

Colección de Educación Fiscal

10

Ensayo Sobre
La Viabilidad Política
del Pacto Fiscal

Edmundo Urrutia



FUGESO
GUATEMALA

ENSAYO SOBRE LA
VIABILIDAD POLÍTICA
DEL PACTO FISCAL / *Edmundo Urrutia*

Edmundo Urrutia

ENSAYO SOBRE
LA VIABILIDAD POLÍTICA
DEL PACTO FISCAL

FLACSO
GUATEMALA
(LOGO)

350.724

U81 Urrutia, Edmundo

Ensayo sobre la viabilidad política del pacto fiscal / Edmundo Urrutia. -- Guatemala : FLACSO 2000.

74 P. ; 21 cms. -- (Colección Educación Fiscal; No. 10)

ISBN. 99922-66-18-X

1. PAZ 2 ESTADO 3 TRIBUTACIÓN

4 HISTORIA 5 GUATEMALA 6 BUROCRACIA

7 POLÍTICA FISCAL 8 PARTIDOS POLÍTICOS

9 GOBERNABILIDAD 10 ADMINISTRACIÓN FISCAL

I t

Este ensayo fue preparado en el marco del *Programa hacia el fortalecimiento de la interlocución, el consenso y la formación de recursos humanos en materia fiscal*. Tiene como propósito contribuir al análisis de temas estratégicos en materia fiscal y está dirigido a apoyar, mediante la investigación, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz asumidos por el gobierno de la República de Guatemala.

La metodología se fundamentó en términos de referencia aplicados por el consultor responsable de su redacción. Se llevaron a cabo talleres con la participación de lectores críticos provenientes del sector académico, centros de investigación y política nacional, los cuales transformaron el esfuerzo individual del autor en un producto colectivo.

Su elaboración estuvo coordinada por el Área Económica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Guatemala.

Publicación gracias al apoyo de Fundación Soros de Guatemala y Fundación Ford

Diseño de portada: Wendy Martínez ISBN 99922-66-03-1

ISBN: 99922-66-18-X

Colección de Educación Fiscal

Impreso en Editorial Serviprensa C. A. 3a. Avenida 14-62, Zona 1

Guatemala, Guatemala, 2000

Telefax: 2320237 • 2325424 • 2329025

ÍNDICE

- I Introducción / 7
- II Naturaleza del Estado guatemalteco y políticas fiscales / 11
 - La política fiscal de los gobiernos de la revolución y la contrarrevolución / 15
 - Un Estado en búsqueda de recursos (1958-1999) / 25
- III Partidos políticos y pacto fiscal / 35
 - El fortalecimiento del Estado / 37
 - Las funciones del Estado / 39
 - El problema fiscal / 41
 - Postura hacia el pacto fiscal / 43
 - La estructura y la administración tributarias / 48
 - La cuestión legal y la Constitución / 50
 - La cultura tributaria / 51
 - Declaraciones del presidente Alfonso Portillo. El pacto de gobernabilidad / 52

IV Burocracia nacional y de los organismos internacionales / 55

Postura ante el pacto fiscal / 57

Los obstáculos a remontar para resolver el problema fiscal / 58

V Elementos de la estrategia para hacer viable el pacto fiscal / 59

VI Bibliografía / 71

I INTRODUCCIÓN

El 16 de octubre de 1998, la Comisión de Acompañamiento en cumplimiento de los Acuerdos de Paz aprobó la recalendarización del plazo para alcanzar la meta del 12 por ciento del PIB para la recaudación tributaria, y aceptó el plan del ministerio de Finanzas para lograr dicho objetivo en el año 2002. En esencia, el ministerio propuso formular una política fiscal de Estado resultado de un pacto nacional, y un conjunto de medidas de corto y mediano plazo, cuyo fin sería evitar la defraudación, la evasión y la elusión tributarias. El instrumento para realizar la convocatoria a la sociedad sería un foro nacional para el pacto fiscal.

La importancia de esta propuesta estriba en el llamado a la concertación y a la posibilidad de suscribir un pacto nacional producto de un consenso alcanzado por todos los sectores sociales y políticos de Guatemala. Esta es una medida cuyos objetivos fundamentales son promover una nueva cultura fiscal y ordenar las finanzas públicas, así como el incremento de la carga tributaria a fin de contar con los recursos que permitan un financiamiento sostenido y sano del gasto público. Asimismo, el gobierno podrá de esta manera cumplir con sus obligaciones constitucionales y los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, dentro de un marco macroeconómico estable.

El pacto fiscal debe situarse dentro del conjunto de foros y espacios de discusión y debate que se abrieron como consecuencia de la firma de la paz y el proceso de cumplimiento de los acuerdos.

Es parte de la transición de un sistema político elitista a uno pluralista, de un Estado débil a uno fuerte, de una autoridad estatal con poca o nula legitimidad, a otra con apoyo y aceptación en el conjunto de la sociedad civil. Una sociedad civil, a su vez, fortalecida como consecuencia del mismo proceso de democratización y construcción de la paz.¹

La vía de la concertación es la única forma de que las leyes y las medidas que se deriven del pacto fiscal beneficien al conjunto de la sociedad, que se alcance efectivamente la justicia y la equidad tributaria y las políticas fiscales sean, en efecto, instrumento para promover el desarrollo orientado al bien común. Algo que es muy importante destacar es que por primera vez en la historia de Guatemala, el tema fiscal se ha tratado de una manera integral, que implica temas como el tipo de Estado que se quiere tener, qué atribuciones se le van a asignar, cuántos recursos se le van a proporcionar para que realice sus funciones, de dónde se van a sacar esos recursos, cómo se va a fiscalizar su uso, etc. A diferencia de experiencias pasadas, la visión que acompaña al pacto es que lo fiscal no es solamente la carga tributaria, sino que encierra toda una visión del Estado y la sociedad.

Por ello, esta iniciativa puede significar el fin de las soluciones de emergencia, temporales y extraordinarias, y el establecimiento de soluciones de mediano y largo plazo, que le den estabilidad al sistema, y se evite el carácter cíclico de la crisis fiscal, con las consecuencias negativas en el funcionamiento de la economía y el desarrollo nacional.

1 Hay quienes sostienen que en el proceso de transición a la paz y la democracia, hay varios momentos, el militar (cese del fuego), el político (inclusión y reglas democráticas para la lucha por el poder) y, finalmente, el momento socioeconómico. En Guatemala, en éste ha habido avances, pero se necesita profundizar y ello pasa por resolver la cuestión fiscal. Véase *Transiciones desde un gobierno autoritario.4*, de Guillermo O' Donnell y Phillippe C. Schmitter, Buenos Aires, Paidós. Pp. 63-78.

Desde su constitución, la comisión preparatoria del pacto fiscal ha ido permeando a las dirigencias intermedias y altas del liderazgo social, económico y político de Guatemala, abriendo el camino para alcanzar los acuerdos. Ha habido ya un proceso de consultas y de diálogo con un número importante de sectores, lo que se ha hecho de manera bilateral. Estos líderes se han convertido en las correas de transmisión hacia sectores organizados más amplios de la sociedad, y hacia sus bases. El proceso hasta hoy ha sido transparente, la información ha fluido en todas direcciones, lo que es un buen augurio de sus resultados.

Este ensayo tiene como objetivo hacer un conjunto de observaciones que pueda propiciar la suscripción del pacto fiscal, un conjunto de elementos de estrategia que se tomen en cuenta para organizar el proceso del pacto. Estos elementos de estrategia han surgido de una reflexión histórica, de la revisión del carácter del Estado guatemalteco a lo largo de las últimas décadas, desde los años de la revolución de octubre en la década de los 40, hasta los años 90, pasando por la inflexión que significó el triunfo de la contrarrevolución en 1954. Asimismo, estos elementos han surgido de conversaciones con miembros importantes de los partidos políticos que tienen una representación significativa en el Congreso de la República, así como funcionarios y ex funcionarios del gobierno, de la anterior y la presente administración. En la tercera parte del trabajo aparecen los elementos que consideramos necesario tomar en cuenta para concebir una estrategia que conduzca al proceso a sus objetivos.

II NATURALEZA DEL ESTADO GUATEMALTECO Y POLÍTICAS FISCALES

En Guatemala, cualquiera que haya sido la naturaleza del gobierno (civil o militar) o su signo ideológico (conservador o reformista), o la composición del gabinete económico (del sector privado o de cualquier otro), la mayoría de las administraciones gubernamentales que se han sucedido desde 1944 han intentado realizar reformas tributarias y, a la postre, han fracasado en su intento, o han tenido avances muy limitados o precarios. Al parecer, todos estos gobiernos han descubierto, desde la posición de conductores del Estado, la necesidad de agenciarse de recursos para cumplir con las funciones básicas del Estado y para llevar adelante sus planes de desarrollo.² Pero todos estos intentos se han enfrentado a la oposición del sector privado y, en la mayoría de los casos, al conjunto de la sociedad, lo que explica la dificultad de llevar a cabo las reformas y aumentar los recursos financieros que han demandado sus planes de desarrollo, las políticas sociales (educación, salud, vivienda), y las obras de infraestructura necesarias.

