



POR UNA POLÍTICA FISCAL
PARA LA DEMOCRACIA
Y EL DESARROLLO

Posición del Icefi sobre la aprobación de la iniciativa de ley 5182, *Ley de Facilitación Tributaria para la Formalización del Sector Agropecuario de la República de Guatemala*

Guatemala, Centroamérica
13 de febrero de 2017

NOTA DE COYUNTURA 01-2017

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación y redacción

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

También colaboraron

Walter Figueroa — Economista investigador, Icefi

Carlos Melgar — Investigador, Icefi

Producción editorial

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



National Endowment *for* Democracy
Supporting freedom around the world

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Posición del Icefi sobre la aprobación de la iniciativa de ley número de registro 5182, *Ley de Facilitación Tributaria para la Formalización del Sector Agropecuario de la República de Guatemala*

Este documento fue presentado en la audiencia pública convocada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República para analizar la iniciativa de ley número de registro 5182, que originalmente proponía la aprobación de una *Ley de Fomento y Desarrollo de la Ganadería Bovina, Ovina, Caprina y Porcina de la República de Guatemala*, y que en la versión dictaminada favorablemente por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca (CAGP) del Congreso de la República cambió el título al que se hace referencia¹

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analizó detenidamente la iniciativa de ley tanto en la versión originalmente presentada así como la dictaminada, y sobre la cual reitera el **rechazo a su aprobación**, atendiendo los fundamentos técnicos siguientes:

1. Se considera anómalo que una iniciativa de ley con impactos fiscales importantes como la número de registro 5182 haya sido conocida únicamente por la CAGP, y no por la CFPM. Por esta razón, el Icefi saluda como oportuna y conveniente la instalación de este espacio de análisis y discusión, aunque se esté haciendo de forma tardía, dado que el jueves 9 de febrero de 2017, el Pleno del Congreso de la República la aprobó en primera lectura.
2. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) mediante el Dictamen Conjunto DCC-SAT-82-2016 (Intendencias de Asuntos Jurídicos, de Fiscalización, y de Recaudación y Gestión, así como la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional), fechado 19 de diciembre de 2016,² advirtió serias deficiencias técnicas, destacando cuatro en particular:
 1. Ambigüedades y contradicciones.
 2. Posible violación a los principios constitucionales de legalidad e igualdad.
 3. Disposiciones cuya aprobación impedirían el control y la fiscalización de las actividades beneficiadas, incluyendo suprimir la obligación legal de emitir factura, contraviniendo las disposiciones del *Código Tributario* vigente, Decreto de Congreso de la República No. 6-91 y sus reformas.
 4. Pérdida de ingresos tributarios de por lo menos Q 1,296.3 millones anuales.

Con base a estas deficiencias, la SAT opinó de manera desfavorable a la aprobación de la iniciativa de ley. El Icefi analizó y estudió cuidadosamente este documento, considerándolo correcto, razón

¹ Documentos disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5182.pdf> y <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1642.pdf>.

² Disponible en línea en: http://www.icefi.org/sites/default/files/dictmen_de_la_sat_-82-2016.pdf.

por la cual como centro de pensamiento independiente y técnico comparte y apoya las opiniones, análisis y criterios técnicos de la SAT consignados en el Dictamen Conjunto DCC-SAT-82-2016.

3. El Ministerio de Finanzas Públicas también se ha manifestado públicamente y en reiteradas ocasiones opuesto a la aprobación de la iniciativa de ley.³
4. Pese a la opinión desfavorable del ente rector de las finanzas públicas y de la administración tributaria, el 17 de enero de 2017 la CAGP remitió su dictamen favorable con modificaciones a la Dirección Legislativa, el cual como ya se anotó, fue aprobado en primera lectura el jueves 9 de febrero de 2017. El Icefi lamenta estas acciones, por las seis razones siguientes.
 1. Amplía de forma excesiva los sectores beneficiarios de los privilegios fiscales propuestos, a todo el sector agropecuario: cultivo y comercialización de café, cardamomo, hule, cereales, caña de azúcar, tubérculos, raíces, hortalizas y legumbres, especialidades hortícolas, productos hortícolas, frutas y nueces, plantas cuyas hojas se utilizan para preparar bebidas y especias; plantas ornamentales, follajes y flores de corte; producción y comercialización de productos lácteos y sus derivados; cría y comercialización de ganado vacuno, porcino y ovino, así como de cabras, caballos, asnos, mulas y burdéganos; cultivo de productos agrícolas en combinación con la cría de animales; captura de peces, camarones, langostas, crustáceos, moluscos y otros productos acuáticos; cría de peces en granjas piscícolas; cultivo de camarones; y, actividades apícolas, incluyendo la producción y comercialización de miel.

