

Año: III, Octubre 1962 No. 46

Publicamos a continuación la exposición de filosofía impositiva que acompaña al proyecto de ley de impuesto «sobre la renta» presentada recientemente por los señores Willard Hodgson y Manuel Ayau, al Gobierno.

Filosofía de un Proyecto de Impuesto Sobre Ingresos

Este proyecto de impuesto sobre ingresos está basado en la filosofía que a continuación se explica.

I. Se reconoce:

a) Que es necesaria una estructura impositiva que estimule el aumento constante y sostenido de las **fuentes** de ingresos fiscales, tales como son la producción y el consumo en una escala que permita resolver los problemas nacionales cuya característica es ser recurrentes y crecientes en magnitud, sin tener que acudir constantemente a fuentes exteriores de ayuda económica gratuita.⁽¹⁾ Nos referimos a los problemas nacionales que atiende el Estado mediante la inversión de fondos públicos, tanto en actividades necesarias y convenientes pero que sin embargo, consumen capital, tales como mantenimiento del orden, sostenimiento de la administración pública, hospitales, etc., así como en inversiones productivas, como por ejemplo: caminos, puertos, educación, etc. (ver anexo 1).

b) Que las necesidades del pueblo guatemalteco van cada día en aumento. Que la principal de ellas que debe satisfacerse es el incremento constante de la productividad per cápita, en tal manera que permita mayores ingresos reales, o lo que es lo mismo, un alza en el nivel de vida y como consecuencia de ello, mayor capacidad tributaria.

II. Es nuestra convicción que el medio principal, si no el único, que permite lograr los efectos mencionados en el punto anterior es el aumento de inversión de capital por habitante. Por lo tanto, la legislación fiscal debe favorecer la mayor acumulación de capital posible, por su carácter fundamental al desarrollo del país, a pesar de las disparidades en distribución de riqueza que necesariamente resultaren, y que la experiencia demuestra que ningún sistema puede evitar. (ver anexo 2).

III. Es evidente que las únicas fuentes de capital nacional susceptibles de acumulación y por ende de inversión, son los ingresos que las personas pueden tener por encima de lo que necesitan para satisfacer su consumo. También es cierto que los ingresos susceptibles a formar capital indefectiblemente e invierten ya sea por su propietario o a través del sistema bancario, salvo cuando se confiscan mediante impuestos progresivos, o cuando se exportan como consecuencia de inseguridad político-económico.

Por lo tanto, gravar precisamente esos ingresos con tasas progresivamente más altas, tiene como efecto restringir la fuente misma de oportunidades de trabajo, la de alza de salarios y como consecuencia grave para el futuro, la de ingresos fiscales. Como una demostración de la magnitud del problema, se hace ver que en Guatemala se necesita emplear anualmente 20,000 trabajadores nuevos que año con año llegan a la mayoría de edad. Con una necesidad de inversión de capital por plaza de Q4,000.00, se requiere una inversión nueva anual y total de aproximadamente Q80,000.000. Esto, sin tomar en consideración la

inversión necesaria para elevar el nivel de empleo de la multitud de trabajadores que hoy no cuentan con un nivel de vida decoroso. (ver anexo 3).

Es indudable que una persona de altos ingresos puede pagar una tasa alta con un menor sacrificio que una persona de ingresos bajos una tasa baja. Por ejemplo, puede decirse que a una persona que gane Q20,000 al año no se le sacrifica mucho cobrándole un impuesto de 15%; y que en cambio, a una persona que gana Q1,200 al año, le es un mayor sacrificio pagar un 5%.

No obstante, la Justicia social bien entendida debe procurar primordialmente el aumento de ingresos reales de las personas más necesitadas. Fácil sería justificar el establecimiento de un impuesto progresivo sobre ingresos, basado en la capacidad de pago del contribuyente. Pero analizando más profundamente el problema, hallamos que el daño más grave se le causaría precisamente a las personas de menores recursos que se quiere beneficiar, como se explica anteriormente y en el anexo 3.

En un buen criterio de justicia social deben predominar los intereses a largo plazo, y no sacrificarse estos, por acomodar los de corto plazo.

Por lo tanto, el siguiente proyecto de ley tiene como su característica principal una tasa progresiva que en su magnitud es módica, pues de otra manera no sería soportable por una gama amplia de contribuyentes, ni rendiría suficientes beneficios al Estado.(2)

V. Reconocemos también que en Guatemala existe el problema de exportación de rentas con graves daños para la economía nacional. Pero un análisis objetivo demostrará, y la experiencia habida en otros países confirma, que un aumento en las tasas de impuestos aplicable a las rentas exportables, es contraproducente desde el punto de vista fiscal, porque desalienta las inversiones de fuentes extranjeras al volverlas menos atractivas en nuestro país en relación a otras posibles alternativas en el amplio y disputado mercado para el siempre escasa capital.

La exportación de rentas debe analizarse en su justo lugar. No es sino un efecto perjudicial de la inestabilidad político-económica. Es grave error creer que puede remediarse con un impuesto sobre su exportación. Por el contrario, la alarma que produce un control de divisas, generalmente genera una continua exportación de capital disimulada y un mercado negro de divisas, agravando así, el problema que se pretende solucionar.

