientes se redujeron más las tasas para productos adicionales, aunque con excepciones, e incluso se estableció una tasa transitoria del 4%, aplicable a las importaciones por encima del arancel.<sup>259</sup> Las reformas iniciales tuvieron un efecto mayor sobre la racionalización de los aranceles, reduciendo su dispersión, y menor sobre la reducción de la protección general en sí. Así, la dispersión arancelaria se redujo del 60% en 1980 al 30% en 1986, mientras que el arancel medio (no ponderado) se redujo del 30% en 1980 al 25% en 1987.<sup>260</sup>

Por otra parte, el Congreso aprobó en 1989 el Decreto 29-89, ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila, cuyo propósito era incentivar y desarrollar la producción con destino a países fuera del área centroamericana. La ley estableció beneficios que incluyeron la suspensión temporal del pago de derechos arancelarios e impuestos de importación, con inclusión del IVA, la exoneración total del impuesto sobre la renta (por 10 años) y la exención de los impuestos ordinarios y/o extraordinarios aplicados a la exportación.<sup>261</sup> Al haberse eliminado los aranceles aplicados a materias primas, bienes intermedios y equipo utilizados para producir el conjunto de exportaciones no tradicionales (es decir, excluyendo el café, azúcar, carne, algodón, cardamomo, banano y petróleo) esta legislación también equivalía a una significativa apertura comercial de la economía.

En el mismo año se promulgó el Decreto 65-89, ley de zonas francas, cuyo objetivo era similar, con mayores beneficios pero acompañados de mayores grados de control, congruente con la idea

<sup>258</sup> Hubo muchas denuncias acerca de la excesiva protección que recibió el sector industrial. Aunque la estrategia de sustitución de importaciones se impulsó simultáneamente con el libre comercio intracentroamericano y un arancel externo común que no llegó a los niveles de otros países de América Latina, significó que la protección efectiva en Centroamérica fue bastante menor que en otros países en desarrollo que impulsaron la sustitución de importaciones. Véase, A.I. Rapaport, "Effective Protection Rates in Central America" (Apéndice K), en W. Cline, y E. Delgado, editores, *Economic Integration in Central America*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978.

<sup>259</sup> El Decreto-ley 15-86 estableció sobretasas de 4% sobre el AEC, pero que debían eliminarse gradualmente en los siguientes cuatro años. Hubo otras reducciones o reordenamientos de las partes I, II y III del Arancel, reflejados en varios decretos o acuerdos gubernativos (Decretos 63-87 y 79-89; Acuerdos gubernativos 45-90, 294-90 y 63-91).

<sup>260</sup> Juan Alberto Fuentes K., "Apertura, pobreza y desigualdad: Guatemala", en E. Ganuza et al., editores, *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*. (Buenos Aires: Eudeba/PNUD/CEPAL/ Universidad de Buenos Aires, 2001).

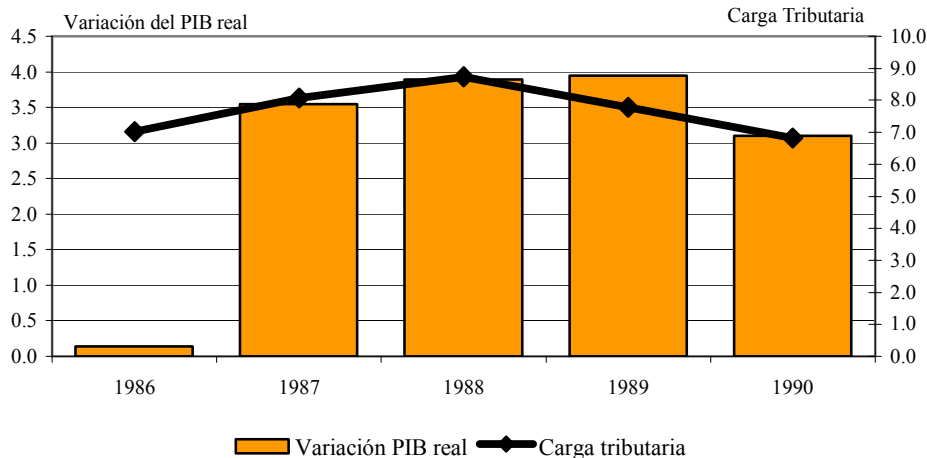
<sup>261</sup> Decreto 29-89, publicado en el *Diario de Centro América* el 19 junio 1989.

de que las empresas beneficiarias debían estar ubicadas en zonas francas. Las zonas francas podían ser públicas o privadas, con tres tipos de usuarios.<sup>262</sup> La ley estableció una amplia gama de beneficios fiscales: exoneración total de impuestos, derechos arancelarios y cargos aplicables a la importación de maquinaria; exoneración total del impuesto sobre la renta (durante 15 años), del IUSI (por cinco años), del impuesto sobre venta y permuta de bienes inmuebles, del impuesto sobre papel sellado y timbres fiscales, y la exoneración total de impuestos, derechos arancelarios, y demás cargos aplicables a la importación y consumo de derivados del petróleo utilizados en la generación de energía eléctrica.<sup>263</sup>

### Impacto de las medidas de política tributaria

Durante el primer gobierno civil elegido dentro de un nuevo régimen democrático se pueden identificar una serie de hechos que marcaron la política tributaria futura de Guatemala. Primero, quedaron claramente en evidencia las restricciones constitucionales a la labor legislativa en materia tributaria, que en la práctica permitieron mantener el poder de veto de las elites económicas en el ámbito de los impuestos a pesar de la transición política hacia un régimen que abría espacios de participación para otros actores.

**Gráfica 4.18**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1986 - 1990**  
 (como porcentaje)



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala

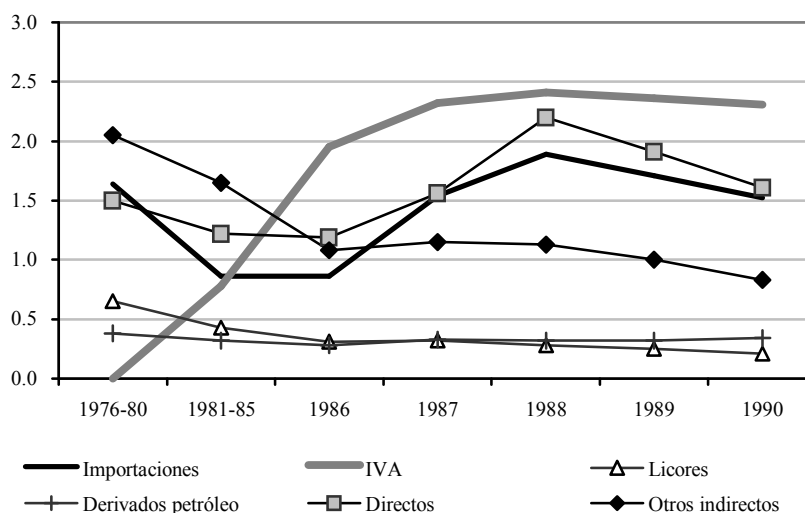
<sup>262</sup> Posteriormente se aceptó que cada empresa podía constituirse como una zona franca individual.

<sup>263</sup> Decreto 65-89, publicado en el *Diario de Centro América* el 30 noviembre 1989.

La carga tributaria se recuperó, impulsada originalmente por el dinamismo de la economía<sup>264</sup> y luego por la reforma que llevó a cabo el gobierno de turno. Sin embargo, la confrontación y los recursos de inconstitucionalidad erosionaron seriamente los efectos potenciales de la reforma, con lo cual la carga tributaria pasó de más de 8% en 1988 a menos del 7% en 1990.

En segundo término, y a pesar de una erosión parcial, el IVA se consolidó como el principal impuesto del país. La reforma de 1987 incrementó el número de entidades y bienes exentos, lo cual redujo el potencial recaudador del IVA, pero sin que la erosión fuera muy seria. Probablemente redujo su incidencia regresiva. En tercer lugar, el impuesto sobre la renta continuó siendo un impuesto relativamente secundario cuya reforma fue revertida. Quedó demostrado su potencial recaudador pero también su fragilidad política, ahora asociada a las restricciones impuestas por la nueva Constitución.

**Gráfica 4.19**  
**Impuestos recaudados (1976-1990)**  
**(Porcentaje del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas.

Finalmente, y no obstante un aumento transitorio de los impuestos aplicables a las exportaciones y a las importaciones, la nueva estrategia de desarrollo e inserción internacional, basada en el crecimiento de las exportaciones, condujo a un severo cuestionamiento y a una reducción de los impuestos aplicados al comercio exterior así como a la erosión de la base de otros impuestos. Por una parte, se redujeron significativamente los impuestos aplicados a las exportaciones tradicionales, que dejaron de aplicarse a partir de 1989. También se inició un proceso de reducción de los aranceles, principalmente de su dispersión, ya que aunque se redujo el Arancel

<sup>264</sup> La economía guatemalteca retomó la senda del crecimiento económico luego de una recesión que finalizó en el año 1985. En este nuevo escenario de recuperación, sin embargo, las tasas de crecimiento entre el 3% y 4% podrían considerarse modestas si se les compara con el desempeño de la economía guatemalteca durante las dos décadas anteriores, el cual se situó en 5.4% en el período 1960-69 y en 5.9% durante 1970-79.

Externo Común también se impuso una sobretasa transitoria del 4%. Aunque hubo una recuperación parcial de los ingresos provenientes de los derechos arancelarios aplicables a las importaciones, debido principalmente al resurgimiento de las importaciones a partir de 1987, en los últimos dos años del gobierno también se redujeron estos ingresos. Por otra parte, la legislación de incentivos para exportaciones no tradicionales y para zonas francas erosionó seriamente la base de los impuestos indirectos (IVA y aranceles) y de la tributación directa (ISR).