Se descubren, entonces, dos constantes históricas en la esfera de las políticas fiscales en la historia de Guatemala de las últimas

2 Aquí entendemos al Estado “como la forma normal de organización de las colectividades fijadas en un territorio, designando conjuntamente al poder soberano que se supone representa o expresa a la colectividad, el marco jurídico y administrativo que define las normas que organizan en él las formas de la existencia social, y la instancia gubernamental que, en último término, toma las decisiones referentes a los asuntos comunes”. Francois Chatelet, *Las concepciones políticas del siglo XX*, Madrid, Espasa-Universidad, 1986, p. 61.

décadas; primero, los gobiernos no han sido capaces de alcanzar sus metas fiscales y tributarias y, por consiguiente, su única salida ha sido recortar el gasto público, para evitar el déficit fiscal, con las consecuencias negativas en las variables macroeconómicas, es decir, la inestabilidad del sistema —cuando no han optado por la crisis irremediable. La segunda constante histórica, que explica la primera, es la resistencia de la élite económica a modificar de fondo la estructura tributaria, en la dirección de aumentar significativamente los ingresos del Estado.

Pero lo que interesa no es responder a qué se debe la resistencia a pagar impuestos (aquí las hipótesis son muchas, desde la misma naturaleza humana hasta la estructura social estamental, pasando por la cultura anti tributaria de raíz colonial, el déficit en ciudadanía, la corrupción estatal generalizada, etc.), sino en entender la incapacidad del Estado para obligar al sector privado a pagar los impuestos que le corresponden, y a la población en su conjunto, así como, por consiguiente, su inhabilidad para alcanzar sus metas fiscales. Es decir, lo que interesa es responder a la pregunta: ¿En dónde radica la debilidad del poder político del Estado para imponer su política fiscal?

La teoría sobre la debilidad del Estado es directa. Un requerimiento fundamental para la efectiva acción estatal es un grado de autonomía del Estado de los grupos económicamente dominantes, y esto ocurre cuando hay un balance equilibrado de fuerzas en la sociedad civil entre el sector económicamente dominante y los sectores subalternos y populares. La autonomía relativa y la adecuada organización de la administración pública, son los dos pilares sobre los que descansa la fortaleza del Estado. Estos dos atributos son la condición sine qua non para que el gobierno del Estado tenga la posibilidad de perseguir con sus políticas el interés general y actuar con una visión de largo plazo.³

3 Este tema ha sido abordado por una corriente académica que se autodenominó “De vuelta al Estado”, y entre los que se destacan Peter Evans, Theda Skocpol, Hans Rueschemeyer, John Stephens, y otros.

En su sentido más amplio, un Estado fuerte es aquel que tiene la capacidad de alcanzar las metas establecidas por quienes se encuentran en las posiciones clave del gobierno (metas que, en gran medida, reflejan las demandas y los intereses representados en la sociedad civil, así como la perspectiva e intereses de quienes gobiernan). Sin embargo, cuando responde a los intereses particulares de la élite económica, el Estado pierde la habilidad de alcanzar metas más amplias y más fundamentales, más orientadas al desarrollo general de la sociedad; al contrario, plantea la teoría, cuando responde a las demandas colectivas del trabajo y el capital, haciendo un balance de las demandas de ambos sectores (sin descartar otros), aumenta la capacidad de realizar metas nacionales y racionales. Ahora bien, que el Estado responda a demandas particulares o a demandas generales, depende de la composición de la sociedad civil, del balance de fuerzas en su interior.

Desde esta perspectiva, la debilidad del Estado guatemalteco radica en que ha sufrido una influencia desproporcionada desde 1954 por parte de los grupos económicamente dominantes, influencia reforzada por su alianza relativamente conflictiva con los militares desde la década de los sesenta. La sociedad civil se ha mantenido débil de manera deliberada, es decir, el Estado ha sido *desarticulador*, *desorganizador* de la sociedad civil, ha reprimido a los sectores populares o ligados al trabajo, así como a los sectores medios. Desde ese entonces, el Estado ha sido capaz de impedir el desarrollo de la sociedad civil, pues ha habido pocas asociaciones u organizaciones sociales, y la mayor parte y las mejor organizadas representan a núcleos pequeños de la población, o ligados a la élite económica. El carácter autoritario y anticomunista del Estado guatemalteco desde 1954, destruyó las organizaciones sociales de los trabajadores y los sectores medios que florecieron durante el período de la revolución de octubre (1944-1954).

El Estado en Guatemala ha alentado el clientelismo, los privilegios, la fragmentación social y la promoción de intereses particulares, más

que un plan coherente de desarrollo económico. De ahí que, a pesar de haber experimentado crecimiento económico, Guatemala se caracteriza por grandes desigualdades en el ingreso, y excluye del bienestar mínimo a una gran parte de la población. Una sociedad civil débil, como la guatemalteca, no puede ofrecer apoyo significativo a las acciones del Estado y darle legitimidad, puesto que los grupos subordinados han carecido de una base de poder *organizacional* desarrollada. Por consiguiente, la palanca de los grupos económicamente dominantes se ve fortalecida por la ausencia de oposición.

Esta falta de autonomía del Estado ha limitado su capacidad de tener una visión de conjunto (del interés general) y de largo plazo, esta última sólo manifestada en lo que se refiere a aquellos aspectos y en aquellas áreas en que se favorece a la élite económica. La incapacidad de realizar obras que satisfagan las necesidades de todos los sectores sociales, los límites en la prestación de servicios esenciales a la población y el carácter concentrador y excluyente del desarrollo, han debilitado más al Estado por el lado de su falta de legitimidad.⁴

Estos rasgos se acentuaron y adoptaron ciertas modalidades particulares, a partir del surgimiento del Estado contrainsurgente en los años sesenta, como consecuencia del viraje estratégico de la izquierda política hacia la lucha armada. “Hablamos de un Estado débil –sostiene Edelberto Torres Rivas– porque su autonomía relativa es mínima en la medida en que mantiene fuertes vínculos con poderes corporativos que el conflicto bélico fortaleció, fundamentalmente, un sector de empresarios a quienes la violencia resultó funcional para la acumulación, y con una élite militar que durante la guerra concentró un gran poder, sin controles. En la práctica, el poder estatal exhibe visibles limitaciones para hacerse

4 La legitimidad se construye, no sólo actuando de acuerdo con la ley, si no respondiendo a las necesidades y demandas de la población, a la vez que consultándole acerca de las políticas públicas.

obedecer, pues se mueve dentro de márgenes sociales, políticos o técnicos muy estrechos”.⁵

La política fiscal de los gobiernos de la revolución y la contrarrevolución

A partir de 1944 y hasta 1954, durante los gobiernos de la Junta Revolucionaria de Gobierno, de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz, el Estado, debido a su legitimidad y al apoyo popular, fue capaz de aumentar la carga tributaria de acuerdo con los principios de equidad y justicia. Durante ese período, en Guatemala estaba en construcción la capacidad política y administrativa del Estado para imponer tributos y, en efecto, se experimentó un desarrollo significativo en la capacidad de recaudación. La explicación: el grado de autonomía que el Estado gozaba respecto a intereses particulares poderosos y el fortalecimiento técnico del aparato administrativo.

En ese período, la oposición de la élite empresarial era débil, como débil era su organización, lo que se puede constatar al observar que las cámaras de cada rama del sector privado estaban reguladas para impedir exclusiones y la concentración de poder—de más está decir que en este período no se formó la organización sombrilla del sector privado, cuya fundación fue en 1957.⁶ Los organismos Ejecutivo y Legislativo fueron capaces de llevar a cabo las reformas tributarias, por medio de un proceso de consulta con todos los sectores. De esta forma, la estructura tributaria combinó de manera equilibrada los impuestos directos con los indirectos, en un con texto en que emergía una sociedad civil plural con organizaciones importantes de los sectores medios y populares. En

5 Torres-Rivas, Edelberto, “El Estado después de los conflictos”, *diálogo*, FLACSO, No. 7, agosto, 1999.

6 En 1951, el ministro de Economía y Trabajo, Alfonso Bauer Paiz, a través de un acuerdo gubernativo del 28 de julio de 1950, canceló la personería jurídica de la Cámara de Comercio e Industria, por no adecuarse a los reglamentos vigentes. Este conflicto llegó hasta la Corte Suprema de Justicia, la que amparó favorablemente a la cámara empresarial. *El Imparcial*, enero 1951.

este período, hubo libertad de organización no sólo para la élite económica, sino también para los grupos subalternos y populares.