Por ello, este proyecto no contiene ningún impuesto adicional por concepto de la exportación de rentas, ni ningún otro medio para tratar de evitarla, ya que solamente el mantenimiento de una estabilidad política, permitirá la reimportación de capitales guatemaltecos, como ya se ha visto en épocas pasadas. Debe considerarse también que haciendo más favorable el campo de inversión en Guatemala por impuestos bajos se desalienta la exportación de capitales.

VI. En las últimas décadas el impuesto sobre los ingresos individuales se ha elaborado sobre una base que permite deducir de la renta imponible una serie de excepciones por gastos personales. La tendencia actual en los países más adelantados, según se puede juzgar por los proyectos de ley que tienen en sus respectivas legislaturas, es la de reducir al mínimo las deducciones que se prestan a mucha complicación y dan lugar a muchas

evasiones a cambio de rebajar la tasa impositiva. No obstante, se han dejado algunos gastos en categoría de deducibles en la determinación del ingreso neto, con el exclusivo objeto de permitir la fiscalización de los ingresos individuales de terceras personas.

VII. Con el objeto de evitar la doble imposición sobre el mismo ingreso, el impuesto sobre ingresos se ha hecho en forma que afecta ingresos personales exclusivamente, es decir, que no se aplica a las utilidades de las empresas porque éstas están ya gravadas por el Decreto 2099. De acuerdo con las lógicas aspiraciones de proyectos anteriores de impuestos sobre la renta, el Decreto 2099 se modifica gradualmente en el Artículo Transitorio 48 para evitar un impacto fiscal desfavorable, en tal forma que se convierte paulatinamente en un impuesto bajo y proporcional, sin la característica progresiva, como lo es en casi todos los países del mundo. Desde luego, para evitar la doble imposición sobre el mismo ingreso, se considera deducible según Artículo 13 del proyecto de ley.

Debe apreciarse el estímulo que éste representa a la inversión y a la reinversión de capital en la producción de bienes, servicios, etc., que, como se dijo antes, en última instancia son las fuentes que originan ingresos fiscales, oportunidades de trabajo y alzas de salarios. (ver anexo 4).

VIII. No existe en este proyecto, ninguna discriminación en cuanto a la nacionalidad del capital, por considerarse que Guatemala no se encuentra en una situación de bonanza tal, que le permita discriminar en cuanto al origen del capital. Tomando en cuenta que las leyes no le dan ningún privilegio al capital extranjero, ni lo coloca en situación de ventaja sobre el capital nacional⁽³⁾, no existe razón bien fundada que justificaría tal discriminación.

XI. Tampoco existe en esta ley ninguna discriminación en cuanto a ocupación de la persona o la índole de las actividades a que se dedican. Un impuesto sobre ingresos que coadyuve a mantener la estabilidad económica y el clima favorable para desarrollo no debe constituir un instrumento de dirección y planificación económica. No debe establecerse con el propósito de modificar las condiciones y el estado normal de la economía para encauzarlo según la discriminación y preferencias de las autoridades, que necesariamente están afectadas por consideraciones políticas. Es decir, se ha tratado de que este impuesto sea lo más neutral posible en sus efectos en el mercado, la vida económica y la interrelación natural que debe existir entre la diversidad de productos y servicios que componen la actividad social.

X. No se pretende que este sea un impuesto único pues la técnica impositiva demuestra, tanto desde el punto de vista económico-fiscal como el social, que los impuestos generales sobre el consumo (por ejemplo el impuesto del timbre) (llamados indirectos) son muy ventajosos para el país, y deben constituir la principal fuente de ingresos fiscales. Para ilustrar este punto, reproducimos una comparación de las fuentes de ingresos de varios países, donde es evidente que los de más rápido crecimiento económico actual son, en general, aquellos que dependen primordialmente de impuestos al consumo. (ver anexo 5).

(1) Desde luego, esto no incluye préstamos propiamente.

(2) N.D. El principio de la progresividad en sí es sumamente controversial. La opinión expresada en esta exposición no representa la del CEES, organización que repetidamente se ha pronunciado en Contra de tal discriminación, por considerarla

de sumo daño a los intereses de todos aún los no afectados directamente. Los autores de la exposición que publicamos, manifiestan que la aceptación de una progresividad aún moderada constituye una transigencia de su parte, ante la presión internacional que experimenta el país para adoptar la progresividad en el Impuesto sobre la renta.

- (3) El tratado de garantía de Inversiones Extranjeras recientemente aprobado no hace más que ratificar lo ya establecido en la Constitución.