## **10. Los avatares de la democracia: Jorge Serrano Elías y Ramiro De León, 1991 – 1996**

En 1990 se desarrolló el proceso electoral que culminaría con la elección de un nuevo presidente. Resultó ganador el candidato propuesto por la UCN, Jorge Carpio Nicolle, aunque no logró la mayoría necesaria para acceder directamente a la presidencia. En consecuencia, tendría que enfrentarse en una segunda vuelta al candidato del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), Jorge Serrano Elías, que ganó las elecciones con un amplio margen y se convirtió en presidente de la república.

Serrano Elías empezó su gobierno en medio de la crisis económica que heredó de la administración anterior. La crisis se hizo manifiesta con un fuerte incremento de la inflación, por encima del 60% durante el año 1990, una fuerte depreciación del quetzal respecto al dólar, que pasó de Q2.70 a la compra al 31 de diciembre 1989 a Q4.92 en diciembre de 1990, así como problemas severos para financiar el gasto público. El MAS no contaba con un plan de gobierno al inicio de su gestión. En noviembre de 1991 finalmente dio a conocer los lineamientos de política económica y social para el período 1991-1996. En este documento el gobierno planteó una reorientación de la política fiscal, que incluía aspectos como la reducción del déficit fiscal, el uso eficiente de los recursos, aumentar el ahorro público y mejorar la infraestructura básica. Para lograr sus objetivos, propuso un programa de modernización tributaria y uno de racionalización del gasto público.<sup>265</sup>

El programa de modernización tributaria requería, en el mediano plazo, revisar la legislación sobre ISR, IVA, IUSI, timbres y papel sellado y el mejoramiento de la administración de los ingresos del Estado. El objetivo era elevar la carga tributaria al 12% en 1995. El gobierno consideraba que la situación fiscal no se solucionaría con la reducción drástica del gasto público pues esta medida agudizaría los problemas económicos y sociales, y agregó: “En Guatemala, parte de los problemas del gasto público se derivan del hecho que pocos ciudadanos quieren participar en su financiamiento, pero todos están ansiosos de obtener sus beneficios”.<sup>266</sup>

En el corto plazo el gobierno tuvo que recurrir a un impuesto extraordinario y a la emisión de bonos del tesoro de emergencia económica (Decreto 58-91), cuyo propósito era obtener un financiamiento adicional de Q700 millones que serían destinados a educación y salud, infraestructura, seguridad y deuda externa. Se estableció un gravamen del 1% sobre los ingresos

<sup>265</sup> Gobierno de Guatemala, “Política económica y social del gobierno de Guatemala para el período 1991-1996” (Guatemala, noviembre 1991), pp.12-13.

<sup>266</sup> Ibid., pp.13-16. El proyecto de modernización tributaria ya había sido presentado al Congreso.

brutos o los activos netos, tanto de personas individuales como jurídicas. En cuanto a los bonos de emergencia, todos los guatemaltecos cuyos ingresos fueran superiores a los Q36 mil anuales tenían la obligación de adquirir bonos por un monto equivalente al 2% de sus ingresos brutos o activos netos declarados en 1990.<sup>267</sup> El proyecto de ley encontró oposición en el Congreso y provocó acusaciones mutuas entre los diputados de la DCG y la coalición PAN-MAS a la hora de señalar a los culpables de la situación económica que atravesaba el país.<sup>268</sup> Esta escaramuza legislativa retrasó la aprobación del decreto.

Por otro lado, la ley extraordinaria de regularización tributaria (Decreto 68-91), ofreció al contribuyente los medios para que pudiera cumplir con sus obligaciones fiscales en los casos en que hubiera incurrido en mora. La ley era aplicable al ISR, IVA, impuesto sobre herencias, legados y donaciones, venta y permuta de bienes inmuebles, circulación de vehículos y cualquier otro impuesto, excepto el IUSI.<sup>269</sup>

## La reforma tributaria de 1992

A finales de agosto de 1991, el Ministro de Finanzas, Richard Aitkenhead, presentó un proyecto de modernización tributaria a la Comisión de Finanzas del Congreso. Con esta reforma el gobierno esperaba obtener más ingresos fiscales mediante la ampliación de la base tributaria, la simplificación del sistema de recaudación y el establecimiento de la progresividad de la estructura tributaria. El proyecto recogía propuestas hechas por el Banco Mundial en materia fiscal.<sup>270</sup>

El paquete fiscal propuesto consistía en modificaciones al ISR, IVA, aranceles, papel sellado y timbres fiscales, impuesto territorial e importación y consumo de petróleo. En el ISR se simplificarían los tramos afectables tanto de las personas individuales como jurídicas. En el caso de las empresas, la legislación aprobada fijó una tasa única de 25% sobre las utilidades y regalías, y estableció una tasa del 15% sobre ganancias de capital. Además de las exenciones y exoneraciones contempladas por las leyes aprobadas para beneficiar a las exportaciones no tradicionales y las zonas francas permitió una deducción de hasta 20% del total de utilidades reinvertidas, pero se suprimieron las exenciones aplicables a intereses captados por las empresas o aplicables a aportes a los trabajadores que excedían el cien por ciento del aguinaldo.<sup>271</sup>

Para las personas individuales los tramos de renta imponible se redujeron de 16 a 3, y la tasa máxima se redujo de 34% a 25%, mientras que la mínima se aumentó de 4% a 15%. Se sustituyeron las deducciones para gastos personales, por cónyuge y por hijo, por una deducción estándar de Q24 mil<sup>272</sup> y se adicionaron deducciones personales como gastos médicos, cuotas pagadas al IGSS y otros planes de pensiones, que erosionaron seriamente la base del impuesto.

<sup>267</sup> Decreto 58-91, publicado en el *Diario de Centro América* el 12 julio 1991.

<sup>268</sup> *Inforpress*, No.933, 9 mayo 1991, p.4.

<sup>269</sup> Decreto 68-91, publicado en el *Diario de Centro América* el 20 septiembre 1991.

<sup>270</sup> *Inforpress*, No.954, 3 octubre 1991, p.7.

<sup>271</sup> Según Valdez y Palencia, las deducciones de empresas aumentaron al no haberse establecido límites sobre sueldos y sobresueldos, remuneraciones de accionistas, reservas para cubrir cuentas incobrables, viáticos y otros gastos. Valdez y Palencia, Op. cit., p.238.

<sup>272</sup> La propuesta original era de Q18 mil. Ibid., pp.218 y 238.

Una novedad fue la posibilidad de acreditar del IVA pagado por la compra de bienes y servicios sobre el ISR: “el razonamiento fue que los consumidores demandarán facturas si ellos pueden reclamar un crédito sobre el ISR”.<sup>273</sup> Así, la propuesta original de reducir tasas y aumentar la base se tradujo en la práctica en una reducción de tasas pero con una erosión aún mayor de la base del impuesto sobre la renta.

Para el IVA se propuso la eliminación de la tasa cero para todos los sectores, exceptuando las exportaciones no tradicionales y los servicios financieros. También fueron eliminadas las exenciones a servicios y se suprimió el listado de exenciones a productos alimenticios,<sup>274</sup> se creó la figura del pequeño contribuyente,<sup>275</sup> se estableció la factura especial para aquellas personas que no emitían facturas y se eliminaron las infracciones y sanciones que se trasladaron al Código Tributario, el cual había sido aprobado en 1991.

El gobierno también continuó reduciendo la dispersión arancelaria mediante la reducción de las tasas arancelarias altas y el alza de las mínimas, con ciertas excepciones. El impuesto a la importación y consumo de petróleo pretendía que estos fueron gravados con impuestos similares a los de otros bienes y servicios. Por último, el impuesto territorial sería totalmente reformado y gravaría la propiedad de la tierra de acuerdo a su ubicación geográfica.<sup>276</sup>

La estrategia política seguida para buscar la aprobación de las reformas fue diferente a las del pasado. En particular, hubo serias negociaciones y acuerdos con el sector privado antes de aprobar las leyes, y en el trasfondo de la aprobación del programa de modernización tributaria se encontraban las presiones del FMI para crear condiciones macroeconómicas estables, requisito indispensable para firmar un acuerdo de contingencia entre el gobierno y esa institución.<sup>277</sup> El sector empresarial se involucró en la discusión del paquete tributario. Por ejemplo, el CACIF apoyó públicamente la eliminación de la tasa cero planteada en el proyecto de reformas al IVA y abogó porque la exención se hiciera extensiva a los productos tradicionales.<sup>278</sup> Las reformas al ISR también fueron discutidas y negociadas con el sector privado, que no obstante recomendó al Congreso “tomar en cuenta la situación económica del país y diseñar un esquema tributario acorde con esa realidad”.<sup>279</sup>

El paquete tributario fue aprobado por el Congreso. Entre mayo y noviembre de 1992 fueron publicados en el diario oficial los siguientes decretos: 26-92, ley del impuesto sobre la renta; 27-92, ley del impuesto al valor agregado; 37-92, ley del impuesto de papel sellado y timbres fiscales especial para protocolos; 38-92, ley del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles, y 52-92, ley de unificación y nivelación de la sección III del arancel centroamericano de importaciones.<sup>280</sup>

---

<sup>273</sup> R. Bahl, J. Martínez-Vasquez y S. Wallace, *The Guatemalan Tax Reform* (Boulder: Westview Press, 1996).

<sup>274</sup> Solamente permaneció la exención a la venta al menudeo de carnes, frutas, verduras, cereales, legumbres y granos básicos en mercados cantonales y municipales.

<sup>275</sup> La cual incluyó a personas individuales cuyo monto de ventas no fuese superior a los Q60,000 anuales.

<sup>276</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., pp.218-220.

<sup>277</sup> *Inforpress*, No.990, 9 julio 1992, p.10.

<sup>278</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., pp.220-221.