Ello fue así porque la crisis del Estado liberal oligárquico en 1944 modificó el curso del desarrollo del Estado guatemalteco y sus relaciones con la sociedad. Como muy bien señala Sergio Tishler, “La crisis de la dictadura de Ubico fue el resultado de la contradicción entre la forma de dominación oligárquica y las necesidades de una sociedad más compleja, resultado del desarrollo del tejido urbano. Este Estado nada tenía que ver, o poco tenía que ver con las formas modernas de Estado, por su carácter faccional, mera herramienta de las luchas interoligárquicas. Hay un cambio en la estructura de poder y tiene lugar un proceso general de rearticulación de la sociedad civil guatemalteca sobre nuevas bases, definido por la constitución de nuevas identidades colectivas y el surgimiento de una nueva comunidad política.”⁷

Se promovió el desarrollo político de la sociedad civil, al desaparecer las trabas al fortalecimiento de las organizaciones de los grupos subalternos y populares, como la de los estudiantes universitarios y los maestros, de los obreros y los artesanos de todo tipo, así como la conformación de centrales sindicales –la CNTG y la CNCG. Las nuevas condiciones propiciaron la transformación de la pequeña burguesía en sujeto político, lo que dio como resultado la organización de partidos de masas, y así surgieron el Frente Popular Libertador, Renovación Nacional y Acción Revolucionaria. “En la medida en que los sectores medios tendían a llevar el proceso por una senda democratizadora – plantea Tishler–, promoviendo una amplia participación de masas en el proceso político, estaban alterando las bases de dominación política de la oligarquía”.⁸ Lo que sucedió bien puede considerarse como la suscripción de un pacto democrático (y la emergencia de lo que se llamó el gobierno nacional-popular).

7 Tishler, Sergio, *Guatemala 1944: Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*, Escuela de Historia, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1998.

8 Ob. Cit. Pág. 243.

El programa del Frente Popular Libertador —una de las principales fuerzas políticas de la revolución de octubre y base de apoyo político de los gobiernos de Arévalo y Arbenz—, planteaba en lo fiscal la necesidad de revisar el sistema tributario “hacia una distribución equitativa de las cargas, aliviando a las clases pobres y procurando una mayor contribución de las clases pudientes”.⁹ Este partido político concebía un papel activo del Estado en el proceso de democratización social y en la modernización económica del país. En su horizonte se encontraba el Estado benefactor rooseveltiano.

Durante la dictadura del general Jorge Ubico, la recaudación tributaria no era alta con relación al PIB de aquella época, pero la administración tributaria era eficiente debido a la drasticidad con la que se castigaba la evasión fiscal (multas y penas de cárcel). Sin embargo, la capacidad extractiva del Estado era limitada en cuanto al volumen de recursos que se demandaba de la sociedad, pero el estilo autoritario de gobierno imponía el cumplimiento de lo que se requería. La ausencia de políticas sociales, es decir, la poca inversión pública en sectores como la salud y la educación, y el uso del trabajo forzado para realizar la obra pública en carreteras y caminos (el impuesto de vialidad), hizo que el Estado guatemalteco no necesitara extraer muchos recursos para financiar su obra. Los impuestos de exportación e importación eran la principal fuente de recursos del Estado.

La drasticidad de las leyes y la eficiencia en la administración tributaria no resolvieron el problema de los limitados recursos del Estado. Sin embargo, esta drasticidad en las leyes sobrevivió a la caída del dictador, pues de esta misma forma los gobiernos surgidos de la revolución de octubre de 1944 castigaron la evasión fiscal.¹⁰

9 *El Libertador*, 23 de julio de 1944, citado por Sergio Tishler, *Ob. Cit.*, p. 225.

10 La drasticidad del sistema legal sobre tributación puede observarse en la medida que publicaba los nombres de los evasores, la que tiene “por mira la

Históricamente, la carga tributaria ha sido muy baja en Guatemala, de ahí que la inversión pública haya sido siempre muy limitada. Ahora bien, después de 1944, los gobiernos de Arévalo y Arbenz trataron de aumentar la inversión pública de una manera sustancial. Por ejemplo, de 1944 a 1947, el gasto público aumentó casi cuatro veces, de Q12 millones a Q46 millones, lo que le dio un gran impulso a la economía. Para hacer esto posible, esos gobiernos tuvieron que aumentar la base de la recaudación, por lo que se computa que se aprobaron 28 leyes que crearon nuevos impuestos, y se emitieron 38 leyes adicionales que aumentaron los impuestos existentes.¹¹

La primera reforma tributaria de este período la puso en práctica el gobierno provisional conformado inmediatamente después de los acontecimientos de octubre de 1944, o sea, el gobierno de Jorge Toriello, Jacobo Arbenz y Francisco Javier Arana. Aquí se introdujeron ciertas formas de impuestos directos y progresivos, como el impuesto a las utilidades, o a los ingresos y beneficios del capital.¹² Estos nuevos impuestos respondieron a la necesidad del Estado por recursos ante las nuevas funciones que se le encomendaron. De la revolución de octubre emergió un Estado con mayores demandas, pues adquirió mayores responsabilidades, como más educación y salud, así como más desarrollo de la infraestructura sin el recurso del trabajo forzado.¹³

sanción moral” y señalar al mal ciudadano, sin prejuicio de la sanción penal (multas y cárcel). *El Imparcial*, “reajuste hecho por la Contraloría del Impuesto”. La suma en juego era de Q622,186.75. *El Imparcial*, abril 28 de 1951.

11 Marti, Wemer, *The Private Sector, the State, and Economic Development: the Guatemalan Experience*, PhD Dissertation, The University of Texas at Austin, 1994. Se calcula que el gobierno recaudaba el 14 por ciento del PIB por concepto de impuestos, y que administraba más del 15 por ciento del PIB.

12 Decreto No . 44, modificado en 1947 por el decreto 434. *El Imparcial*, enero, 1951.

13 Para dar una idea de la necesidad de recursos por parte del Estado, y los recursos disponibles, en 1951 al elaborar el presupuesto, éste ascendía de acuerdo con los anteproyectos de los ministerios a Q75 millones, mientras se contaba solamente con Q45 millones. En junio de 1951, debido a “la precaria

A partir de 1948, en el gobierno de Juan José Arévalo se iniciaron los estudios para hacer una reforma tributaria integral que modernizara el sistema en su conjunto e incluyera el impuesto sobre la renta (el income tax), ya vigente en países vecinos. El gobierno de Arévalo enfrentó el problema fiscal con medidas extraordinarias y temporales, pues no logró llevar a cabo la reforma fiscal planeada, que proporcionaría los fondos suficientes para realizar la obra pública. Sin embargo, durante este período las finanzas públicas experimentaron indicadores positivos, debido básicamente al equilibrio fiscal, a la escasa deuda interna y a la casi inexistente deuda externa. Por ejemplo, la deuda externa era solamente de Q300 mil, y fue pagada por completo en 1952.

Desde su instalación en 1951, el gobierno de Jacobo Arbenz organizó una comisión conformada por diferentes sectores, políticos, sociales y económicos, para que estudiara la forma de modernizar el sistema tributario del Estado, de tal forma que incluyera el impuesto sobre la renta. Desde 1948, el impuesto sobre la renta se había discutido en el Congreso de la República y su comisión de finanzas realizó estudios y consultas para introducir dicho impuesto, el cual modificaría todo el sistema tributario.¹⁴ No obstante la prioridad que se le brindó a dicha iniciativa, a las gestiones del Ejecutivo para incrementar de esa manera los recursos del Estado y enfrentar con solvencia las tareas del Estado y evitar el déficit fiscal con todas sus consecuencias, esos esfuerzos no dieron fruto sino hasta 1954, cuando el ministerio de Finanzas presentó una nueva iniciativa para introducir el impuesto sobre la renta y una nueva estructura tributaria, las que fueron aprobadas ese año.

situación en que se encuentra el erario nacional”, se introdujeron varios impuestos, entre ellos al consumo suuntuario, a los latifundios, al papel sellado y al timbre (del 2 al 5 por millar), a los alcoholes industriales, etc. *El Imparcial*, junio de 1951.

- 14 Los ministros que promovieron el ISR fueron Alfonso Padilla, Augusto Charnaud Mac Donald y Raúl Sierra Franco. Los presidentes de la comisión de hacienda fueron Emilio Zea González, Manuel Amado Rodas y Julio Estrada de la Hoz.