ANEXO I

INVERSIÓN DE FONDOS PÚBLICOS Capitalización y Consumo

Renglón presupuestal	Consumo Inversión en actividades que consumen Capital	Capitalización Inversión en Actividades Productivas
Organismo Legislativo	818,180.00	
Presidencia de la República	1.253,609.00	1.253,609.00
Ministerio de Agricultura	1.940,219.00	1.940,219.00
Dirección de asuntos Agrarios	538,175.00	1.000,000.00
Ministerio de Comunicaciones Y O. P.		22.635,384.00
Defensa Nacional	8.987,505.00	
Ministerio Economía	984,203.00	
Ministerio Educación Pública		15.111,943.00
Ministerio Gobernación	5.260,426.00	
Ministerio Hacienda y C.P.	5.842,358.00	
Ministerio RR.EE	2.050,179.00	
Ministerio Salud Pública	9.867,349.00	
Ministerio Trabajo y Prev. Soc.	551,669.00	
Contraloría de Cuentas	599,244.00	
Organismo Judicial	2.020,044.00	
Deuda Pública	13.267,042.00	
Clases Pasivas	3.000,000.00	

Instituciones Semi-Autónomas	684,886.00	3.886,451.00
Instituciones Autónomas	1.397,791.00	
Empresas del Estado		<u>1.059,533.00</u>
TOTALES:	59.062,861.00	46.887,139.00

Relación de gastos de consumo a gasto total. 55.7% Relación de inversiones productivas a gasto total 44.3%

NOTA Los totales se basan en el Decreto Legislativo 1540.

Las distribuciones entre Consumo y Capital se han prorrateado según la naturaleza del gasto, (arbitrariamente, y sin pretensión de acierto absoluto.)

ANEXO II

RESPECTO A LA DISTRIBUCIÓN DE RIQUEZA

En muchos países, donde los principios económicos socialistas llegaron a su máxima influencia en las últimas décadas, predominó el criterio fiscal de que los impuestos deberían graduarse según la capacidad del contribuyente, «de cada quien, según su capacidad», y su corolario, la redistribución de la riqueza a través de la inversión pública en obras de igual utilidad para todos, «y a cada quien, según su necesidad». El consecuente grado de descapitalización en ellos es hoy día ya evidente, y el fracaso en la redistribución de riqueza también lo es. Ilustración de que ni con las altas tasas impositivas que alcanzan un nivel confiscatorio han tenido el efecto esperado, lo ofrece el país en donde han llegado al mayor extremo, los Estados Unidos, a pesar de que es un país económicamente desarrollado, lo comprueban los siguientes datos tomados de un reciente estudio sobre la riqueza privada, del profesor Robert J. Lapman, miembro del Consejo Económico del Presidente J. F. Kennedy, publicadas por el National Bureau of Economic Research:

En 1933, en los EE.UU., el 1% más rico de la población era dueño del 28.3% de la riqueza total del país. Después del aumento sustancial en las tasas progresivas de su impuesto sobre ingresos, en la década de 1930, la proporción aumentó a 30.6% (1939)

Al terminarse la 2a. Guerra Mundial que consumió tanto capital, la proporción de riqueza en manos de ese uno por ciento de la población, había bajado al 20.8% en 1949, y es ahora en 1961, de 28%, igual que al principio y después de haber subsistido un impuesto progresivo de una tasa máxima del 91%.

Respecto a la creación de riqueza y su distribución aconseja hoy día el prestigiado economista Ludwig Erhard, Ministro de Economía del llamado «Milagro Alemán».

«Mi finalidad para elevar el nivel de vida ha sido atender menos a los problemas de la distribución, que a los problemas de la producción y la productividad. La solución no se encuentra en dividir sino en multiplicar el Ingreso nacional».

(«Wehlstand Fur Alle», por Ludwig Erhard).

ANEXO III

La teoría enseña, y la experiencia ha confirmado que el monto del salario es consecuencia de la magnitud de la inversión en bienes de producción por laborante.

Damos los datos sobre 24 industrias en Guatemala (Tabla 1) que mejores salarios pagan, y los de 100 industrias de los EE. UU., país que tiene los mayores salarios del mundo (Tabla II).

TABLA I Inversión promedio en Bienes de Capital por Laborante en 24 Industrias en Guatemala.

No.de Compañías	Industria	Promedio de inversión por empleados
4	ductos Alimenticios	Q 7,000
1	nento	12,600
3	aites, grasas y jabones	10,800
4	tilles, algodón y otras fibras	5, 200
1	turas	11,700
2	sticos	9,900
2	ustrias Gráficas	4,215
2	ses Industriales	11,100
2	zado y Curtiembres	6,000
1	idas no alcohólicas	2,971
1	,arrillos	11,700
1	/ases metálicos	10,730
medio de las 24 empresas		Q 8,055.45 por trabajador

TABLA II Inversión promedio en Bienes de Capital por laborante en 100 Industrias en los EEUU.

No. de Compañías	Industria	Promedio de ersión por empleado

21	ductos de petróleo	\$ 62,000
3	stilerías	53,400
3	ductos de tabaco	50,700
8	tales no ferrosos	28,200
8	ductos químicos	24,700
9	erro y acero	21,200
3	pa y papel	18,800
11	tomóviles y camiones	14,800
6	quinaria y equipo	13,000
4	ducto Alimenticios	10,500
5	amáticos y productos de goma	10,300
7	tipo Eléctrico	10,100
6	onaves	7,600
9	as fabricas	17,700
100	medio de las 100 empresas	\$ 20,900 por trabajador

Nótese la gran diferencia que indudablemente es la principal causa de la disparidad en los niveles de salarios respectivos, y por ende de capacidad tributaria de los trabajadores a través de su consumo e ingreso.