<sup>279</sup> *Ibid.*, p.225.

<sup>280</sup> Los decretos fueron publicados en el *Diario de Centro América*, el 8 de mayo (ISR e IVA), 25 junio (papel sellado), 16 junio (petróleo) y 29 octubre (aranceles).

A pesar de las negociaciones y acuerdos previos con el CACIF, la ley del impuesto sobre la renta (el pago a cuenta, específicamente, que era objetada por el CACIF) fue resistida mediante un recurso de inconstitucionalidad.<sup>281</sup> La Corte de Constitucionalidad amparó primero a los ponentes y más tarde resolvió a su favor. Ambas medidas hicieron que el ingreso por ISR se desplomara. Además, de la reforma tributaria de 1992 estuvieron ausentes los medios coactivos que hubieran inducido al pago de impuestos, pues el Código Tributario (Decreto 6-91, abril de 1991), carecía de la fuerza necesaria para castigar la defraudación fiscal.<sup>282</sup>

Serrano Elías tuvo que encarar otras fuentes de conflicto, como las negociaciones de paz con la URNG, la violencia incontrolable, la corrupción gubernamental, el descontento por el nivel del salario mínimo, e incluso un intento de golpe de estado en mayo. La percepción general era que “el gobierno se le escapa[ba] de las manos al presidente de la república”.<sup>283</sup> En octubre de 1992, se firmaron los acuerdos que facilitaron el inicio del proceso de retorno de los refugiados guatemaltecos. Un año más tarde, el presidente tomaría por sorpresa a la ciudadanía al suspender parcialmente la Constitución, disolver el Congreso, destituir a la Corte Suprema de Justicia y asumir poderes legislativos, actos que sancionó en un decreto llamado “Normas temporales de gobierno”.<sup>284</sup> El “autogolpe” de Serrano pondría a prueba la incipiente institucionalidad democrática del país.

### **El rescate de la institucionalidad democrática: Ramiro De León, 1993 – 1996**

La reacción de la sociedad guatemalteca no se hizo esperar y, en un raro ejemplo de unidad, el sector privado, grupos sindicales y populares, la prensa y el Colegio de Abogados, entre otros, se enfrentaron al régimen. La Corte de Constitucionalidad declaró que el decreto emitido por Serrano era un acto contrario al orden constitucional. Esta decisión infundió confianza entre las organizaciones que se venían oponiendo a la medida de Serrano. La Instancia Nacional de Consenso surgió como un frente de resistencia y aglutinó al sector empresarial, sectores políticos y entidades obreras. Con el mismo propósito también se formó el Foro Multisectorial Social. Finalmente, la Corte de Constitucionalidad asumió el poder *de hecho y de Derecho* y dictó las normas preliminares que terminarían con la crisis. El 4 de junio, la Corte resolvió en contra de las aspiraciones del vicepresidente Espina Salguero de asumir la presidencia e instruyó al Congreso para que se reuniera y procediera a designar a las personas que ejercerían los cargos de presidente y vicepresidente. El 5 de junio, los representantes eligieron como presidente de la república al hasta entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio, y como vicepresidente a Arturo Herbruger. Serrano y Espina salieron hacia Panamá, en donde solicitaron asilo político.<sup>285</sup>

Con esta sucesión precipitada de acontecimientos, era poco probable que Ramiro De León contara con un plan de gobierno para el período presidencial que finalizaría en enero de 1996. Además, empezaba su mandato en medio de la turbulencia política que implicaba “depurar” al

<sup>281</sup> La responsabilidad de estos recursos se atribuye a la Cámara de Industria y no al CACIF en su conjunto. Valdez y Palencia, Op. cit. p.226.

<sup>282</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.231.

<sup>283</sup> *Inforpress*, No.978, 9 abril 1992, p.15.

<sup>284</sup> Villagrán Kramer (2004), Op. cit., p.361.

<sup>285</sup> *Ibid.*, pp.364-366.



Congreso y al Organismo Judicial e introducir un paquete de reformas constitucionales mediante una consulta popular.

Sin embargo, el gobierno presentó en julio un plan cuya estrategia económica se fundamentaba en “el mantenimiento y consolidación de bases macroeconómicas estables, la integración en la economía mundial, el fomento de la inversión privada y el aumento de la calidad del gasto público, orientado básicamente al combate efectivo de la pobreza extrema...”. En materia fiscal, el plan se propuso continuar con los programas de modernización tributaria y de racionalización del gasto público, bajo “los principios de austeridad, honestidad, transparencia y racionalidad”.<sup>286</sup>

En los aspectos tributarios, los efectos de la reforma impositiva no se hicieron sentir en un aumento de la carga tributaria, que descendió de 8.3% en 1992 a 7.8% en 1993. De ahí que el tema fiscal se volviera prioritario en la agenda del gobierno para 1994 y se planteara una vez más una reforma tributaria.

## **La reforma tributaria**

En abril de 1994 el Ejecutivo anunció que enviaría al Congreso un paquete de iniciativas de ley en materia tributaria. Las leyes afectadas eran el ISR, el IVA y el impuesto de salida. Días después remitió al Congreso un proyecto de impuesto extraordinario que gravaba los ingresos de personas individuales y jurídicas con ingresos brutos anuales superiores a los Q500 mil. Esta medida fue rechazada inmediatamente por el CACIF, quien adelantó que provocaría el cierre de empresas y alimentaría la recesión. El Congreso no actuó con la celeridad requerida, lo que motivó al Ministerio de Finanzas a anunciar que si no había ingresos por tributación, el gobierno tendría que buscar ingresos artificiales por medio de la emisión de bonos o el endeudamiento interno.<sup>287</sup>

En julio de 1994 el Ejecutivo presentó al Congreso una agenda que incluía una iniciativa de reforma al ISR y la armonización tributaria en el ámbito centroamericano de los impuestos sobre vehículos, bebidas alcohólicas, cervezas, aguas gaseosas e impuesto de salida del país.<sup>288</sup> La intención del gobierno originó una nueva protesta del sector privado, advirtiendo que las continuas modificaciones del sistema tributario producían “obsolescencia de conocimiento tanto de los contribuyentes como de la propia administración tributaria...ello redundará en que se afecte la recaudación”.<sup>289</sup>

El gobierno no se dio por vencido y en septiembre introdujo una nueva iniciativa, esta vez ante un Congreso renovado, con el propósito de aumentar los ingresos fiscales por medio de reformas al ISR, el IVA y el Código Tributario. También se pretendía establecer un impuesto a la telefonía internacional, incrementar el impuesto de salida del país y hacer reformas a las leyes de bebidas alcohólicas, gaseosas y tabacos. La intención del gobierno de nuevo chocó con los intereses del

<sup>286</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Plan de gobierno de los 180 días* (Guatemala: Tipografía Nacional, 1993), p.15.

<sup>287</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., pp.280-281.

<sup>288</sup> Ibid., p.285.

<sup>289</sup> Ibid., p.287.

sector privado, y con una oposición general del CACIF a lo propuesto. Aunado al cabildeo ante el Congreso el CACIF también impulsó una activa campaña de críticas por la vía de los medios de comunicación, incluyendo severos cuestionamientos de la Ministra de Finanzas, Ana de Molina. El Ejecutivo, conociendo el terreno que pisaba, agregó que las medidas eran “propuestas a negociar con el CACIF”.<sup>290</sup>

La discusión de las iniciativas de ley se prolongó cuando el Congreso se opuso a la intención del Ejecutivo de aprobar la reforma mientras se discutía el presupuesto de ingresos y gastos para el siguiente año fiscal. Del Congreso surgió un proyecto de ley para reformar el IUSI, que finalmente fue incluido en el paquete de leyes que se aprobó en diciembre.<sup>291</sup> El Congreso aprobó un total de cinco leyes, a saber: el decreto 56-94, que modificó la ley de racionalización de los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas; el 57-94, que modificó la ley del IUSI; el 60-94, que reformó la ley del IVA; el 61-94, que modificó la ley del ISR, y el 70-94, ley del impuesto sobre circulación de vehículos.<sup>292</sup> Durante esta etapa también se anunció, por parte del presidente Ramiro de León, y como parte del conflicto con el CACIF, que se aplicaría una tasa única de 10% a todas las importaciones, pero la medida no se puso en práctica.<sup>293</sup>

Las reformas a la ley del IVA incluyeron el aumento de la tasa del 7% al 10% “a partir del primer día del mes siguiente a la fecha en que se firme el acuerdo que resulte de las negociaciones para alcanzar una paz firme y duradera o a partir del uno de enero de mil novecientos noventa y seis, lo que ocurra primero...”, la recaudación del 3% adicional sería asignada íntegramente al financiamiento de la paz y el desarrollo.<sup>294</sup>

Se aumentaron nuevamente las tasas del ISR para personas individuales y jurídicas, fijándose la tasa máxima para personas individuales y la máxima para personas jurídicas en 30%. Se estableció el pago parcial del ISR en forma trimestral, para asegurar un mejor flujo de caja para el gobierno, y se crearon retenciones definitivas acreditables al ISR. Se aumentó el pago de la cuota anual sobre activos brutos al 1.5% y se eliminó el monto máximo de pago, cuota que pasó a ser acreditable al ISR, entre otros.

Además, en 1995 el gobierno adoptó varias medidas de administración tributaria: se restablecieron los pagos trimestrales del ISR, mejoró la administración del IVA y la Corte de Constitucionalidad ratificó la figura legal del delito fiscal.<sup>295</sup> Por otro lado, el Congreso ratificó el Decreto 32-95, ley del impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA) que estableció un gravamen a cargo de las personas individuales o jurídicas propietarias del tipo de empresas mencionado. La base imponible era “la cuarta parte del monto que resultara de restar al total de activos el total de créditos pendientes de reintegro por parte del fisco, el total de los pasivos y las utilidades retenidas, conforme al balance general de apertura del período de liquidación definitiva anual del impuesto sobre la renta que se encuentre en vigor durante el

<sup>290</sup> *Inforpress*, No.1100, 8 septiembre 1994, pp.8-9.