El objetivo era hacer al sistema más directo y, por lo tanto, menos regresivo y más progresivo, y de esa forma organizarlo de acuerdo con el principio de justicia tributaria, es decir, a mayor ingreso, mayor tasa de tributación, lo que estaba en consonancia con la filosofía política del gobierno de Jacobo Arbenz. La tasa era del 2 por ciento aplicada a ingresos de Q500, hasta llegar a una tasa del 37 por ciento aplicada a los ingresos mayores a Q40 mil.¹⁵

Es de destacar que la legislación era severa en la persecución de la evasión del impuesto sobre la renta. Primero, cualquier apelación o demanda contra el Estado por impuestos, debía ir precedida por el pago de la multa establecida por las autoridades (*Solvete Reperet*). Las figuras jurídicas que se utilizaron para sancionar a los evasores fueron la “defraudación al fisco” y el “delito de falsedad”, que fueron castigados con prisión, con penas que iban de 15 días por no pagar Q25, hasta 8 años de prisión correccional por evadir Q40 mil, o más. Además, se establecieron multas que doblaban el impuesto eludido.

De esta manera, en junio de 1954 se aprobó el ISR en tercera lectura y se discutía por artículos la nueva ley durante los últimos días del gobierno de Arbenz. Esta ley iba a entrar en vigencia el uno de julio de 1954, según los planes del gobierno, pero por los acontecimientos que ocurrieron a finales de junio y principios de julio (la caída de Jacobo Arbenz), la ley fue olvidada.

Entre las primeras acciones del nuevo gobierno del coronel Carlos Castillo Armas, estuvo la derogación de un conjunto de impuestos, entre los que se destacaron el impuesto a los bienes suntuosos, a los sacos para la exportación de café, a los alcoholes industriales, a los combustibles, etc. Para ilustrar la nueva situación tributaria,

15 La Ley sobre impuesto sobre la renta fue publicada en su totalidad por el diario El Imparcial por entregas, desde el 14 de enero hasta abril de 1954. Varios comentaristas se dieron a la tarea de analizar y enjuiciar la nueva ley, entre los que se destacan Francisco Villagrán y Fabián S. Ymeri, este último crítico opositor de la nueva medida.

en un campo pagado de diciembre de 1955, el gobierno solicitó que se aceptara un aumento al impuesto de los combustibles, argumentando entre otras cosas, que ese gobierno había derogado o recortado alrededor de 20 impuestos, luego de su llegada al poder en 1954, y que necesitaba aumentar sus ingresos para cumplir con sus obligaciones. Esto, a pesar de que el gobierno de los Estados Unidos brindó una sustancial ayuda económica, superior al conjunto de la ayuda que brindó a todos los países de América Latina, lo que explica en parte que el gobierno de Castillo Armas no propusiera una reforma tributaria, salvo esta pequeña modificación en los impuestos sobre los productos derivados del petróleo.

Lo cierto es que la política económica de Castillo Armas rebajó o quitó tributaciones directas e indirectas, con el supuesto objetivo de lograr “el abaratamiento del costo de la vida”. De acuerdo con Werner Marti, el gobierno de Castillo Armas criticó los “aumentos inmoderados de los impuestos cargados a los ciudadanos por sus predecesores, y emitió una serie de leyes que los abolió o los redujo”.¹⁶

A partir del 1954, el proceso de toma de decisiones en relación con la política fiscal dejó de ser plural, de la misma forma en que el sistema político se convirtió en excluyente y autoritario. El elitismo del proceso de toma de decisiones se reflejó en el papel privilegiado de la élite económica en la definición de las políticas económicas de los gobiernos que se sucedieron desde Castillo Armas.

Por ello, la naturaleza del Estado que surge en 1954 y las relaciones entre Estado y sociedad que en ese momento se establecieron, son el marco explicativo para entender la baja carga tributaria que ha prevalecido desde esa época y la precariedad de los recursos públicos. Por un lado, se brindó libertad completa a los empresarios, especialmente libertad de organización y asociación, mientras que, por otro lado, todo lo contrario aconteció a las clases trabajadoras, a los estudiantes,

16 Marti, Ob. Cit.

maestros, en general a las clases medias y populares. Se desorganizó a las clases subalternas y se creó un eje represivo conformado por el Estado y su alianza con la élite económica. Un régimen de *laissez faire, laissez passer* fue instaurado. Se derogaron las reglamentaciones a las cámaras empresariales, pues la reglamentación establecida por Arévalo pretendía regular la composición de las cámaras y mantener la organización por sectores.

En efecto, el gobierno de Castillo Armas introdujo grandes cambios en el sistema político y social de Guatemala. Se destruyó el Estado democrático en construcción, el cual, de acuerdo con los tiempos, se dirigía hacia la formación de un Estado benefactor, y en su lugar echó las bases de un Estado autoritario y anticomunista en el que el poder fue centralizado, la participación se restringió y la represión fue dirigida hacia la organización de los sectores medios y populares.¹⁷ En términos políticos, la victoria de Castillo Armas significó que la élite agraria retornara a la posición dominante en la política guatemalteca. O sea, se reestableció la fuerte influencia del sector privado sobre la naturaleza del Estado y sus políticas, lo cual ha continuado hasta ahora.

Esto explica la estrategia de desarrollo económico liberal y anti-comunista que se impulsó desde entonces, a favor de las élites, y en la que desapareció la promoción de cualquier tipo de reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores. Un objetivo estratégico de los gobiernos posrevolucionarios fue la desmovilización de las masas rurales y urbanas. Los sindicatos y las centrales sindicales y los partidos políticos que apoyaron al gobierno de Arbenz fueron declarados fuera de la ley y los activistas políticos y líderes de los sindicatos fueron perseguidos.

Antes de 1954, el sector privado organizado en cámaras tuvo una influencia menor en los asuntos del Estado. Esta experiencia de

17 Este Estado tuvo un fundamento doctrinario en donde comunismo era todo aquello que se relacionara con las políticas de los gobiernos de Arévalo y Arbenz. La noción de comunismo abarcaba todo aquello que apuntara a la reforma social y económica.

débil influencia sobre el Estado por parte de la élite económica en el período de 1944-1954, dejó una fuerte impresión entre los empresarios, y los hizo formar organizaciones poderosas después de la caída de Arbenz. De esta cuenta, se dio un aumento sorpresivo de organizaciones y ramas de organizaciones del sector privado, luego de establecido el nuevo régimen. En 1957 se fundó el CACIF, el cuerpo coordinador del sector privado, de la Cámara del Agro, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Finanzas, Cámara de Turismo y la Asociación de Azucareros. Los principales objetivos del CACIF fueron, desde esa fecha, luchar contra cualquier tipo de acción estatal que fuera contraria a los intereses del sector privado, y mediar en caso de conflictos entre las diferentes ramas del sector privado. Su función ha sido principalmente defensiva y pasiva, en el sentido de que su principal actividad ha sido bloquear las acciones y la legislación inconveniente por parte del Ejecutivo. Desde su creación, pero especialmente en las últimas tres décadas, el Estado guatemalteco rara vez ha sido capaz de llevar a la práctica sus proyectos cuando a éstos se ha opuesto el poderoso CACIF.¹⁸

Desde 1957, el sector privado ha tratado de mantener un frente unificado a través del CACIF para tener una posición de fuerza en las confrontaciones con el Estado. Compuesta por empresas medianas y grandes, el CACIF ha bloqueado la formación de otras organizaciones empresariales, como las presiones ejercidas para evitar la organización del FEPYME y otras instancias empresariales que no se subordinen a sus dictados. En el caso del FEPYME, sus líderes se han quejado de que el CACIF los ha bloqueado y excluido de las negociaciones con el gobierno.

Una forma en que el CACIF ha ejercido su poderosa influencia sobre los gobiernos, ha sido la composición de los gabinetes económicos, los cuales han estado integrados mayoritariamente por miembros del sector privado. De esta manera, ha controlado

18 Marti, Ob. Cit.

la política fiscal y la política macroeconómica y, sin embargo, existe una retórica anti Estado por parte de la élite económica, especialmente durante la hegemonía del discurso neoliberal en los años ochenta.¹⁹

A pesar de los vínculos existentes entre los gobiernos y el sector privado, como hemos visto, ha habido una relación conflictiva entre ambos, pues el sector privado no confía en el Estado, lo considera corrupto y un muy mal administrador de los recursos públicos. En este contexto, aun los ministros vinculados al sector privado han llegado a enfrentarse con sus colegas. En general, las reformas tributarias han tendido a provocar los conflictos más agudos. A la luz de la historia reciente, puede afirmarse que la poderosa élite económica ha limitado la habilidad del Estado para poner en práctica políticas de desarrollo necesarias para la modernización económica del país, incluyendo las fiscales. Así, el poderoso sector privado ha sido capaz de dictar al Estado qué políticas de desarrollo son aceptables y cuáles no.

Por otra parte, una de las fuentes principales de la debilidad del Estado, principalmente desde 1954, ha sido la corrupción en la administración pública, pues esta práctica se generalizó especialmente durante los gobiernos militares que se establecieron en los años 70, la cual ha minado la legitimidad del Estado. Como consecuencia de ese pasado, en la percepción de la población, el aparato del Estado únicamente funciona para que los políticos y los militares amasasen grandes fortunas.