ANEXO IV

La experiencia de muchos países subdesarrollados demuestra que cuando los impuestos restringen la inversión de capital, ya de por sí muy escasa, el remedio a que se recurre es el de emitir leyes de emergencia específicas, que en el fondo permitan por lo menos no pagar los impuestos establecidos, como por ejemplo las leyes de fomento industrial, etc.

Debido a lo arbitrario y discriminatorio de este método de otorgar excepciones en el pago de impuestos, si bien se fomentan algunas actividades, por el contrario se desalienta a todas aquellas personas que por una u otra razón no recurren a obtener los «beneficios», y a toda actividad que los «planificadores» no consideran conveniente.

Es un hecho que en Guatemala, desde que se introdujo la Ley de Fomento el ritmo de inversiones en bienes de producción ha bajado. Si bien es cierto que concurren otros

factores, la actividad económica del país ha seguido en aumento, a pesar de la baja en precios del café, y la tasa de inversión en bienes de producción es una de las pocas excepciones. Ver la siguiente tabla comparando las cifras de los últimos cuatro años, de algunos índices.

VALOR DE LOS SIGUIENTES RUBROS:

En miles de Q.

	1958	1959	1960	1961
Producto Nacional Bruto (Millones)	638.3	651.2	674.3	678..5
Edificación Particular	4,901.4	5,161.7	6,110.7	4,722.2*
Ingresos del Gobierno Central	123,742.2	120,569.6	111,642.0	117,589.9*
Contribución s/inmuebles	1,059.5	1,155.3	1,302.6	
Exportación de algodón	5,368.0	4,142.0	6,474.3	10,480.7
Exportación de Café	77,330.0	76,340.0	78,564.5	69,161.2
Exportación en General	108,128.2	107,530.0	116,141.7	114,407.0

*Hasta septiembre de 1961. **Descenso debido casi exclusivamente a la baja en precios del café.

Anexo V

FUENTES DE RENDIMIENTO TRIBUTARIO

Totales de los gobiernos Centrales en 1960

Porcentaje de Ingresos provenientes de

	Impuestos sobre Renta y capitalización	Impuestos sobre venta, consumo, etc.
Estados Unidos	86%	14%
Nueva Zelandia	64	36
Canadá	60	40
Australia	59	41

Unión Sudafricana	56	44
Holanda	54	46
Reino Unido	54	46
Suecia	53	47
Japón	51	49
Dinámica	41	59
Bélgica	39	61
España	39	61
México	37	63
Brasil	34	66
Francia	31	69
Suiza	31	69
Turquía	29	71
Noruega	28	72
Italia	26	74
Alemania Occidental	22	78
Unión Soviética	15	85

Fuente: Anuario Estadístico de las Naciones Unidas de 1960.

Los Principales argumentos a favor del impuesto sobre el consumo(como lo es el impuesto del timbre) comprando con impuesto al capital son:

- 1.---- a) Efecto más neutral sobre los actos e incentivos individuales.
- b) No desacelera el desarrollo económico a un grado tan significativo.
- c) Disminuye tendencias inflacionaria.

- d) Tiene menores efectos económicos adversos.
- e) Mayor equidad.

2.--- Es muy superior en cuanto a la facilidad y economía administrativa. Esta superioridad cobra mayor importancia a medida que el impuesto sobre ingresos se hace más discriminatorio en sus modalidades, mayormente cuando es progresivo, etc.

Los principales argumentos en contra de un Impuesto al consumo son:

1. Que al recaer sobre todos por igual, afecta a las personas de bajos recursos en forma más significativa en relación a sus ingresos.

Sin embargo, este aumento no tiene el valor que comúnmente se le atribuye, porque no todos los contribuyentes pagan el impuesto al consumo por igual ya que obviamente mientras mayor ingresos tiene un contribuyente, mayor será el impuesto que paga sobre su consumo, sencillamente porque consume más.

Además porque si bien cualquier impuesto, sea sobre consumo o sobre ingreso, reduce el poder adquisitivo de las personas. Un impuesto sobre el consumo no afecta tan desfavorablemente la capitalización que como se dijo antes es en última instancia, el origen del aumento del poder adquisitivo. Por lo tanto es evidente que un aumento constante en poder adquisitivo propiciado por la capitalización pronto compensa con creces una disminución causada por un impuesto al consumo.

2. Que en ocasiones puede ser deflacionario. Este argumento tiene mayor influencia entre las personas que consideran deseable una continua inflación como medio de mantener un nivel alto de empleo, pero tal teoría está cada día más desprestigiada.

Para una mayor y moderna exposición de estos efectos, se recomienda ver especialmente el tratado «Sales Taxation», John F. Due, Rutledge & Kegan Paul, Londres 1957, y «The Uneasy Case For Progressive Taxation», University of Chicago Press.

En pocas palabras, las alternativas en cuanto imposición sobre el consumo vrs. capitalización, podría plantearse así: En vista que el consumo indefectiblemente se tasa de cualquier manera, lo único por decir es: ¿se tasa el consumo presente, o el de la posteridad?