<sup>291</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.298.

<sup>292</sup> Los cinco decretos fueron publicados en el *Diario de Centro América*, los días 9 (56-94), 27 (57-94, declarado de urgencia nacional), 23 (60-94 y 61-94) y 29 de diciembre (70-94).

<sup>293</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., pp. 300-301.

<sup>294</sup> Art.7º del Decreto 60-94, publicado en el *Diario de Centro América* el 23 diciembre 1994.

<sup>295</sup> CEPAL, *EEALC, 1995-1996* (Santiago de Chile: CEPAL, 1996), p.227.

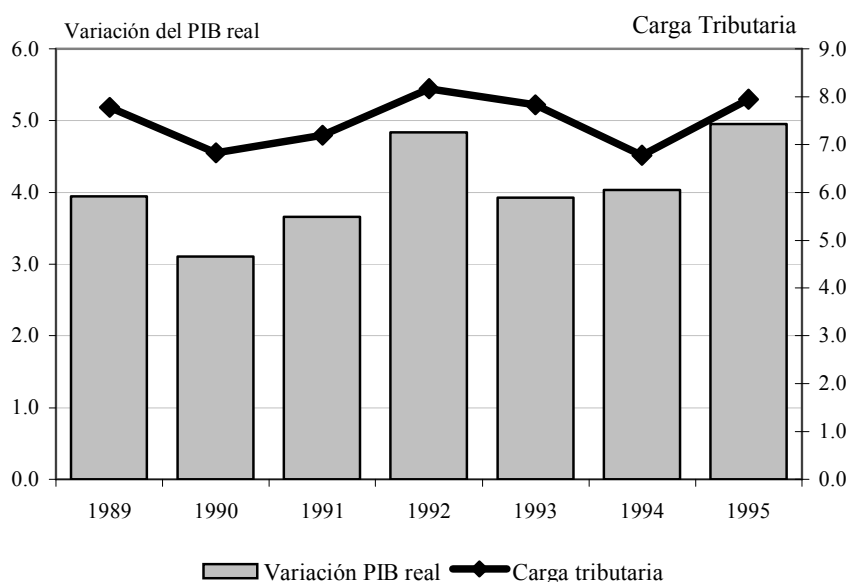
trimestre que corresponda”. El impuesto se determinaría multiplicando el tipo impositivo (1.5%) por la base imponible.<sup>296</sup>

En 1995 dio inicio la campaña electoral para sustituir a Ramiro De León Carpio en la presidencia. Todas las tendencias políticas estuvieron incluidas en las opciones que ofrecieron los partidos políticos, materializadas en un abanico de 19 candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia. Las preferencias del potencial electorado se fueron decantando en los candidatos propuestos por el PAN y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). El 12 de noviembre ganó las elecciones el candidato del PAN, Álvaro Arzú Irigoyen, quien al no obtener mayoría absoluta pasó a disputar la presidencia en segunda vuelta con Alfonso Portillo, candidato del FRG. Finalmente, el 7 de enero de 1996, Arzú Irigoyen fue electo presidente de la república.<sup>297</sup>

### Resultados de la política tributaria en el período 1991-1995

El mismo comportamiento de sube y baja que experimentó el crecimiento del PIB entre 1989 y 1995 se observó en la carga tributaria, poniendo de manifiesto su carácter pro-cíclico: hubo una tendencia alcista a partir de 1991 con caídas después de 1993 y finalmente una recuperación para 1995, cuando casi llegó al 8%.

**Gráfica 4.20**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1989 - 1995**  
 (como porcentaje)



FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

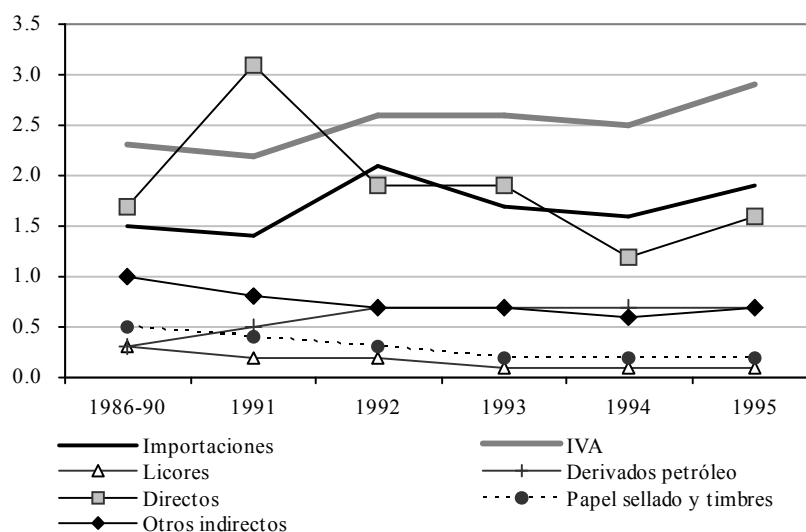
<sup>296</sup> Decreto 32-95, publicado en el *Diario de Centro América* el 3 mayo 1995.

<sup>297</sup> Villagrán Kramer (2004), Op. cit., p.384.

El primer aumento de la carga tributaria en 1992 estuvo asociado tanto a un mayor crecimiento del PIB como a las reformas impulsadas durante el gobierno de Jorge Serrano. El aumento de la base del IVA, incluyendo servicios, y los cambios de la imposición sobre combustibles resultó en un aumento de la recaudación de estos impuestos, medidos como proporción del PIB. La recaudación de aranceles parece reflejar casi exactamente el ritmo de crecimiento de la economía, y no resulta muy diferente del patrón tradicional de crecimiento de los ingresos de los tributos aplicados a las aranceles de varias décadas antes. En todo caso, el aumento de la carga tributaria impulsada por la reforma de 1992 no fue sostenible debido a que los recursos de inconstitucionalidad tuvieron éxito en impedir que se implementaran los cambios propuestos del ISR.

Los efectos de la reforma tributaria de 1994 se reflejaron en un el aumento de casi un punto porcentual de la carga tributaria, de 6.7% en 1994 a 7.6% en 1995. Luego del fortalecimiento de la recaudación del IVA en 1992, ésta se mantuvo sin cambios de 1992 a 1994 hasta elevarse en 1995, probablemente asociado tanto a mejoras de la administración como a un mayor crecimiento de la economía. Después de 1992 los impuestos selectivos al consumo como los derivados del petróleo y otros indirectos permanecieron sin cambio.

**Gráfica 4.21**  
**Impuestos recaudados, 1986-1995**  
**(Porcentajes del PIB)**



FUENTE: Elaboración propia basada en datos del Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas.

La dificultad de convertir la tributación directa en una fuente sostenible de recaudación volvió a quedar en evidencia durante este período. Hubo un aumento temporal en 1991 por el impuesto extraordinario y luego, en 1994, una fuerte caída por la declaración de inconstitucionalidad de los pagos a cuenta del ISR, mientras que en 1995 las reformas, en particular el establecimiento del nuevo impuesto extraordinario sobre actividades mercantiles y agropecuarias (IEMA),

permitieron restaurar los niveles alcanzados cinco años antes. Lamentablemente durante esta etapa también se aprobó la posibilidad de acreditar parte del pago del IVA al pago sobre el ISR, lo cual erosionó aún más la ya endeble base de éste último.

En síntesis, durante el período 1991-95 el sistema tributario guatemalteco fue bastante vulnerable a cambios en el entorno económico y político. Esta inestabilidad, que incluyó el ya proverbial conflicto entre las autoridades y el sector privado en torno a la política tributaria, se reflejó en dos reformas tributarias y en la necesidad de recurrir a un impuesto temporal dos veces en un lapso de cinco años. No obstante estas dificultades, es probable que 1995 pueda identificarse como un hito que inauguró una nueva etapa con cargas tributarias todavía precarias pero que a partir de entonces ya no era posible reducir como había ocurrido en el pasado.

Esto fue consecuencia de fenómenos políticos y económicos. En el ámbito político quedó en evidencia cierta capacidad de los partidos políticos de impulsar reformas tributarias a pesar de la debilidad en que los colocaba la Constitución. En el ámbito económico incidieron dos fenómenos: por una parte, el fortalecimiento del IVA como impuesto menos vulnerable a presiones políticas y a recesiones económicas y, por otra, la compensación continua de la debilidad de la tributación directa por la vía de impuestos temporales mínimos, que paradójicamente se convirtieron en un rasgo duradero de la política tributaria guatemalteca.

## **11. Diez años de paz: Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Oscar Berger, 1996 – 2006**

El proceso hacia la paz había sido largo desde los Acuerdos de Esquipulas, en 1986. En 1990 se firmó el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos y al año siguiente se estableció el temario general de la negociación. El proceso se interrumpió, pero fue rescatado en 1994 con la firma del Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el gobierno y la URNG. Los Acuerdos de Paz incluyeron una amplia temática de lo que ahora se suele agrupar en temas sustantivos y operativos. El proceso de negociación incluyó una serie de consultas con diversas organizaciones sociales, tanto empresariales como populares.

Entre los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en mayo de 1996, incluyó temas relacionados con las políticas fiscal, presupuestaria y tributaria. La política fiscal se reconoció como la “herramienta clave” para que el Estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales, en particular las relacionadas con el desarrollo social. De ahí que la política presupuestaria y la política fiscal debieran ser sometidas a cambios importantes, con el propósito de mejorar la capacidad de recaudación, de gestión y de ejecución de los ingresos y egresos.