Después de 1954, el Estado guatemalteco perdió el poder impositivo que había construido con los gobiernos anteriores, tanto en lo que se refiere a la administración tributaria (aplicación de penas drásticas), como en su estructura (tipos de impuestos y tasas). Desde entonces, el Estado guatemalteco se ha encontrado en constante lucha contra el sector privado para aumentar los ingresos fiscales.²⁰

19 Marti en un anexo de su libro, muestra la abrumadora presencia de empresarios, tecnócratas y políticos ligados al CACIF en los gabinetes económicos. La otra presencia significativa es la de los militares.

20 La fundación del CACIF poco después del triunfo de Castillo Armas confor-

Un Estado en búsqueda de recursos (1958-1999)

El impuesto sobre la renta fue establecido hasta 1963, durante el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes, luego de una batalla con el CACIF. Al encontrarse en una seria crisis financiera, por una caída súbita del precio del café en los mercados internacionales, ese gobierno recibió del Banco Mundial la recomendación de introducir el impuesto sobre la renta y reducir el gasto público. Esta iniciativa encontró la oposición del CACIF y especialmente de la AGA, y la ausencia de apoyo por parte de los principales partidos políticos de oposición, la DC y el PR.²¹

La administración Kennedy había puesto como condición para recibir ayuda por parte del Programa Alianza para el Progreso, que se pusiera en vigencia el impuesto sobre la renta, lo cual disuadió al sector privado a aceptar la introducción del nuevo impuesto, con la excepción de la élite agraria. Fue aceptado pero se le introdujeron modificaciones que redujeron sustancialmente su impacto en la recaudación tributaria, debido a la significativa cantidad de exenciones.²²

El gobierno de Julio César Méndez Montenegro hizo varios intentos para realizar una reforma tributaria que aumentara los

ma un gran polo empresarial, con un poder inusitado y sin contrapesos. No hay equilibrio desde entonces en la sociedad civil, porque por un lado existe el sector privado con una gran organización y otros recursos (prensa, capital, información, etc.) y del otro lado, la desorganización de los sectores populares, los trabajadores, quienes sufren la represión, la persecución. Esto crea un desbalance de poder y el debilitamiento del Estado ante el sector privado organizado en el CACIF.

21 Según Ydígoras, el 24 de noviembre de 1963 firmó el decreto legislativo que hizo ley el impuesto sobre la renta, y el 25 dos aviones talaron su vivienda y unos cuarteles del ejército. El desasosiego que produjo el golpe de Estado que lo derrocó, de acuerdo con su versión, se debió al creciente déficit fiscal y a la necesidad de aumentar los impuestos, y la llegada a Guatemala del doctor Juan José Arévalo. El Imparcial, abril 1 de 1963, entrevista en Managua, Nicaragua.

22 Marti, Ob. Cit.

ingresos del Estado; estos intentos fueron hechos en 1966, 1967 y 1968, pero todos fracasaron. En octubre de 1966, una reforma tributaria que pretendía aumentar los impuestos directos de Q16.5 millones a Q26.4 millones (del 7 por ciento del PIB, al 7.8) para aumentar la inversión pública (en seguridad, políticas de transformación agraria, vivienda), encontró la oposición del CACIF y del Consejo de Estado, el cual estaba compuesto por representantes del agro, comercio, industria, finanzas, colegios profesionales, sindicatos, municipalidades y representantes de los tres poderes del Estado. Ante el fracaso de este intento, el gobierno buscó una salida en un impuesto temporal y extraordinario. En 1968, salió del gabinete el ministro de Hacienda, Alberto Fuentes Mohr, luego de intentar modificar la estructura tributaria y no poder convencer al sector privado. El gobierno tuvo que hacer recortes significativos en el presupuesto, en las áreas de la educación, la salud y la infraestructura, así como bajarle los salarios a los empleados públicos, limitar su programa de desarrollo y sus planes de transformación agraria, etcétera.

Con el gobierno del general Carlos Arana se militarizó más el Estado, y las políticas económicas de este gobernante se basaron en una intervención sustancial del Estado en la economía. Este gobierno estableció una serie de instituciones estatales para promover la actividad económica a través de la investigación, capacitación, préstamos bancarios y la puesta en práctica de nuevos mecanismos para controlar los precios de los bienes agrarios. Aunque la corrupción no era algo nuevo, con este gobierno se alcanzaron nuevos y más altos niveles en el mal manejo de los recursos estatales. Lo que fue cualitativamente diferente, fue el uso sistemático del aparato del Estado para el enriquecimiento de un nuevo sector de la estructura de poder —los militares del alto mando del ejército, sus aliados civiles, y los burócratas más cercanos. Los oficiales del ejército, que suplantaron a los políticos tradicionales representantes de los intereses agrarios, hicieron fortunas de manera independiente en la industria, el comercio y las finanzas. Esto hizo que los oficiales del ejército se convirtieran, a los ojos del sector privado, en sus competidores desleales.

El ministro de Hacienda del gobierno de Arana, Jorge Lamport Rodil, miembro prominente de la comunidad de negocios, en mayo de 1974 propuso aumentar los impuestos a la exportación de productos agrícolas, del pescado y el camarón. Este aumento fue considerado por Lamport como la única salida al déficit y para proporcionarle al gobierno los suficientes recursos públicos para impulsar el desarrollo económico. Sin embargo, de nuevo apareció la resistencia del sector privado a la política tributaria, y éste amenazó con llamar a la huelga en las fincas de café. Finalmente, se aceptaron algunas modificaciones, y el decreto 50-74 fue redactado por el propio sector privado, lo que dio como resultado que se bajaran las tasas impositivas. Como un efecto involuntario de estas reformas, se dio un aumento de los impuestos en relación con las exportaciones de café en 1979 y 80 (el precio del grano se disparó), cuando se dieron las más altas tasas de tributación en las últimas décadas, desde 1954, en relación con el PIB: el 10 por ciento.²³

Durante la década del generalato (los 70), el ritual de las elecciones escondió el carácter autoritario del régimen, donde “sólo la derecha podía participar y sólo el alto mando del ejército podía ganar”, hasta que degeneró en una farsa trágica con el gobierno de Lucas García. El alto mando del ejército se cohesionó en la creencia de que el ejército era la única fuerza capaz, moral y material, de gobernar Guatemala, pero eso implicaba una recompensa. Los militares no solamente ascendieron al poder del Estado, sino que se convirtieron en la fracción dominante de la clase dirigente. En este período ocurrió lo que algunos comentaristas han llamado la *gangsterización* del poder político.

23 El ministro de Finanzas del gobierno de Álvaro Arzú, Pedro Lamport, dio otro dato en declaraciones a la prensa en octubre de 1998. Según él, en los últimos 40 años, el nivel más alto de tributación fue del 10.2 por ciento del PIB, alcanzado en el bienio 1977-1978, como consecuencia de medidas tributarias extraordinarias tomadas por el gobierno para financiar la reconstrucción del país después del terremoto de 1976. *Prensa Libre*, octubre de 1998.

Durante el gobierno de Romeo Lucas García, la participación de los militares en los asuntos políticos y económicos continuó y se incrementó. A estas alturas, muchos oficiales de alto rango estuvieron a cargo de la mayoría de instituciones del Estado y usaron su posición con el propósito de acumular riquezas. Esta corrupción, que excedió cualquier experiencia anterior en Guatemala, llevó a una ruptura en el interior del ejército y con la élite económica.

De acuerdo con Wemer Marti, hacia el final de los años 70, “la jerarquía militar encontró una creciente oposición del sector privado guatemalteco, al cual no le gustaba la competencia en los negocios por parte de los oficiales del ejército y no estaba dispuesto a pagar impuestos que iban a desaparecer en los bolsillos de los militares. Hacia 1981, era evidente la ruptura que había entre el CACIF, la poderosa organización de todos los sectores privados, y el liderazgo militar”.²⁴

El gobierno *de facto* del general Efraín Ríos Montt, en abril de 1983 realizó una reforma tributaria que introdujo por primera vez el IVA, en una tasa del 10 por ciento, bajo la presión de un creciente déficit fiscal y las demandas de una guerra que se intensificaba. Esta modificación en la estructura tributaria favoreció a la élite agraria, al desaparecer el impuesto de exportación, pues se tenía como propósito ulterior orientar la economía más hacia la exportación. Esto inauguró conflictos inéditos entre las fracciones del sector privado, entre el sector agrario y los sectores industrial y comercial, los más afectados. Hubo un impacto desigual y el CACIF se opuso, como usualmente ha sucedido desde 1954. Se le hicieron leves modificaciones, pero la ley fue aprobada, aunque más tarde se dijo que esa reforma había sido una de las razones del golpe de Estado que derrocó al general en 1983.