Año: 4, Octubre 1962 No. 46

Publicamos a continuación la exposición de filosofía impositiva que acompaña al proyecto de ley de impuesto «sobre la renta» presentada recientemente por los señores Williard Hodgson y Manuel Ayau, al Gobierno.

Filosofía de un Proyecto de Impuesto Sobre Ingresos

Este proyecto de impuesto sobre ingresos está basado en la filosofía que a continuación se explica.

- I. Se reconoce:

a) Que es necesaria una estructura impositiva que estimule el aumento constante y sostenido de las **fuentes** de ingresos fiscales, tales como son la producción y el consumo en una escala que permita resolver los problemas nacionales cuya característica es ser recurrentes y crecientes en magnitud, sin tener que acudir constantemente a fuentes exteriores de ayuda económica gratuita.^[i] Nos referimos a los problemas nacionales que atiende el Estado mediante la inversión de fondos públicos, tanto en actividades necesarias y convenientes pero que sin embargo, consumen capital, tales como mantenimiento del orden, sostenimiento de la administración pública, hospitales, etc., así como en inversiones productivas, como por ejemplo: caminos, puertos, educación, etc. (ver anexo 1).

b) Que las necesidades del pueblo guatemalteco van cada día en aumento. Que la principal de ellas que debe satisfacerse es el incremento constante de la productividad per cápita, en tal manera que permita mayores ingresos reales, o lo que es lo mismo, un alza en el nivel de vida y como consecuencia de ello, mayor capacidad tributaria.

II. Es nuestra convicción que el medio principal, si no el único, que permite lograr los efectos mencionados en el punto anterior es el aumento de inversión de capital por habitante. Por lo tanto, la legislación fiscal debe favorecer la mayor acumulación de capital posible, por su carácter fundamental al desarrollo del país, a pesar de las disparidades en distribución de riqueza que necesariamente resultaren, y que la experiencia demuestra que ningún sistema puede evitar. (ver anexo 2).

III. Es evidente que las únicas fuentes de capital nacional susceptibles de acumulación y por ende de inversión, son los ingresos que las personas pueden tener por encima de lo que necesitan para satisfacer su consumo. También es cierto que los ingresos susceptibles a formar capital indefectiblemente e invierten ya sea por su propietario o a través del sistema bancario, salvo cuando se confiscan mediante impuestos progresivos, o cuando se exportan como consecuencia de inseguridad político-económico.

Por lo tanto, gravar precisamente esos ingresos con tasas progresivamente más altas, tiene como efecto restringir la fuente misma de oportunidades de trabajo, la de alza de salarios y como consecuencia grave para el futuro, la de ingresos fiscales. Como una demostración de la magnitud del problema, se hace ver que en Guatemala se necesita emplear anualmente 20,000 trabajadores nuevos que año con año llegan a la mayoría de edad. Con una necesidad de inversión de capital por plaza de Q4,000.00, se requiere una inversión nueva anual y total de aproximadamente Q80,000.000. Esto, sin tomar en consideración la inversión necesaria para elevar el nivel de empleo de la multitud de trabajadores que hoy no cuentan con un nivel de vida decoroso. (ver anexo 3).

Es indudable que una persona de altos ingresos puede pagar una tasa alta con un menor sacrificio que una persona de ingresos bajos una tasa baja. Por ejemplo, puede decirse que a una persona que gane Q20,000 al año no se le sacrifica mucho cobrándole un impuesto de 15%; y que en cambio, a una persona que gana Q1,200 al año, le es un mayor sacrificio pagar un 5%.

No obstante, la Justicia social bien entendida debe procurar primordialmente el aumento de ingresos reales de las personas más necesitadas. Fácil sería justificar el establecimiento de un impuesto progresivo sobre ingresos, basado en la capacidad de pago del contribuyente.

Pero analizando más profundamente el problema, hallamos que el daño más grave se le causaría precisamente a las personas de menores recursos que se quiere beneficiar, como se explica anteriormente y en el anexo 3.

En un buen criterio de justicia social deben predominar los intereses a largo plazo, y no sacrificarse estos, por acomodar los de corto plazo.

Por lo tanto, el siguiente proyecto de ley tiene como su característica principal una tasa progresiva que en su magnitud es módica, pues de otra manera no sería soportable por una gama amplia de contribuyentes, ni rendiría suficientes beneficios al Estado.[\[iii\]](#)

V. Reconocemos también que en Guatemala existe el problema de exportación de rentas con graves daños para la economía nacional. Pero un análisis objetivo demostrará, y la experiencia habida en otros países confirma, que un aumento en las tasas de impuestos aplicable a las rentas exportables, es contraproducente desde el punto de vista fiscal, porque desalienta las inversiones de fuentes extranjeras al volverlas menos atractivas en nuestro país en relación a otras posibles alternativas en el amplio y disputado mercado para el siempre escasa capital.

La exportación de rentas debe analizarse en su justo lugar. No es sino un efecto perjudicial de la inestabilidad político-económica. Es grave error creer que puede remediarse con un impuesto sobre su exportación. Por el contrario, la alarma que produce un control de divisas, generalmente genera una continua exportación de capital disimulada y un mercado negro de divisas, agravando así, el problema que se pretende solucionar.