La aprobación de esta ampliación excesiva del alcance de los privilegios fiscales propuestos generaría una pérdida de ingresos fiscales significativamente mayor a los Q 1,296.3 millones anuales que la SAT estimó se produciría en caso se aprobara la propuesta original limitada al sector ganadero. El Icefi se permite urgir a la SAT a actualizar este cálculo considerando el alcance propuesto en la versión dictaminada.

2. En el artículo 6, propone la creación de un régimen tributario especial para el sector agropecuario, de 1% sobre ingresos brutos menores o iguales a Q 50 mil anuales, o de un importe fijo de Q500 más el 3% de los ingresos brutos superiores a Q 50 mil anuales pero inferiores a los Q 10 millones anuales. En el artículo 12 se propone que para ingresos brutos superiores a los Q 10 millones anuales, aplican el régimen general del IVA. En cualquier caso, el régimen propuesto resultaría más generoso que el del pequeño contribuyente del IVA (5% sobre ingresos brutos hasta de Q 150,000 anuales).

³ Véase las entrevistas al ministro de Finanzas Públicas publicadas, en Nómada el 31 de enero y en Prensa Libre, el 11 de febrero: respectivamente, <https://nomada.gt/congreso-prepara-regalazo-fiscal-para-el-agro/> y <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/finanzas-rechaza-iniciativa-ganadera-pero-convoca-a-dialogo>.

3. Propone que la única obligación formal para los beneficiarios sería llevar el libro de compras y ventas (artículo 11), contraviniendo lo establecido en el artículo 94 del *Código Tributario* vigente. Además, se establece el criterio de «prevalencia de la buena fe» (artículo 20), con lo cual se le prohibiría a la SAT, al momento de inscripción y mientras el contribuyente permanezca en el régimen, requerir información o documentos que generen costos o trámites adicionales a dicho contribuyente, contraviniendo lo establecido en los artículos 30, 30 “A” y 30 “B” del *Código Tributario* vigente. A criterio del Icefi, estas medidas son inaceptables porque constituirían medidas favorables a la impunidad de faltas y delitos tributarios.
4. En el artículo 15, propone exenciones de Derechos Arancelarios a la Importación y cargos aduanales, e «impuestos fiscales», este último término contrario a la técnica legislativa. Los artículos 29 y 30 contienen una «exención de hecho» del Impuesto Sobre la Renta, ya que en la definición de los tipos impositivos se incluyen a los «contribuyentes agropecuarios».
5. El artículo 17, propone la bancarización como condición para poder inscribirse al régimen, lo cual constituiría duplicación y contradicción con lo establecido en el artículo 20 de las *Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 20-2006.
6. El artículo 33, propone medidas pro impunidad, conteniendo una amnistía que incluye rebajas muy generosas para impuestos omitidos. Además, propone la exoneración total de multas, intereses y recargos, así como tratamientos generosos para el perdón de multas y recargos, incluso en casos en los que estén abiertos procesos administrativos.

Con base a esta abundancia de inexactitudes técnicas en lo económico y jurídico, el Icefi considera que la aprobación de la versión del dictamen favorable generará daños mucho peores y más severos de los que generaría la propuesta original.

5. La aprobación de esta iniciativa de ley con un sacrificio fiscal de por lo menos Q 1,296.3 millones es inaceptable para un país en el:
 - Que la mitad de la niñez sufre de desnutrición crónica, pero en el que el Gobierno es de los que menos invierte en la niñez y la adolescencia:

Inversión pública diaria por cada niño, niña o adolescente, y total como porcentaje del PIB en 2007 y 2013

País	USD diarios por niño, niña o adolescente			Inversión pública total in niñez y adolescente como % del PIB		
	2007	2013	Diferencias	2007	2013	Diferencias
Costa Rica	2.77	4.91	2.14	6.2%	8.7%	2.5%
El Salvador	1.15	1.55	0.4	5.2%	6.1%	0.9%
Guatemala	0.52	0.69	0.17	3.7%	4.3%	0.6%
Honduras	0.81	0.82	0.01	8.4%	8.6%	0.2%
Nicaragua	0.41	0.4	-0.01	5.7%	6.2%	0.5%
Panamá	2.79	4.32	1.53	5.9%	6.4%	0.5%

Fuente: Icefi / Plan International, Inversión Pública en Niñez y Adolescencia 2007 - 2013 - Diciembre 2016