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno de Humberto Mejía Vítores, fue reducir la tasa del IVA del 10 al 7 por ciento.

24 Marti, Ob. Cit.

Sin embargo, poco antes de entregar el poder, el 8 de abril de 1985, en el llamado lunes negro, el gobierno militar anunció un nuevo paquete tributario, en el que aparecían nuevos impuestos y se aumentaban las tasas de los impuestos existentes. Los antecedentes que condujeron a este intento fueron el aumento del déficit fiscal y las presiones del FMI para aumentar la tasa tributaria. El déficit en 1977 fue de 0.7 por ciento, mientras que en 1983, fue del 3.8 por ciento; la reforma afectaría sobre todo al sector privado, pero los consumidores pagarían altos impuestos.

La reacción fue una masiva propaganda en contra del gobierno por parte del sector privado y la oposición aguda de la Asamblea Constituyente. El CACIF demandó que se repudiaran las nuevas leyes, y que se destituyera a los miembros del gabinete económico, los ministros de Finanzas, de Economía, el presidente del Banco de Guatemala y el de Energía y Minas. Una semana más tarde, el gobierno retiró la ley, y fueron destituidos los ministros de Economía y Finanzas. Esta victoria del sector privado contra el gobierno militar se dio en el contexto en el que éste llevaba a cabo una política de contrainsurgencia total, en el marco de la cual había organizado a casi un millón de campesinos en las PAC, había logrado derrotar la amenaza insurgente, y había organizado el ejército más grande de la historia del país; sin embargo, este mismo ejército en el poder no fue capaz de imponerle a la élite económica el aumento a los impuestos y así fortalecer al Estado y al sistema social. El gobierno militar fue capaz de asesinar a decenas de miles de guatemaltecos, pero incapaz de aumentar un punto el porcentaje de los impuestos en relación con el PIB.

El intento de reforma tributaria en 1987 del gobierno de Vinicio Cerezo, tuvo como consecuencia una huelga general de los empresarios y por lo menos dos intentos de golpe de Estado. La correlación de fuerzas políticas impidió que Cerezo pusiera en práctica alguna reforma de largo alcance; además, poco a poco su gobierno se desacreditó por las acusaciones de corrupción por parte de los

medios de comunicación. Hacia el final, el gobierno de Cerezo estaba enfrentado en una total ruptura con el sector privado y con una generalizada desilusión popular. Las razones que argumentó este gobierno para realizar la reforma tributaria fueron, primero, que el déficit fiscal aumentaba de manera dramática, el cual tenía que detenerse para prevenir o impedir tendencias inflacionarias peligrosas; y segundo, el Estado había abandonado o no había cumplido con funciones básicas, en el área de las políticas sociales, lo que el gobierno bautizó como la deuda social. Esta reforma no logró sus objetivos, y en 1989 la tasa de tributación cayó con relación al PIB.²⁵

Con la ascensión al poder de Jorge Serrano, y estando en el ministerio de Finanzas Richard Aitkenhead, se realizó una reforma tributaria relativamente exitosa, pues hubo un aumento limitado de los impuestos. A través de la negociación, el gobierno llegó a un acuerdo con el sector privado, pero no modificó la estructura regresiva de la carga tributaria, y no alcanzó la totalidad de sus metas, aunque aumentó la tasa de tributación en relación con los años anteriores.²⁶ Durante este gobierno los indicadores macro económicos se estabilizaron, y el déficit fiscal bajó sustancialmente, hasta llegar a cero durante los años 1991 y 1992.

Con el apoyo total de los partidos mayoritarios representados en el Congreso, el gobierno de Ramiro de León Carpio, en 1995, propuso una reforma tributaria en la que se aumentaba el IVA de 7 al 10 por ciento, pero que también aumentaba el impuesto al

25 Mayra Palencia y Fernando Valdez, *Los dominios del poder, la encrucijada tributaria, Guatemala*, FLACSO, 1998. El ex presidente alega que la acusación de corrupción fue el argumento del sector privado contra la reforma, acusación que, por otra parte, no ha sido comprobada, según él. Además, señala que la reforma promovida por su gobierno tuvo efectos positivos, pero no alcanzó plenamente sus objetivos por la oposición de los partidos políticos PAN, la UCN y otros.

26 Entrevista con Luis Reyes Mayén. Es necesario recordar que este gobierno concluyó dramáticamente, en medio de una abrumadora evidencia de corrupción rampante.

patrimonio, el ISR subía otra vez al 30 por ciento, etc. A pesar de los esfuerzos para que la CC dejara intacta la reforma y no amparara al sector privado, una a una fueron impugnadas las medidas apelando a la Constitución y de esta manera fueron rechazados todos los cambios y los aumentos. Solamente el aumento al IVA quedó vigente.

La historia fiscal del gobierno de Alvaro Arzú se inició cuando en el seno de las negociaciones de paz, al abordar el tema socioeconómico, la parte gubernamental propuso a los representantes de la URNG elevar, antes del año 2000, la carga tributaria en un 50 por ciento con respecto a la carga tributaria de 1995, es decir, el 12 por ciento del PIB. El gobierno se comprometió a realizar dicho incremento de acuerdo con los principios de justicia, equidad y a lograr que fuera globalmente progresivo, así como universal y obligatorio. Como primer paso, en 1997, se reformaron el Código Tributario, el Penal, así como la Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero, para fortalecer el poder coercitivo del Estado.

El segundo evento fiscal del gobierno del PAN fue la reforma tributaria impulsada por el ministro de Finanzas, Alejandro Arévalo, que consistió en suprimir exenciones, exoneraciones y deducciones del ISR, así como rebajar la tasa del mismo de 30 a 25 por ciento.²⁷ Además, se introdujeron impuestos al petróleo crudo y a los combustibles derivados del mismo; la salida del país por vía aérea; el gravamen a las empresas mercantiles y agropecuarias, y al consumo de bebidas alcohólicas destiladas, cerveza y otras bebidas. Dentro de este paquete también se encontraban las reformas al IUSI, que consistían en tarifas de acuerdo con la extensión

27 De acuerdo con una investigación de Ana de Molina, esta reforma en verdad debería llamarse contrarreforma, pues el porcentaje del ISR del total de los impuestos bajó sustancialmente con estas reformas. Las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Ramiro de León, en el cual la señora de Molina fue ministra de Finanzas, había logrado subir el porcentaje del ISR en relación con el PTB.

del terreno, su ubicación urbana o rural, tipo de construcción, etc. El gobierno calculaba recaudar por este impuesto Q185 millones, pero numerosas protestas que tuvieron lugar en el altiplano noroccidental del país (promovidas por el partido en la oposición, el FRG), así como la oposición de los partidos con representación en el Congreso y de personalidades como la Premio Nobel, Rigoberta Menchú, el gobierno de Álvaro Arzú solicitó al Congreso la derogación del IUSI el 26 de febrero de 1998. El presidente argumentó que la acción estuvo encaminada a “salvaguardar la paz social y la estabilidad nacional”, lo que muestra la gravedad que percibió en la amenaza de la movilización popular.

A finales de 1998, en la nota donde la secretaria de la Paz y coordinadora de la Comisión de Acompañamiento, Raquel Zelaya, le informa al ministro de Finanzas, Pedro Miguel Lamport, sobre la recalendarización del compromiso tributario de los Acuerdos de Paz, aparecen enumeradas las últimas medidas tomadas por parte del gobierno de Arzú en la esfera fiscal. Estas fueron: a) promover un amplio proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales, con miras a definir una política fiscal que permita una visión de largo plazo y elimine la incertidumbre, definiendo reglas claras, eficientes y estables; b) promover ante el Congreso varios proyectos de ley, entre ellos un nuevo impuesto con características similares a las del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA); c) la reforma al Impuesto Sobre la Renta en lo relativo al acreditamiento del IVA a dicho impuesto; d) proponer un nuevo Impuesto Único sobre Inmuebles; e) revisión del decreto 40-98 para evitar la erosión de la base fiscal, y f) cambios al Código Tributario.²⁸

28 De acuerdo con la Oficina de Análisis Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, la administración de Álvaro Arzú ha sido la única, desde 1980, que consistentemente ha tenido aumento de la recaudación durante el período de gobierno. Si se toma la carga tributaria bruta, es decir, incluyendo el subsidio que se le otorga a la exportación, entonces los datos son los siguientes: 1996: 8.7; 1997: 9.2; 1998: 9.4; 1999: 9.6. Si se toma la carga tributaria neta, es decir, excluyendo el subsidio, entonces los datos son los siguientes:

La Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal entregó su informe a la Comisión de Acompañamiento el 29 de diciembre de 1999, el día que se celebraba el tercer aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz y tres días después del triunfo electoral de Alfonso Portillo, candidato del FRG, quien ofreció durante su campaña electoral apoyar las propuestas de la CPPF. La CPPF entregó su informe, *Hacia un pacto fiscal en Guatemala*, en donde se encuentran los principios, los compromisos y la calendarización de los mismos, luego de hacer consultas con la mayoría de los sectores sociales y políticos, a nivel nacional y regional.