Por ello, este proyecto no contiene ningún impuesto adicional por concepto de la exportación de rentas, ni ningún otro medio para tratar de evitarla, ya que solamente el mantenimiento de una estabilidad política, permitirá la reimportación de capitales guatemaltecos, como ya se ha visto en épocas pasadas. Debe considerarse también que haciendo más favorable el campo de inversión en Guatemala por impuestos bajos se desalienta la exportación de capitales.

VI. En las últimas décadas el impuesto sobre los ingresos individuales se ha elaborado sobre una base que permite deducir de la renta imponible una serie de excepciones por gastos personales. La tendencia actual en los países más adelantados, según se puede juzgar por los proyectos de ley que tienen en sus respectivas legislaturas, es la de reducir al mínimo las deducciones que se prestan a mucha complicación y dan lugar a muchas evasiones a cambio de rebajar la tasa impositiva. No obstante, se han dejado algunos gastos en categoría de deducibles en la determinación del ingreso neto, con el exclusivo objeto de permitir la fiscalización de los ingresos individuales de terceras personas.

VII. Con el objeto de evitar la doble imposición sobre el mismo ingreso, el impuesto sobre ingresos se ha hecho en forma que afecta ingresos personales exclusivamente, es decir, que no se aplica a las utilidades de las empresas porque éstas están ya gravadas por el Decreto 2099. De acuerdo con las lógicas aspiraciones de proyectos anteriores de impuestos sobre la renta, el Decreto 2099 se modifica gradualmente en el Artículo Transitorio 48 para evitar un impacto fiscal desfavorable, en tal forma que se convierte paulatinamente en un impuesto bajo y proporcional, sin la característica progresiva, como lo

es en casi todos los países del mundo. Desde luego, para evitar la doble imposición sobre el mismo ingreso, se considera deducible según Artículo 13 del proyecto de ley.

Debe apreciarse el estímulo que éste representa a la inversión y a la reinversión de capital en la producción de bienes, servicios, etc., que, como se dijo antes, en última instancia son las fuentes que originan ingresos fiscales, oportunidades de trabajo y alzas de salarios. (ver anexo 4).

VIII. No existe en este proyecto, ninguna discriminación en cuanto a la nacionalidad del capital, por considerarse que Guatemala no se encuentra en una situación de bonanza tal, que le permita discriminar en cuanto al origen del capital. Tomando en cuenta que las leyes no le dan ningún privilegio al capital extranjero, ni lo coloca en situación de ventaja sobre el capital nacional^[ii], no existe razón bien fundada que justificaría tal discriminación.

XI. Tampoco existe en esta ley ninguna discriminación en cuanto a ocupación de la persona o la índole de las actividades a que se dedican. Un impuesto sobre ingresos que coadyuve a mantener la estabilidad económica y el clima favorable para desarrollo no debe constituir un instrumento de dirección y planificación económica. No debe establecerse con el propósito de modificar las condiciones y el estado normal de la economía para encauzarlo según la discriminación y preferencias de las autoridades, que necesariamente están afectadas por consideraciones políticas. Es decir, se ha tratado de que este impuesto sea lo más neutral posible en sus efectos en el mercado, la vida económica y la interrelación natural que debe existir entre la diversidad de productos y servicios que componen la actividad social.

X. No se pretende que este sea un impuesto único pues la técnica impositiva demuestra, tanta desde el punto de vista económico-fiscal como el social, que los impuestos generales sobre el consumo (por ejemplo el impuesto del timbre) (llamados indirectos) son muy ventajosos para el país, y deben constituir la principal fuente de ingresos fiscales. Para ilustrar este punto, reproducimos una comparación de las fuentes de ingresos de varios países, donde es evidente que los de más rápido crecimiento económico actual son, en general, aquellos que dependen primordialmente de impuestos al consumo. (ver anexo 5).

[i] Desde luego, esto no incluye préstamos propiamente.

[ii] N.D. El principio de la progresividad en si es sumamente controversial. La opinión expresada en esta exposición no representa la del CEES, organización que repetidamente se ha pronunciado en Contra de tal discriminación, por considerarla de sumo daño a los intereses de todos aún los no afectados directamente. Los autores de la exposición que publicamos, manifiestan que la aceptación de una progresividad aun moderada constituye una transigencia de su parte, ante la presión internacional que experimenta el país para adoptar la progresividad en el Impuesto sobre la renta.

[iii] El tratado de garantía de Inversiones Extranjeras recientemente aprobado no hace más que ratificar lo ya establecido en la Constitución.