La política tributaria debía permitir la recaudación de los recursos necesarios para que el Estado cumpliera con sus tareas. Se propuso organizar al sistema tributario como justo, equitativo y globalmente progresivo, universal y obligatorio, y estimular el ahorro y la inversión. La recaudación debía ser eficaz y transparente con el propósito de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión pública, y eliminar la evasión y la defraudación fiscal. El Acuerdo

fijó la meta primordial, para el año 2000, de incrementar la carga tributaria por lo menos en un 50% respecto a la de 1995, es decir, el 12% del PIB.<sup>298</sup>

El gobierno se comprometió a tomar medidas que contribuyeran a alcanzar esos propósitos: reformar el Código Tributario para establecer mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación fiscal, promover otras reformas en la legislación tributaria para eliminar las disposiciones que facilitarían la evasión fiscal, evaluar y regular las exenciones tributarias. También se comprometió a tomar medidas para el fortalecimiento de la administración tributaria, como el establecimiento de mecanismos de fiscalización y recaudación, simplificar la administración fiscal, crear un programa de grandes contribuyentes, poner en funcionamiento estructuras administrativas para la aplicación de las leyes tributarias y fortalecer a los municipios en la recaudación de ingresos.<sup>299</sup>

En 1995, anticipando el final de las negociaciones de paz, el gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, había solicitado financiamiento para sustentar los Acuerdos de Paz. En la reunión del Grupo Consultivo realizada en junio de 1995, la comunidad internacional, es decir, organismos internacionales y países amigos del proceso de paz, se comprometió a desembolsar 553 millones de dólares en apoyo al proceso.<sup>300</sup>

El presidente electo en 1996, Álvaro Arzú, había adquirido experiencia en la administración pública como Alcalde de la Ciudad de Guatemala. En su agenda de gobierno figuraba como tema prioritario la conclusión de las negociaciones de paz en el primer año de su administración. También incluía un programa de obra pública, inversiones en el área social, la privatización de las empresas estatales y la promoción de las exportaciones no tradicionales. La reforma fiscal no era uno de los temas prioritarios de gobierno.<sup>301</sup>

El gobierno de Álvaro Arzú enfrentó en su primer año presiones monetarias, problemas de liquidez y una baja en la recaudación que lo llevaron a tomar las primeras medidas fiscales. El 1 de enero había entrado en vigor la nueva tasa del IVA (10%) cuya implementación encontró resistencia en diferentes sectores políticos y populares.<sup>302</sup> En mayo, el Congreso emitió el decreto 31-96, ley del impuesto de solidaridad, extraordinario y temporal (ISET) y de emisión de bonos del tesoro de emergencia económica. El ISET, con una vigencia de dos años, sería pagado por las personas individuales o jurídicas que obtenían ingresos de fuente guatemalteca. En el primer año se cobraría el 1% del total de los ingresos brutos declarados en el período de liquidación del ISR, en el segundo la tasa se elevaba al 1.5% y en este caso sería acreditable al ISR.<sup>303</sup> El gobierno sujetó la redacción de este decreto a consultas con el CACIF, lo que evitó la

---

<sup>298</sup> *Acuerdos de Paz*, 3ª ed. (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 1998), pp.134-135. En el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz (29 diciembre 1996) se programaron metas mínimas indicativas anuales para la carga tributaria/PIB, así: 1997: 8.6%, 1998: 10%, 1999: 11.4%. *Ibid.*, p.237.

<sup>299</sup> *Ibid.*, pp.135-136.

<sup>300</sup> Gobierno de Guatemala, "Informe del presidente constitucional de la república de Guatemala" (Guatemala, enero 1996), [s.n.p.]. El propósito de esta reunión fue respaldar los procesos de pacificación que se llevaban a cabo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. *Inforpress*, No.1133, 29 junio 1995, pp.1-3.

<sup>301</sup> Villagrán Kramer (2004), *Op. cit.*, p.385.

<sup>302</sup> Valdez y Palencia, *Op. cit.*, pp.361-362.

<sup>303</sup> Decreto 31-96, publicado en el *Diario de Centro América* el 29 mayo 1996.

presentación de recursos de impugnación ante la Corte de Constitucionalidad.<sup>304</sup> Así se fue estableciendo de manera gradual lo que puede interpretarse como un precedente: el sector privado permitió la implementación de impuestos especiales para asegurar ingresos adicionales para el Estado, pero sujetos a un régimen temporal que garantizaba que cada gobierno tuviera que acudir continuamente a negociaciones para asegurar cierto monto mínimo de ingresos para operar.

A su vez, continuó la reducción y racionalización de aranceles y se aprobó el Acuerdo gubernativo 483-96 que estableció un calendario de desgravación que en el transcurso de tres años reduciría los aranceles aplicables a las materias primas y bienes intermedios no producidos en Centroamérica a 0%, a las materias primas producidas en Centroamérica al 5%, a los bienes intermedios y de capital producidos en Centroamérica al 10% y a los bienes finales al 15%. El gobierno tampoco dejó de aprobar nuevos incentivos fiscales y en 1996 fue aprobada una ley para una zona franca específica en el puerto de Champerico (Decreto 27-96).

## La reforma tributaria

El gobierno recurrió a una estrategia que le permitiera asegurar la recaudación tributaria, basada en tres ejes: el fortalecimiento de la coercitividad del Estado, el fortalecimiento de la legislación tributaria a través de una reforma fiscal y el fortalecimiento de la administración tributaria.<sup>305</sup> Para llevar a cabo la reforma tributaria, en lo que los meses de noviembre y diciembre, el Congreso introdujo reformas o decretó nuevas leyes sobre los impuestos que afectaban las bebidas alcohólicas, la salida del país, el petróleo crudo y combustible, el IEMA y el IUSI. También se aprobó la ley de supresión de exenciones, exoneraciones y deducciones en materia fiscal. El origen de estas medidas estaba en la falta de liquidez, la deuda interna y el compromiso adquirido con el FMI de elevar la carga tributaria al 8.5% del PIB.<sup>306</sup>

Los decretos finalmente aprobados fueron: 116-97, IEMA; 117-97, ley de supresión de exenciones; 122-97, IUSI; 123-97, petróleo y gasolina; y 132-97, bebidas alcohólicas y fermentadas.<sup>307</sup> Las leyes más polémicas fueron las que se referían al IEMA y al IUSI. La primera generó oposición porque era un gravamen adicional al ISR y la segunda porque establecía tasas diferenciadas sobre la propiedad urbana y rural, partiendo de los metros o hectáreas registrados. Ambas medidas elevaban la progresividad del sistema tributario y trataban de incrementar la recaudación de impuestos directos. Por otra parte, y en lo que puede interpretarse como una medida compensatoria, a mediados de 1997 entró en vigencia una desgravación de la tasa del ISR del 30% al 28.5%.

<sup>304</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.363.

<sup>305</sup> José Alejandro Arévalo A., "Breve reporte de las finanzas públicas" (Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, junio 1998), p.8.

<sup>306</sup> *Inforpress*, No.1251, 28 noviembre 1997, p.3. En abril, el presidente del FMI había declarado que si el país no cumplía con su compromiso de elevar la carga tributaria, se le cerrarían las puertas de la cooperación y el crédito financiero internacional. Ibid. Además, no debe olvidarse que el proceso de privatización de los activos del Estado se había estancado debido a recursos de inconstitucionalidad.

<sup>307</sup> Los decretos fueron publicados en el *Diario de Centro América*, los días 23 (IEMA y supresión de exenciones) y 30 de diciembre (los tres restantes).

La posición del CACIF fue de rechazo a las medidas, especialmente a aquellos impuestos directos que castigaban al empresario, como el IEMA y el IUSI. Otras protestas se dieron en torno al IUSI e incluso se le desestimó mientras no existiera un catastro en el país. La Cámara del Agro manifestó que este impuesto subiría el precio de los alquileres y que el sector agrícola sufriría la doble tributación pues sus ingresos o activos serían gravados por el IEMA.<sup>308</sup>

Cuando entró en vigencia el IUSI hubo nuevas protestas no sólo del sector privado sino también de diversas organizaciones campesinas, sindicales y populares, como la Central General de Trabajadores de Guatemala, la Unidad de Acción Sindical y Popular, el Comité de Unidad Campesina y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas, que manifestaron una posición similar a la de la Cámara del Agro al señalar que el impuesto subiría los alquileres, tanto de vivienda como de la tierra para el cultivo. Se registraron incidentes violentos en Totonicapán, Quiché y Quezaltenango, durante los cuales la población protestó por la aplicación del impuesto.<sup>309</sup> En el mes de febrero, se presentaron dos recursos de inconstitucionalidad sobre el decreto y los partidos de oposición hicieron un llamado a la población para que se abstuviera de pagar el impuesto, “hasta que el PAN enmiende los errores técnicos... y reduzca las tasas impositivas”.<sup>310</sup>

Finalmente se derogó el Decreto 122-97, a solicitud expresa del presidente Arzú, quien en conferencia de prensa reconoció que la petición se hacía “para salvaguardar la paz social y la estabilidad nacional”.<sup>311</sup> Una nueva ley del IUSI fue promulgada en marzo de 1998, que utilizó nuevamente la figura del autoavalúo, estableció rangos sobre los valores inscritos y una tarifa progresiva para el pago del impuesto, del 2 al 9 por millar.<sup>312</sup>

Por otro lado, y como parte de las medidas para fortalecer la administración tributaria, aumentar la carga tributaria y cumplir con uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz, se aprobó en 1998 la ley de creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). La ley consideró necesario,

reformular estructuralmente la administración tributaria para que se recauden con efectividad los ingresos que el Estado requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales... lo cual debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando, la simplificación de los procedimientos, una mayor efectividad de los sistemas que se aplican para la recaudación y un mejor servicio a los contribuyentes, de manera que se eleve la moral tributaria de los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones.<sup>313</sup>

La ley asignó a la SAT una variedad de funciones relacionadas con el régimen tributario: la aplicación de la legislación; la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos, excepto los recaudados por las municipalidades; administrar el sistema aduanero; promover acciones judiciales para lograr el cobro de tributos, entre otros. La SAT vino a centralizar las funciones

---

<sup>308</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., pp.381 y 383.