- Que el sistema público de salud se encuentra realizando esfuerzos por superar una crisis institucional severa y que requiere con urgencia recursos fiscales.
 - Que la pobreza ha aumentado y la desigualdad continúa siendo un problema estructural que requiere de intervenciones del Gobierno financiadas con recursos tributarios.
 - Que enfrenta dificultades financieras severas para asegurar la cobertura y la calidad de la educación pública, de la seguridad ciudadana y la recuperación de la infraestructura vial y de otras obras de inversión pública en infraestructura.
6. Se reconoce la importancia del sector agropecuario para Guatemala, así como la necesidad de que el Gobierno de Guatemala lo apoye con medidas integrales, lo que significa concretar acciones con base en un diálogo para el desarrollo rural que permita acuerdos sobre el acceso a tierra, agua y tecnología; la utilización de los recursos naturales y el derecho de las comunidades a decidir; la mejora en la infraestructura económica y social en lo rural y una mayor cobertura de los bienes y servicios públicos destinados al ámbito rural. Sin embargo, esta es una discusión que debe realizarse con la debida profundidad y en el marco de espacios técnicos y políticos con una agenda integral, no supeditada al interés de un grupo en particular. Por ello, se rechazan las declaraciones vertidas por algunos integrantes del sector agropecuario en cuanto a presionar para acelerar el proceso de aprobación de esta iniciativa de ley.
 7. El Icefi rechaza la presión por la aprobación pronta de disposiciones destinadas a proteger la impunidad fiscal con medidas que permitirían eludir la capacidad de la SAT para documentar ante juez competente movimientos bancarios que evidenciarían ventas y ganancias millonarias, sobre las cuales no se pagaron los impuestos que ordena la ley. El artículo 258 C del *Código Penal* vigente, Decreto del Congreso de la República No. 17-73, tipifica estas acciones como el delito de Apropiación Indebida de Tributos, el cual está penado hasta con 4 años de cárcel.
 8. Se rechazan también las amenazas de algunos integrantes del sector agropecuario relacionadas con elevar los precios de sus productos en caso se les obligue a pagar los impuestos que establece la

legislación vigente. A criterio del Icefi, de conformidad con lo que establece el artículo 10 de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA)*, Decreto del Congreso de la República No. 27-92, el precio de venta de un bien o la prestación de un servicio ya incluye el impuesto, por lo que al operar estos sectores en la informalidad, realizando ventas sin trasladar el IVA que va incluido en los precios, en realidad podrían haberse apropiado indebidamente del impuesto.

El Icefi hace un llamado a la reflexión, en lugar de procurar legislación que busque proteger la comisión de estos delitos, la SAT, el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala deben trabajar coordinadamente para evitar que queden en la impunidad, persiguiéndoles penalmente de conformidad con lo establecido en la legislación vigente.

9. Se reconoce la conveniencia y utilidad de ofrecer facilidades para los contribuyentes que estén operando en la informalidad, y que **voluntariamente y previo a requerimiento de la administración tributaria**, deseen regularizar su situación. Sin embargo, el Icefi recuerda que mediante la *Ley de Regularización Tributaria*, Decreto del Congreso de la República No. 1-2013, se otorgó la que quizá es una de las amnistías fiscales más generosas de la historia reciente, por lo que considera que cabe la pregunta: ¿si los empresarios del sector agropecuario que han operado por décadas en la informalidad evadiendo sus obligaciones tributarias realmente desearan regularizar su situación, por qué no lo hicieron en 2013 con esta amnistía?

10. El Icefi recalca que los contribuyentes que operan en la informalidad y que deseen voluntariamente regularizar su situación pueden hacerlo con la legislación vigente, sin necesidad de aprobar disposiciones legales adicionales. En este sentido, pueden pagar los impuestos omitidos, con lo cual demostrarían verdadera buena fe, y además podrían acceder a las ventajas que ofrecen los artículos 40 (facilidades de pago) y 91 (pago extemporáneo de tributos retenidos, percibidos y del IVA) del *Código Tributario* vigente, en los cuales ya se establecen rebajas en las multas e intereses para esta acción voluntaria. En el caso de productores pequeños, el régimen para contribuyentes pequeños establecido en la *Ley del IVA* ofrece ventajas muy generosas que estimulan la regularización y la formalización cuando las ventas no exceden los Q150,000 anuales. Considerando estas disposiciones legales vigentes, el Icefi considera que la ley propuesta no es necesaria para facilitar la formalización del sector agropecuario, ni de cualquier otro contribuyente que opere en la informalidad.

En conclusión, la oposición del Icefi a esta iniciativa de ley de privilegios y de impunidad no es un ataque en contra del sector agropecuario, al cual se le reitera el reconocimiento de su importancia económica, social y política. Al contrario, el Instituto considera que una política de fomento y atención al sector agropecuario sería y legítima no debería discutirse con prisa, ni tampoco debería basarse en privilegios fiscales abusivos.

Finalmente, el Icefi agradece a la CFPM este espacio abierto y público para exponer su visión sobre el contenido de la iniciativa de ley número de registro 5182, e insta a que continúe realizando su trabajo con apertura, publicidad y transparencia. Como siempre, el Icefi reitera su mejor disposición para colaborar con el proceso.