ANEXO I

INVERSIÓN DE FONDOS PÚBLICOS Capitalización y Consumo

Renglón presupuestal	Consumo Inversión en actividades que consumen Capital	Capitalización Inversión en Actividades Productivas
Organismo Legislativo	818,180.00	
Presidencia de la República	1.253,609.00	1.253,609.00
Ministerio de Agricultura	1.940,219.00	1.940,219.00
Dirección de asuntos Agrarios	538,175.00	1.000,000.00
Ministerio de Comunicaciones Y O. P.		22.635,384.00
Defensa Nacional	8.987,505.00	
Ministerio Economía	984,203.00	
Ministerio Educación Pública		15.111,943.00
Ministerio Gobernación	5.260,426.00	
Ministerio Hacienda y C.P.	5.842,358.00	
Ministerio RR.EE	2.050,179.00	
Ministerio Salud Pública	9.867,349.00	
Ministerio Trabajo y Prev. Soc.	551,669.00	
Contraloría de Cuentas	599,244.00	
Organismo Judicial	2.020,044.00	
Deuda Pública	13.267,042.00	
Clases Pasivas	3.000,000.00	
Instituciones Semi-Autónomas	684,886.00	3.886,451.00
Instituciones Autónomas	1.397,791.00	
Empresas del Estado		<u>1.059,533.00</u>
TOTALES:	59.062,861.00	46.887,139.00

Relación de gastos de consumo a gasto total. 55.7% Relación de inversiones productivas a gasto total 44.3%

NOTA Los totales se basan en el Decreto Legislativo 1540.

Las distribuciones entre Consumo y Capital se han prorrateado según la naturaleza del gasto, (arbitrariamente, y sin pretensión de acierto absoluto.)

ANEXO II

RESPECTO A LA DISTRIBUCIÓN DE RIQUEZA

En muchos países, donde los principios económicos socialistas llegaron a su máxima influencia en las últimas décadas, predominó el criterio fiscal de que los impuestos deberían graduarse según la capacidad del contribuyente, «de cada quien, según su capacidad», y su corolario, la redistribución de la riqueza a través de la inversión pública en obras de igual utilidad para todos, «y a cada quien, según su necesidad». El consecuente grado de descapitalización en ellos es hoy día ya evidente, y el fracaso en la redistribución de riqueza también lo es. Ilustración de que ni con las altas tasas impositivas que alcanzan un nivel confiscatorio han tenido el efecto esperado, lo ofrece el país en donde han llegado al mayor extremo, los Estados Unidos, a pesar de que es un país económicamente desarrollado, lo comprueban los siguientes datos tomados de un reciente estudio sobre la riqueza privada, del profesor Robert J. Lapman, miembro del Consejo Económico del Presidente J. F. Kennedy, publicadas por el National Bureau of Economic Research:

En 1933, en los EE.UU., el 1% más rico de la población era dueño del 28.3% de la riqueza total del país. Después del aumento sustancial en las tasas progresivas de su impuesto sobre ingresos, en la década de 1930, la proporción aumentó a 30.6% (1939)

Al terminarse la 2a. Guerra Mundial que consumió tanto capital, la proporción de riqueza en manos de ese uno por ciento de la población, había bajado al 20.8% en 1949, y es ahora en 1961, de 28%, igual que al principio y después de haber subsistido un impuesto progresivo de una tasa máxima del 91%.

Respecto a la creación de riqueza y su distribución aconseja hoy día el prestigiado economista Ludwig Erhard, Ministro de Economía del llamado «Milagro Alemán».

«Mi finalidad para elevar el nivel de vida ha sido atender menos a los problemas de la distribución, que a los problemas de la producción y la productividad. La solución no se encuentra en dividir sino en multiplicar el Ingreso nacional».

(«Wehlstand Fur Alle», por Ludwig Erhard).

ANEXO III

La teoría enseña, y la experiencia ha confirmado que el monto del salario es consecuencia de la magnitud de la inversión en bienes de producción por laborante.

Damos los datos sobre 24 industrias en Guatemala (Tabla 1) que mejores salarios pagan, y los de 100 industrias de los EE. UU., país que tiene los mayores salarios del mundo (Tabla II).

TABLA I Inversión promedio en Bienes de Capital por Laborante en 24 Industrias en Guatemala.

No.de Compañías	Industria	Promedio de inversión por empleados
4	ductos Alimenticios	Q 7,000
1	nento	12,600
3	aites, grasas y jabones	10,800
4	.tiles, algodón y otras fibras	5, 200
1	turas	11,700
2	sticos	9,900
2	ustrias Gráficas	4,215
2	ses Industriales	11,100
2	zado y Curtiembres	6,000
1	idas no alcohólicas	2,971
1	,arrillos	11,700
1	rases metálicos	10,730
medio de las 24 empresas		Q 8,055.45 por trabajador

TABLA II Inversión promedio en Bienes de Capital por laborante en 100 Industrias en los EEUU.

No. de Compañías	Industria	Promedio de ersión por empleado
21	ductos de petróleo	\$ 62,000
3	stilerías	53,400
3	ductos de tabaco	50,700
8	tales no ferrosos	28,200
8	ductos químicos	24,700
9	erro y acero	21,200
3	pa y papel	18,800

11	tomóviles y camiones	14,800
6	quinaria y equipo	13,000
4	ducto Alimenticios	10,500
5	amáticos y productos de goma	10,300
7	tipo Eléctrico	10,100
6	onaves	7,600
9	as fabricas	17,700
100	medio de las 100 empresas	\$ 20,900 por trabajador

Nótese la gran diferencia que indudablemente es la principal causa de la disparidad en los niveles de salarios respectivos, y por ende de capacidad tributaria de los trabajadores a través de su consumo e ingreso.