<sup>309</sup> *Inforpress*, No.1261, 27 febrero 1998, p.7.

<sup>310</sup> Valdez y Palencia, Op. cit., p.384-385.

<sup>311</sup> *Inforpress*, No.1262, 6 marzo 1998, p.1.

<sup>312</sup> Decreto 15-98, publicado en el *Diario de Centro América* el 18 marzo 1998.

<sup>313</sup> Decreto 1-98, publicado en el *Diario de Centro América* el 13 febrero 1998.



de tres organismos estatales que en consecuencia desaparecieron: las dos direcciones generales de rentas internas y de aduanas, así como la dirección de catastro, avalúo y bienes inmuebles.

## **El pacto fiscal y el gobierno de Alfonso Portillo**

En 1998 también se inició un proceso de negociación respecto a la temática fiscal. Se trataba de llegar a un pacto político entre el Estado y diferentes sectores sociales con el fin de “legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga necesaria para su funcionamiento”, propuesta formulada por la CEPAL bajo el nombre de pacto fiscal.<sup>314</sup>

Los orígenes del pacto fiscal en Guatemala se encuentran en los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que, como se vio arriba, identificó varios compromisos de política fiscal. El gobierno de Arzú no cumplió con las metas previstas en los Acuerdos, y de ahí que la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) concibiera el pacto fiscal como el recurso que le permitiría al Estado retomar el camino de las metas tributarias trazadas. El pacto fiscal buscaba la concertación social para “neutralizar, o al menos minimizar, el poder de veto de importantes sectores económicos, sociales y políticos y subsanar la relativa debilidad del gobierno frente a estos sectores”.<sup>315</sup>

El proceso del pacto fiscal tuvo su inicio formal con la aprobación del documento de recalendarización del cumplimiento de la meta tributaria de los Acuerdos de Paz, en octubre de 1998. Ahí se contempló elevar la carga tributaria al 12% en el año 2002 y realizar acciones de corto plazo con el propósito de mantener el crecimiento gradual de la carga tributaria. El proceso de concertación debía ser promovido conjuntamente por el gobierno y la CAAP. Para lograrlo se convocó a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, cuyo objetivo era recoger opiniones y consensos de la sociedad civil. El primer paso hacia la concertación lo dio la CAAP cuando integró la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF) en marzo de 1999, que se encargó de la elaboración de una propuesta base para la concertación del pacto fiscal.<sup>316</sup>

Es de hacer notar que este proceso se estaba llevando a cabo en un año electoral. Las elecciones se programaron para el mes de noviembre y los candidatos que se perfilaban con mayor peso electoral eran Alfonso Portillo, nominado por el FRG, y Oscar Berger por el PAN, quienes finalmente disputaron la presidencia en segunda vuelta. En las elecciones de diciembre el ganador fue Alfonso Portillo.

En el mismo mes en que se llevó a cabo la segunda vuelta para elegir al presidente de la república, la CPPF entregó el informe “Hacia un pacto fiscal en Guatemala” a la comisión. A mediados de febrero de 2000, la CAAP convocó a 75 organizaciones a participar en el proceso de concertación por medio de comentarios y propuestas al documento base. La comisión recibió 46 propuestas suscritas por 131 organizaciones. Por primera vez se sometía una política fiscal a una discusión amplia y participativa.

<sup>314</sup> Mayra Palencia, *El Estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público* (Guatemala: FLACSO, 2002), p.110.

<sup>315</sup> *Guatemala: el financiamiento del desarrollo humano; cuarto informe 2001* (Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas, 2001), p.42. En adelante, *INDH 2001*.

<sup>316</sup> *Ibid.*, p.43.

A partir de la revisión de las propuestas se identificaron convergencias y divergencias. La CAAP, mediante un proceso de discusión y negociación, logró un consenso global sobre los compromisos que debía incluir el pacto fiscal. En mayo se instaló el Foro Nacional para el Pacto Fiscal, con la participación de todas las instituciones. El 25 de mayo, el pacto fue suscrito por más de 130 organizaciones, en presencia de los presidentes de los tres poderes del Estado.<sup>317</sup> La relevancia del documento radica en que fue producto del consenso entre el gobierno y la sociedad civil, en un esfuerzo que no tenía precedente y que constituía la base para una política fiscal integral de largo plazo.

Después de la firma del pacto, se integró la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal (CSPF) con el propósito de apoyar a la CAAP en la verificación de los compromisos logrados. El 20 de junio de 2000, sectores de la sociedad civil (CACIF y el Colectivo de Organizaciones Sociales) suscribieron el Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia, que propuso una reforma tributaria (medidas administrativas, reformas a la legislación), la implementación de un programa de reactivación económica y social y otro de gasto público prioritario. Sin embargo, el gobierno no participó en este proceso de negociación y presentó al Congreso su propio paquete de reforma tributaria antes de la suscripción del Acuerdo político. Esta medida socavó la implementación del pacto fiscal.<sup>318</sup>

Con el propósito de conciliar ambas iniciativas, se inició una nueva ronda de negociaciones dirigida por el vicepresidente de la república, Francisco Reyes López, en la cual participaron los signatarios del Acuerdo político y representantes del Legislativo y Ejecutivo. En esta etapa la discusión se centró en el tema tributario, dejando de lado los demás aspectos del pacto. Finalmente, al no alcanzar un acuerdo entre las partes, el proceso de negociación se rompió.

La propuesta fiscal que el Ministro de Finanzas, con la anuencia de Portillo, envió al Congreso un día antes de la firma del Acuerdo político, incluía la ley del impuesto sobre aguardientes y bebidas alcohólicas y la ley de supresión de privilegios y beneficios fiscales, de ampliación de la base imponible y de regularización tributaria. La última halló en los principios y compromisos del pacto fiscal y los Acuerdos de paz la justificación para las medidas que propuso, destinadas a ampliar la base imponible y aumentar así la carga tributaria. El Decreto 44-2000 reformó siete leyes (pasajes aéreos, circulación de vehículos, ley orgánica del INGUAT, ISR, timbres fiscales y papel sellado, IVA, productos financieros) y encomendó a la SAT la realización de un censo fiscal para actualizar el registro tributario, que debería llevarse a cabo en los tres años siguientes.<sup>319</sup>

En el marco de esta reforma, el gobierno esperaba recaudar Q1,715.6 millones durante el año 2001. La mayoría de los recursos se captaría gracias a la supresión de privilegios fiscales (la supresión del crédito del IVA a cuenta del ISR, el más importante), al incremento en las tarifas del 25 al 30% aplicable a las personas individuales y jurídicas en la ley del ISR, y a la

---

<sup>317</sup> Ibid. El CACIF, por su parte, había pedido al Congreso que antes de pensar en aumentar la tasa impositiva, deberían buscarse los mecanismos para hacer más eficiente la recaudación fiscal y propuso que para aumentar el ingreso tributario se formalizara la economía subterránea. *Inforpress*, No.1367, 12 mayo 2000, p.14.

<sup>318</sup> MINUGUA, “El pacto fiscal un año después; informe de verificación” (Guatemala, mayo de 2001), [s.n.p.]

<sup>319</sup> Decreto 44-2000, publicado en el *Diario de Centro América* el 30 junio 2000.

regularización de la base del IVA en las importaciones.<sup>320</sup> En el año 2000, la carga tributaria alcanzó por primera vez el 10% del PIB, aunque siguió siendo una de las más bajas de América Latina.

En el informe de verificación sobre el pacto fiscal publicado en mayo de 2001, se estimó que los avances en la implementación del pacto habían sido “escasos y poco profundos”, siendo la reforma tributaria del 2000 el avance más visible.<sup>321</sup> En suma, el pacto fiscal no alcanzó su objetivo fundamental: “sentar las bases de una política fiscal de mediano y largo plazo y establecer un sistema fiscal moderno, eficiente y progresivo”.<sup>322</sup>

El régimen de Alfonso Portillo introdujo una nueva reforma fiscal en 2001, esta vez en torno al impuesto al valor agregado. En enero de ese año, el Ministro de Finanzas y el Presidente del Banco de Guatemala explicaron la conveniencia de incrementar la tasa del impuesto del 10% al 12%. Con el incremento, dijeron, el gobierno se aseguraría un ingreso de Q1,331.4 millones. Esta medida también encontró su justificación en las metas tributarias que se habían establecido en los Acuerdos de Paz y en la urgente necesidad del gobierno de invertir en salud, educación y seguridad.<sup>323</sup>

En abril, el nuevo Ministro de Finanzas, Eduardo Weymann, anunció que promovería medidas para endurecer la persecución penal contra los delitos fiscales, pues la evasión le costaba al fisco alrededor de Q4 mil millones anuales. El ministro no descartó el aumento al IVA como una medida para paliar la crisis económica que atravesaba el gobierno.<sup>324</sup> Finalmente, el gobierno anunció en julio su intención de aumentar algunos gravámenes, entre ellos el IVA. Los sectores organizados dejaron ver su descontento a través de marchas y comunicados contra la reforma y reprocharon al gobierno que la reforma, lejos de ser implementada para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de Paz, fuera la respuesta del gobierno a las presiones ejercidas por las instituciones financieras y la cooperación internacional, que exigían el aumento de la carga tributaria. De hecho, el representante del BID en Guatemala declaró que el desarrollo del país era imposible sin elevar la carga tributaria, “y la única forma acelerada de hacerlo es aumentar el IVA”.<sup>325</sup>

El anuncio provocó que diversos sectores se organizaran para protestar la medida. El 1 de agosto se llevó a cabo un paro empresarial y una marcha de protesta como muestra de rechazo al aumento del IVA. El CACIF se mostró complacido por el resultado. En respuesta, Portillo señaló “a los grupos de poder que siempre han evadido impuestos” y anunció que no daría marcha atrás.<sup>326</sup>

---

<sup>320</sup> *Inforpress*, No.1374, 30 junio 2000, p.3. Después de la aprobación de la ley del impuesto a aguardientes y bebidas alcohólicas, diputados de la oposición interpusieron un recurso de amparo contra los miembros de la Comisión Permanente, por falsificar documentos y alterar la ley. Estas consistieron en bajar las tasas que la ley había fijado para bebidas alcohólicas, destiladas y fermentadas del 20% al 10%, la de vinos de 10% a 4.8% y la de bebidas gaseosas de 1% a 0.2%. Palencia, Op. cit., p.199. La ley de aguardientes y bebidas alcohólicas es el decreto 43-2000, publicado en el *Diario de Centro América* el 1 agosto 2000.