El conjunto de elementos de esta propuesta debía constituir una guía, un marco para las negociaciones, pues nada de lo allí planteado era inamovible o inmodificable. Hay que señalar, no obstante, que tanto los principios como los compromisos trazan un territorio que, de abarcarse puntualmente en el pacto, significarán un desarrollo sin precedentes del Estado guatemalteco, que muy bien podría considerarse un salto en su modernización. Se completa una normativa que regula de manera completa las bases de la relación Estado-sociedad.

En resumen, el poder político que adquirió la élite económica después de 1954, le permitió resistir la demanda de recursos tributarios por parte del Estado, y de esta manera evadir la responsabilidad de contribuir a la reproducción social, y al mejoramiento de la infraestructura y el desarrollo humano y social de Guatemala. Los indicadores sociales se desarrollaron muy poco, o quedaron en un total abandono. La inversión pública ha sido muy baja desde 1954, manteniéndose en un promedio de 3 por ciento del PIB, aún en la década de los ochenta, cuando el Banco Mundial le demandaba gastar al menos el 6 por ciento del PIB con el propósito de mejorar la inversión social y la inversión en infraestructura.

Durante el período pre 1944, y el que transcurre entre 1944-54, a diferencia del período pos 1954, el sector privado no tuvo

1996: 8.7; 1997: (nd); 1998: 9; 1999: 9.5.

organizaciones que fueran capaces de limitar seriamente la autonomía relativa del Estado. En general, el Estado guatemalteco pos 1954, ha sido un Estado débil, lo que se puede comprobar en lo limitado de sus recursos y en su poca capacidad para poner en práctica sus políticas, especialmente cuando éstas colisionan con los intereses de la élite económica.

Desde 1980, el promedio de carga tributaria en relación con el PIB ha sido de 7 por ciento, el más bajo de Centroamérica y uno de los más bajos del mundo, y la relación entre los impuestos directos e indirectos es de 20/80 por ciento, por lo que puede calificarse de un sistema tributario regresivo. En lo que corresponde a la elaboración y discusión de las políticas fiscales, el sector privado fue en las últimas décadas el único interlocutor de los gobiernos.

Todos los intentos realizados desde 1985 de abrir la arena de discusión sobre las políticas fiscales a otros sectores, no lograron su objetivo de alcanzar un acuerdo nacional concertado y plural. El proceso continuó siendo excluyente, a pesar de los avances que se dieron en el camino a la democratización. El sistema político experimentó una apertura progresiva, que concluyó con la firma de la paz en 1996, momento a partir del cual se eliminaron las trabas para la participación política de todos los sectores de la sociedad. El avance de la democracia y la firma de los acuerdos de paz, entonces, han creado las condiciones para que el proceso de toma de decisiones de las políticas fiscales se convierta realmente en plural y participativo.

III PARTIDOS POLÍTICOS Y PACTO FISCAL

En el pacto fiscal, los partidos políticos tienen que jugar un papel crucial, tanto en el proceso de toma de decisiones, en las negociaciones, como en la comunicación con la sociedad, en la creación de un amplio apoyo popular a través de la persuasión y la información, en cuya tarea tendrán que estar acompañando al gobierno y los actores sociales. Los partidos políticos deben participar en este proceso, no como representantes de sectores, o de distritos, sino que deben actuar sobre todo en interés del bien común. Además, los partidos deben jugar su papel, no sólo de representantes de la sociedad ante el Estado, sino también del Estado ante la sociedad; en especial, en la tarea de modificar la cultura antitributaria que predomina en la sociedad.

Por fortuna, los partidos mayoritarios se han pronunciado a favor de la realización del pacto y de su agenda. En el programa de gobierno del candidato del PAN a la presidencia, por ejemplo, se hizo una manifestación explícita de apoyar el pacto fiscal, al aceptar que constituía una herramienta muy útil para la discusión y definición de una política fiscal con un horizonte de largo plazo, que pudiera generar certidumbre sobre su dirección y aplicación, “factor de suma importancia para la toma de decisiones, tanto públicas como privadas”.

El plan de gobierno del FRG también fue explícito en sus consideraciones sobre la cuestión fiscal, al señalar que se ejecutarían acciones para hacer eficiente la recaudación y la administración tributaria, combatiendo y sancionando la evasión y la elusión fiscales.

Este partido se comprometió a revisar y limitar las deducciones y exenciones fiscales, a promover la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestal, con la finalidad de terminar el período de gobierno sin déficit fiscal. Es decir, sus políticas serían la combinación del mejoramiento de la recaudación tributaria y la racionalización del gasto público, el cual se orientaría a cumplir con los Acuerdos de Paz. Finalmente, el FRG se comprometió a apoyar los esfuerzos para consensuar el pacto fiscal.

En esa misma tónica se manifestó el programa de gobierno de la ANN. En lo que corresponde a la política fiscal, esta alianza de partidos y grupos políticos reiteró su compromiso con lo contenido en los acuerdos de paz, específicamente lo referido a las metas allí planteadas, es decir, el 12 por ciento del PIB, y el compromiso de que la estructura tributaria fuera “globalmente progresiva”.

La reciente campaña electoral permite pensar, por otro lado, que el proceso fortaleció la organización partidaria y los vínculos con las bases. La ANN y los grupos políticos que la componen, especialmente la URNG, salieron fortalecidos organizativamente y con presencia nacional. El PAN logró en la primera vuelta de las elecciones un caudal electoral semejante al que lo llevó al poder, lo que hace pensar que hay un electorado leal que no disminuyó a pesar del desgaste en el gobierno, y logró también un número significativo de alcaldías. El partido que ganó las elecciones, el FRG, tiene en su favor un mandato de más de un millón de votos, lo que le da una fuerte legitimidad, que puede significar un importante soporte para promover el pacto fiscal.

A continuación se desarrollan las principales ideas que se abordaron en las entrevistas con los principales representantes de los partidos políticos con mayor apoyo electoral (URNG, PAN y FRG).

El fortalecimiento del Estado

Un elemento que salta a la vista en todas las entrevistas con los dirigentes políticos, es el hecho de que todos reconocen la necesidad de fortalecer el Estado, y fortalecer las finanzas públicas, para que se pueda cumplir con los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz y con las funciones determinadas por la Constitución. La diferencia radica en lo que cada uno entiende por fortalecimiento del Estado y cómo planea construir esa fortaleza.

Para la URNG, fortalecimiento del Estado significa un Estado con legitimidad popular, un Estado cuyas políticas públicas sean el resultado de la amplia participación de la sociedad civil, no un Estado que fortalezca meramente su capacidad punitiva, su capacidad para sancionar o castigar, por ejemplo a través del mejoramiento o reforzamiento de la administración tributaria. Como dice Wilson Romero, “No podemos concebir el fortalecimiento del Estado, sin el fortalecimiento de la sociedad civil”.

Ante la pregunta: “¿Cómo fortalecer al Estado, cómo acumular la energía política para hacer las reformas fiscales necesarias?”, el representante de la URNG respondió que hay un elemento que atraviesa todos los acuerdos de paz y es el de la participación social, de la participación ciudadana. Este es el elemento clave, pues no se puede concebir el fortalecimiento del Estado sin el fortalecimiento de la sociedad civil, sus organizaciones y la participación de esa sociedad en las políticas públicas que le incumben, desde su definición, su aplicación y el control. “Un ejemplo de esto –sostiene Wilson– es el fortalecimiento de la participación de la mujer a través del Foro de la Mujer y el fortalecimiento del movimiento maya a través de las comisiones que se organizaron para darle forma al cumplimiento de los acuerdos relacionados con los intereses indígenas. La participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas es un mecanismo de fortalecimiento del

Estado. De esta manera, se le da mayor legitimidad al Estado, y esta legitimidad le hace más fuerte y capaz de impulsar las reformas necesarias”.²⁹

En los acuerdos de paz están contenidos el compromiso y la necesidad de fortalecer al Estado, lo que implica su fortalecimiento institucional y jurídico, así como el fiscal y financiero. “Con el nivel de recaudación existente –dice Wilson–, el Estado está incapacitado de poder enfrentar una serie de retos como son la infraestructura y la inversión social. El fortalecimiento del Estado no significa crear un gran ente burocrático, sino un Estado democrático capaz de impulsar políticas de desarrollo”.³⁰

Hay un reconocimiento de la debilidad del Estado, especialmente por parte del PAN, el cual durante su gestión pudo constatar los constreñimientos políticos, institucionales y legales que se le impone al ejercicio del poder político en Guatemala. Desde el inicio de la administración de Álvaro Arzú, el secretario privado de la presidencia, Gustavo Porras, reconoció la debilidad política del Estado para poder aumentar la carga tributaria. El problema de la gobernabilidad, sostuvo Porras en 1996, no se encuentra en la in-subordinación y desobediencia de los sectores populares, sino en la dificultad de gobernar a los sectores poderosos. Para él, allí está la principal fuente de ingobernabilidad.