ANEXO IV

La experiencia de muchos países subdesarrollados demuestra que cuando los impuestos restringen la inversión de capital, ya de por sí muy escasa, el remedio a que se recurre es el de emitir leyes de emergencia específicas, que en el fondo permitan por lo menos no pagar los impuestos establecidos, como por ejemplo las leyes de fomento industrial, etc.

Debido a lo arbitrario y discriminatorio de este método de otorgar excepciones en el pago de impuestos, si bien se fomentan algunas actividades, por el contrario se desalienta a todas aquellas personas que por una u otra razón no recurren a obtener los «beneficios», y a toda actividad que los «planificadores» no consideran conveniente.

Es un hecho que en Guatemala, desde que se introdujo la Ley de Fomento el ritmo de inversiones en bienes de producción ha bajado. Si bien es cierto que concurren otros factores, la actividad económica del país ha seguido en aumento, a pesar de la baja en precios del café, y la tasa de inversión en bienes de producción es una de las pocas excepciones. Ver la siguiente tabla comparando las cifras de los últimos cuatro años, de algunos índices.

VALOR DE LOS SIGUIENTES RUBROS:

En miles de Q.

	1958	1959	1960	1961
Producto Nacional Bruto (Millones)	638.3	651.2	674.3	678..5
Edificación Particular	4,901.4	5,161.7	6,110.7	4,722.2*
Ingresos del Gobierno Central	123,742.2	120,569.6	111,642.0	117,589.9*
Contribución s/inmuebles	1,059.5	1,155.3	1,302.6	
Exportación de algodón	5,368.0	4,142.0	6,474.3	10,480.7
Exportación de Café	77,330.0	76,340.0	78,564.5	69,161.2
Exportación General	108,128.2	107,530.0	116,141.7	114,407.0

*Hasta septiembre de 1961. **Descenso debido casi exclusivamente a l baja en precios del café.

Anexo V

FUENTES DE RENDIMIENTO TRIBUTARIO

Totales de los gobiernos Centrales en 1960

Porcentaje de Ingresos provenientes de

	Impuestos sobre Renta y capitalización	Impuestos sobre venta, consumo, etc.
Estados Unidos	86%	14%
Nueva Zelandia	64	36
Canadá	60	40
Australia	59	41
Unión Sudafricana	56	44
Holanda	54	46

Reino Unido	54	46
Suecia	53	47
Japón	51	49
Dinámica	41	59
Bélgica	39	61
España	39	61
México	37	63
Brasil	34	66
Francia	31	69
Suiza	31	69
Turquía	29	71
Noruega	28	72
Italia	26	74
Alemania Occidental	22	78
Unión Soviética	15	85

Fuente: Anuario Estadístico de las Naciones Unidas de 1960.

Los Principales argumentos a favor del impuesto sobre el consumo (como lo es el impuesto del timbre) comprando con impuesto al capital son:

- 1.---- a) Efecto más neutral sobre los actos e incentivos individuales.
- b) No desacelera el desarrollo económico a un grado tan significativo.
- c) Disminuye tendencias inflacionaria.
- d) Tiene menores efectos económicos adversos.
- e) Mayor equidad.

2.--- Es muy superior en cuanto a la facilidad y economía administrativa. Esta superioridad cobra mayor importancia a medida que el impuesto sobre ingresos se hace más discriminatorio en sus modalidades, mayormente cuando es progresivo, etc.

Los principales argumentos en contra de un Impuesto al consumo son:

1. Que al recaer sobre todos por igual, afecta a las personas de bajos recursos en forma más significativa en relación a sus ingresos.

Sin embargo, este aumento no tiene el valor que comúnmente se le atribuye, porque no todos los contribuyentes pagan el impuesto al consumo por igual ya que obviamente mientras mayor ingresos tiene un contribuyente, mayor será el impuesto que paga sobre su consumo, sencillamente porque consume más.

Además porque si bien cualquier impuesto, sea sobre consumo o sobre ingreso, reduce el poder adquisitivo de las personas. Un impuesto sobre el consumo no afecta tan desfavorablemente la capitalización que como se dijo antes es en última instancia, el origen del aumento del poder adquisitivo. Por lo tanto es evidente que un aumento constante en poder adquisitivo propiciado por la capitalización pronto compensa con creces una disminución causada por un impuesto al consumo.

2. Que en ocasiones puede ser deflacionario. Este argumento tiene mayor influencia entre las personas que consideran deseable una continua inflación como medio de mantener un nivel alto de empleo, pero tal teoría está cada día más desprestigiada.

Para una mayor y moderna exposición de estos efectos, se recomienda ver especialmente el tratado «Sales Taxation», John F. Due, Rutledge & Kegan Paul, Londres 1957, y «The Uneasy Case For Progressive Taxation», University of Chicago Press.

En pocas palabras, las alternativas en cuanto imposición sobre el consumo vrs. capitalización, podría plantearse así: En vista que el consumo indefectiblemente se tasa de cualquier manera, lo único por decir es: ¿se tasa el consumo presente, o el de la posteridad?