<sup>321</sup> Minugua, Op. cit., [s.n.p]

<sup>322</sup> *INDH 2001*, Op. cit., p.42.

<sup>323</sup> *Inforpress*, No.1401, 2 febrero 2001, p.2.

<sup>324</sup> *Inforpress*, No.1410, 6 abril 2001, p.14.

<sup>325</sup> *Inforpress*, No.1425, 27 julio 2001, p.2.

<sup>326</sup> *Inforpress*, No.1426, 2 agosto 2001, pp.1-2.

El Decreto 32-2001 reformó la ley del IVA, modificando su tasa del 10% al 12%. En el preámbulo la ley recuerda el documento de concertación producto del pacto fiscal, en donde se acordó la modificación de tarifas de algunos impuestos, entre ellas la del IVA. De esta manera, el gobierno cumplía, a su modo, con los compromisos adquiridos en el pacto fiscal.<sup>327</sup> Como consecuencia del incremento de los ingresos tributarios por la modificación de la tasa del IVA, la carga tributaria fue del 10.6% del PIB en el año 2002.

Al año siguiente, el gobierno de Alfonso Portillo introdujo nuevas reformas impositivas, esta vez aplicadas a la ley de bebidas alcohólicas (ron y aguardiente) y al bunker C. Nuevos enfrentamientos tuvieron lugar entre las cámaras empresariales y el gobierno, pero al final los decretos fueron aprobados. No obstante, la recaudación alcanzó sólo el 10.3% del PIB. Entre las razones de esta caída pueden mencionarse los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los impuestos a la distribución de petróleo, bebidas alcohólicas y derechos arancelarios de importación. Las críticas para el gobierno, que a esas alturas estaba desprestigiado por la corrupción, se centraron en la naturaleza caótica y casuística de la política fiscal, en el abandono del pacto fiscal como política integral y en la necesidad que tenía el gobierno de recaudar fondos sin destino específico en un año electoral.<sup>328</sup>

En efecto, había llegado el momento de elegir un nuevo presidente de la república. En las elecciones de noviembre de 2003, los candidatos del FRG, Efraín Ríos Montt, de la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), Álvaro Colom, y de la recién formada Gran Alianza Nacional (GAN), Oscar Berger Perdomo, fueron los principales contendientes. En noviembre resultó ganador Oscar Berger pero al no obtener mayoría disputó la presidencia en segunda vuelta con el candidato de la UNE, al que derrotó. En enero de 2004, Berger asumió la presidencia, fecha que también marcó el período con un régimen democrático más largo en la historia del país.

## **De la reforma tributaria de 2004 al 2006**

Berger empezó a gobernar bajo los signos de la crisis. Acompañado de un “gabinete empresarial”, tuvo que enfrentar los primeros problemas en el ámbito fiscal. En enero, la Corte de Constitucionalidad falló a favor de los empresarios que habían interpuesto durante el gobierno anterior un recurso contra el cobro del IEMA, lo que privó al nuevo gobierno de los ingresos que necesitaba para satisfacer, entre otros compromisos, las obligaciones de la deuda. El gobierno empezó a recurrir al endeudamiento para paliar el déficit, recortó el gasto público en un 20% e implementó acciones para mejorar la recaudación fiscal.<sup>329</sup>

En esas circunstancias, el presidente Berger hizo un llamamiento con el propósito de reactivar el pacto fiscal, e invitó a las organizaciones sociales y centros académicos a que presentaran sus propuestas. A finales de abril, una nueva Comisión Técnica del Pacto Fiscal había recibido 15 documentos. En medio del agobio del déficit, el gobierno presentó medidas de corto plazo y

<sup>327</sup> Decreto 32-2001, publicado en el *Diario de Centro América* el 1 agosto 2001. El preámbulo se refiere al Acuerdo político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia, suscrito el 20 de junio de 2000, mencionado arriba.

<sup>328</sup> *Inforpress*, No.1507, 11 abril 2003, pp.11-12.

<sup>329</sup> *Inforpress*, No.1546, 6 febrero 2004, pp.1-2.

postergó la discusión de las medidas de mediano y largo plazo, desvirtuando así la naturaleza del pacto.<sup>330</sup>

En el paquete presentado en mayo, las reformas al ISR ocuparon un lugar preponderante. También incluyó la creación de un nuevo gravamen, el impuesto extraordinario y temporal en apoyo a los acuerdos de paz (IETAAP). El sector empresarial manifestó su rechazo a este nuevo impuesto, aduciendo que desestimulaba la inversión y golpeaba a la pequeña y mediana empresa. En junio, el gobierno alcanzó un compromiso con los partidos políticos con representación en el Congreso y de esa manera allanó el camino a la reforma, que dejó fuera modificaciones al IVA y al impuesto al bunker. Entre las reformas al ISR y el IETAAP, el gobierno esperaba recaudar Q1,486.9 millones y obtener ingresos adicionales por la venta de bonos del tesoro. También se incluyó dentro del paquete el restablecimiento del impuesto sobre bebidas alcohólicas.<sup>331</sup>

Las reformas al ISR (Decreto 18-2004) no afectaron a los trabajadores en relación de dependencia. En lo que a las empresas respecta, la ley planteó dos opciones de gravamen: una tasa universal del 5% sobre los ingresos brutos o una del 31% sobre sus ganancias. El decreto también limitó algunas exenciones. El IETAAP, al igual que el IEMA, gravó las ventas netas a una tasa del 2.5%, con reducciones progresivas en los dos años siguientes hasta perder vigencia en diciembre de 2007.<sup>332</sup> Como resultado de este paquete tributario, hubo un incremento en la recaudación de los impuestos directos, pero los indirectos se contrajeron y en consecuencia, la carga tributaria disminuyó al 10.1% en 2004 y a 9.6% en el año 2005.

Dos medidas posteriores tuvieron efectos contradictorios. Por una parte, en 2004 el Decreto 29-89 fue reformado mediante la aprobación del Decreto 38-2004 para incluir exportadores a otros países centroamericanos. Esto significa que las empresas que exportan a Centroamérica ya no estarían sujetas al pago de ISR, aranceles e IVA aplicados a sus insumos.<sup>333</sup>

Por otra parte, la reconocida debilidad del Estado para combatir la evasión y la elusión tributarias, debido a la ambigüedad del marco jurídico impositivo, llevó a la promulgación del Decreto 18-2006, disposiciones legales para el fortalecimiento de la administración tributaria, llamado también “ley anti-evasión”. El decreto se concibió como una medida para recuperar las pérdidas causadas por la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, por el régimen de liberación de aranceles que implica. La ley fortaleció a la SAT al darle mayor capacidad de fiscalización, pero no aumentó la agilidad de las sanciones y su ejecución, quedando pendiente entonces el fortalecimiento de la justicia tributaria.<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> *Inforpress*, No.1556, 23 abril 2004, pp.1-2.

<sup>331</sup> *Inforpress*, No.1567, 9 julio 2004, pp.1-2. El impuesto sobre bebidas alcohólicas es el Decreto 21-2004.

<sup>332</sup> Decretos 18-2004 y 19-2004, publicados en el *Diario de Centro América* el 29 junio 2004.

<sup>333</sup> En el caso del IVA la devolución (crédito) significa que lo que se pagó inicialmente luego se le devuelve al exportador, de manera que en la medida que la devolución es oportuna no debería existir tanta diferencia.

<sup>334</sup> *Inforpress*, No.1661, 23 junio 2006, pp.1-2. El Decreto 18-2006 fue publicado en el *Diario de Centro América* el 28 junio 2006.

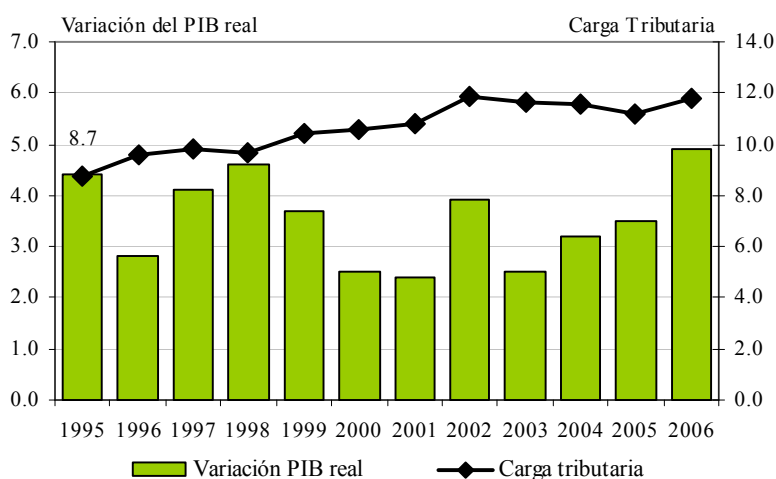
## Resultados de las medidas de política tributaria

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, los incrementos de la recaudación tributaria han permitido un aumento muy gradual de la carga tributaria, con variaciones menores que las observadas en décadas pasadas, aunque sin alcanzar la meta de recaudación establecida por los Acuerdos de Paz.

De 1996 a 2003, la carga tributaria se incrementó, mientras que a partir de 2004 se redujo levemente. En el 2006 se alcanzó una carga tributaria del 11.8%, con lo cual casi se logró alcanzar el nivel máximo histórico del año 2003. Como consecuencia de una nueva metodología del cálculo de las cuentas nacionales, en la cual el valor del Producto Interno Bruto tiene un valor menor en un 40% a la medida anterior (Base 1958), la estimación de la carga tributaria se ha visto modificada. En este caso, si se toma de forma literal lo establecido en los acuerdos de Paz, que reza “incrementar en un 50% el valor de la carga tributaria con respecto al PIB”, y dado que la carga era de 8.7% en el año 1995, la meta de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal estaría ubicada en 13.2%.

Durante el período 1996-2006 continuó consolidándose y fortaleciéndose el IVA como la fuente de ingresos tributarios más importante, luego de los incrementos al 10% y al 12% de su tasa. A ello también contribuyó el fortalecimiento de la administración tributaria, primero con la constitución de la SAT y luego con la aprobación de la ley conocida como “Anti-evasión”. Esta, por medio de sistemas de retenciones, fortaleció aún más la recaudación del IVA e, indirectamente, del ISR.<sup>335</sup>

**Gráfica 4.22**  
**Variación del PIB real y carga tributaria, 1996 – 2006\*/**  
**(como porcentaje)**



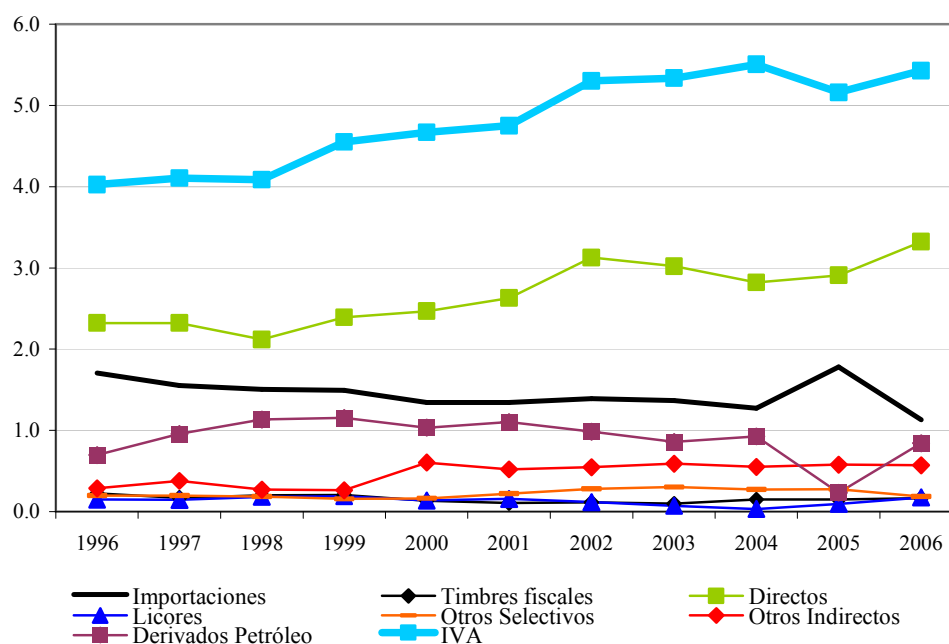
NOTA: \*/ Información calculada utilizando la nueva base de Cuentas Nacionales (SCN93).

FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

<sup>335</sup> En la medida que se registran mejor los montos de ventas es más difícil reportar montos de ingresos subvaluados.

La suscripción del Pacto Fiscal es un hito importante que contribuyó a democratizar la discusión del tema de la política fiscal en Guatemala y a darle una dimensión de largo plazo, basada en acuerdos nacionales. Sin embargo, persisten dos debilidades que no han permitido que la carga tributaria aumente significativamente. Primero, ha continuado aumentando el número de exenciones, como lo refleja la aprobación del Decreto 38-2004 en particular. Durante esta etapa también hubo intentos por aprobar incentivos adicionales, especialmente para el sector de turismo, lo cual significaría extender estas exenciones a una serie de sectores adicionales como los de transporte, restaurantes, diversiones y otras actividades, como se hecho en otros países.<sup>336</sup> Las exenciones y exoneraciones existentes como incentivos fiscales han sido equivalentes a entre el 2 y 3% del PIB. Segundo, si bien aparentemente se ha fortalecido la recaudación de la tributación directa, su recaudación todavía no es sostenible, puesto que ha dependido de impuestos temporales sobre los activos o ingresos. Además, las exenciones y los gastos deducibles junto con el establecimiento de regímenes alternativos han hecho del ISR un impuesto complejo y poco efectivo.

**Gráfica 4.23**  
**Impuestos recaudados, 1996 – 2006\*/**  
**(como porcentaje del PIB)**



NOTA: \*/ Información calculada utilizando la nueva base de Cuentas Nacionales (SCN93)  
 FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala

A las debilidades anteriores se agregó la inevitable reducción de la recaudación de aranceles aplicados a las importaciones, primero mediante su reducción unilateral y posteriormente por la

<sup>336</sup> Véase ICEFI, *La política fiscal en la encrucijada: el caso de América Central* (Guatemala: ICEFI, 2007), p.143.

vía de tratados de libre comercio suscritos por Guatemala y otros países centroamericanos con México y los Estados Unidos. Lo anterior significa que aumentar la carga tributaria continúa siendo una asignatura pendiente y que está entre los temas más importantes de la agenda del desarrollo guatemalteco.

## **Conclusiones**

La historia tributaria de los últimos 60 años ha sido también la historia del enfrentamiento y negociación entre el Estado y los sectores empresariales, que sistemáticamente se han opuesto a cualquier intento de instaurar un régimen de tributación directa. La debilidad del Estado frente a estos sectores y sus representaciones gremiales ha sido un valladar para lograr una reforma tributaria integral. Proponer impuestos transitorios, contrarios a la sostenibilidad fiscal del Estado, ha sido una de las formas más persistentes de oposición del sector privado organizado ante propuestas de reformas tributarias. Acudir a recursos de inconstitucionalidad, después de 1986, también ha sido parte de esta estrategia de oposición. La combinación de ambas prácticas le ha dado un gran poder de negociación al sector privado organizado frente al Estado, obligando a que cada gobierno tenga que negociar con el sector privado para evitar que caiga la carga tributaria.

De ahí la existencia de políticas impositivas de corto plazo, cuya intención ha sido paliar crisis inmediatas que no han contribuido a organizar el Estado con perspectiva de largo plazo. Una clase dominante sin visión de futuro difícilmente puede orientar al resto del país en un proyecto común moderno y democrático. La elite, no obstante, se ha beneficiado de exenciones y exoneraciones fiscales que sucesivos gobiernos pusieron en marcha como parte de los incentivos a la industrialización y a la diversificación productiva. A su vez, los gobiernos militares no tuvieron éxito en aumentar la carga tributaria.

En todo caso, como parte del ajuste fiscal que tuvo lugar en la década de los ochenta, hubo una variación en la política tributaria. Los ingresos aplicados al comercio exterior (aranceles de importación y exportación) que por décadas habían sido la base del sistema tributario, cedieron paulatinamente su lugar a los impuestos que recaen sobre el consumo, y especialmente del IVA. Los impuestos a las exportaciones prácticamente desaparecieron y hubo una pequeña recuperación de los impuestos selectivos y de la reducida tributación directa.

Entre 1996 y el 2006 hubo un aumento gradual de la carga tributaria, aunque sin alcanzar la meta de recaudación establecida en los Acuerdos de Paz (12% en el texto, 13.2% si se considera el nuevo cálculo de las cuentas nacionales). De 1996 a 2003 la carga tributaria se incrementó, mientras que en el 2004 y 2005 se redujo levemente. En el año 2006 se recuperó la carga tributaria, alcanzando el 11.8%. En ese período continuó consolidándose el IVA como la fuente de ingresos más importante. A ello también contribuyó el fortalecimiento de la administración tributaria, primero con la constitución de la Superintendencia de Administración Tributaria y luego con la aprobación de la ley “anti-evasión” del 2006 que, por medio del sistema de retenciones, fortaleció la recaudación del IVA e, indirectamente, del impuesto sobre la renta.



Sin embargo, persisten dos debilidades que no han permitido que la carga tributaria aumente significativamente. Primero, aumentaron las exenciones y exoneraciones otorgadas como incentivos fiscales a los sectores más dinámicos de la economía como la maquila y las exportaciones no tradicionales. Ello significa que el crecimiento económico, especialmente de la producción y de las exportaciones (no del consumo) no se refleja en mayor tributación. Segundo, si bien aparentemente se ha fortalecido la recaudación de la tributación directa, esta todavía no es sostenible puesto que ha dependido de ingresos temporales sobre los activos o ingresos. A su vez, la posibilidad de deducir una gran cantidad de gastos de la renta ha reducido la base imponible tanto del impuesto sobre la renta aplicable a empresas como a personas. A las debilidades anteriores se suma la inevitable reducción en la recaudación de aranceles aplicados a importaciones, ahora por la vía de tratados de libre comercio. Lo anterior significa que conformar un sistema de finanzas públicas sostenible y con suficientes recursos para favorecer el desarrollo del país, continúa siendo una asignatura pendiente, de inclusión obligatoria entre los temas de la agenda del desarrollo guatemalteco.