Hacia el final de esa administración, el mismo Porras insiste en señalar los límites impuestos al Estado para dirigir o tener impacto en la economía. “En último análisis –sostiene Porras–, todo conduce a constatar el hecho de la debilidad creciente del poder político, en el acariciado sueño de ir extinguiendo al Estado”. El poder rector del Estado se socava con modas como la desconcentración, la descentralización, la minuciosa división de poderes –como sucede con la CC–, así como una estructura legal que limita su capacidad de recaudar impuestos”. Para Porras, también el fortalecimiento

29 Entrevista con Wilson Romero.

30 *Ibid.*

del Estado pasa por la participación, y en el caso particular de la problemática fiscal en la formación de una gran alianza que aisle a aquellos que se opongan al fortalecimiento financiero del Estado.³¹

Para el FRG, también hay necesidad de fortalecer financieramente al Estado, y esto se logrará fortaleciendo primero la administración tributaria, las leyes y su drasticidad para perseguir la evasión del pago de los impuestos. De ahí que la SAT sea foco de la atención de este partido político, así como la figura jurídica que permitirá aplicar medidas punitivas que disuadan a quienes practican la defraudación tributaria. Para Eduardo Weymann, esto está muy claro, pues no se puede subir las tasas impositivas sin haber mejorado la administración, sería como “seguir echando agua a un tarro lleno de hoyos”. “Los dos objetivos fundamentales del FRG en el tema fiscal –planeó Weymann– son fortalecer las finanzas públicas con el doble propósito de darle cumplimiento a las metas de los acuerdos de paz y lograr la estabilidad macroeconómica. Sólo así se puede construir un Estado moderno, de posguerra”.³²

Para algunos líderes políticos, el pacto fiscal en sí mismo es una forma de fortalecer al Estado, pero eso depende del mecanismo, del cómo se lleve a cabo el pacto y, principalmente, de quiénes participen. Si el pacto resulta de la participación plural de la sociedad, si la arena en que se hagan los acuerdos se habita por representantes de la sociedad civil sin exclusiones (no sólo de un sector, sino de los principales sectores), entonces es posible pensar que el proceso mismo del pacto fiscal va a fortalecer al Estado, al darle legitimidad al contenido de lo que allí se discuta.

Las funciones del Estado

“El concepto del Estado que queremos, o que queremos construir ya se encuentra en los acuerdos de paz”, sostiene Raquel Zelaya, y en opinión de Juan Alberto Fuentes del PNUD, esa concepción se

31 Entrevista con Gustavo Porras.

32 Entrevista con Eduardo Weymann

encuentra en armonía con la visión del Estado de las organizaciones financieras internacionales, que “ya no responde a la concepción neoliberal que se tenía en los años ochenta”. El papel ya no es sólo de proveer la estabilidad en las condiciones macroeconómicas, sino el tener un papel más activo en las áreas de seguridad, justicia y desarrollo humano (en las áreas sociales, como educación, salud y vivienda). Las tres organizaciones políticas aquí presentadas, coinciden en esta visión del Estado, aunque presentan diferencias de matices y de énfasis.

Como es coherente con sus premisas ideológicas, la URNG considera que Guatemala “necesita más Estado”. Este debe tener un papel más dinámico de orientación/regulación de la actividad económica, hallándose menos condicionado/subordinado a los sectores económicos privados. “El Estado debe tener independencia en el diseño e impulso de las políticas económicas y sociales, y su objetivo y racionalidad debe estar orientada al servicio de los segmentos especialmente vulnerables y empobrecidos de Guatemala”. Por esto mismo, se considera esencial desarrollar una cultura de Estado en la población, que sea la base de legitimidad de sus acciones. La izquierda política considera que el papel del Estado es fundamental para impulsar un modelo de desarrollo que promueva la industria nacional, que modifique la predominancia de los intereses agrarios.

Desde la perspectiva del gobierno del PAN, el Estado debe ser fuerte, pero no por su aparato, sino por su capacidad de rectoría, por su capacidad de poder normar la vida económica, por su eficacia para ser subsidiario del esfuerzo de la sociedad y con su capacidad de ser solidario con los más pobres. ¿En qué consiste su función? En proporcionar los servicios básicos, salud, educación, infraestructura, seguridad. Para poder cumplir con estas funciones tiene que propiciar una revolución tributaria. “El Estado tiene que ser el recaudador de fondos públicos y el asignador estratégico y supervisor de que esos recursos sean eficaces”.³³

33 Porras.

La subsidiariedad del Estado es un atributo que también le reconoce el ministro de Economía del gobierno del FRG, Eduardo Weymann, pues para él, “la visión del Estado de nuestro partido es la de un Estado subsidiario, entendido como aquel que realiza las actividades que a los sectores privados no les interesa realizar, o que les es muy costoso hacer. Tiene que asumir las economías de escala y resolver, en el caso de Guatemala, los rezagos que hay en el área social: este país es enfermo, analfabeta, no goza satisfactoriamente de servicios como la justicia y la seguridad ciudadana. El Estado debe atender estas necesidades, principalmente la seguridad”.³⁴ Para él, “en el modelo de desarrollo actual, el Estado es utilizado sólo para desarrollo de la oligarquía. Los servicios sólo se le brindan a la oligarquía. El Estado guatemalteco ha sido mercantilista, dador de privilegios a un sector de la sociedad. Lo que necesitamos es un Estado fortalecido que eduque a la población, pero que no sea empresario.”³⁵

El problema fiscal

Según el IPES, centro de estudios de la URNG, hay por lo menos dos elementos que impiden elevar la carga tributaria y resolver la cuestión fiscal: a) factores de carácter estructural de la economía: un mercado interno débil, bajos salarios, niveles de ingreso precarios, un consumo reducido. Una economía dual, en la cual una gran cantidad de personas esta realizando actividades en el sector informal, en una economía de subsistencia. De ahí la crítica al sector privado que sostiene que hay que ampliar la base tributaria, pues si así se hiciera mucha gente moriría de hambre; b) Factores de carácter institucional, entre ellos la debilidad del Estado, la debilidad de la administración, de su capacidad coercitiva para hacer cumplir las leyes. Es decir, sostiene Wilson, “El marco jurídico institucional del Estado para el cobro de impuestos, está diseñado para que los dueños del gran capital lo evadan, no paguen impuestos”. “Lo

34 Weymann.

35 *Ibid.*

que se persigue –indica Wilson– es una política tributaria globalmente progresiva, lo que implica tanto los ingresos como el gasto, no sólo lo tributario, es decir, el que tiene más que pague más, que sea más directo y menos indirecto, y el que tiene menos recibe más”.³⁶

Para el diputado del PAN Mariano Rayo, “el problema fiscal tiene dos caras, el del gasto y del ingreso. Sobre el gasto, el gobierno del PAN hizo grandes avances, en la parte de transparentar, agilizar, modernizar, eficientar el uso de los recursos que se recaudan. Ejemplo, SIAF, así como en el aumento de la inversión pública como la inversión en recursos humanos, como el funcionamiento del Estado mismo lo demuestra. Lo que no tuvo la misma velocidad fue la recaudación, el ingreso. Este es el problema fundamental, el corazón del problema fiscal. Aquí hay varios obstáculos: 1) la ausencia de una cultura de tributación. 2) la necesidad de ampliar la base de tributación. 3) la legislación es demasiado compleja, hay cortapisas, desde la Constitución. 4) los guatemaltecos seguimos modas.”

El camino que propone es lograr el mayor consenso posible en la forma de resolver el problema, y también realista: es importante la equidad, pero “hay que buscar un equilibrio entre los impuestos indirectos y los impuestos directos, sobre la base de la realidad socioeconómica de la población, el conjunto del sistema económico, de la producción, del comercio, etcétera.”

Sobre el fracaso del PAN de alcanzar las metas tributarias, Rayo señaló la crisis económica. “En 1996, nadie hubiera previsto las crisis financieras internacionales, la de Asia, Rusia, Brasil de mediados de 1997 y 1998, además de la caída de precios de los principales productos de exportación. Pero hay que notar que con los acuerdos de paz se echaron a andar procesos que no son medibles. Vemos la tendencia constantemente ascendente de los

36 Entrevista con Romero.

ingresos tributarios, nunca antes había sido así por varios años. Se dejan pues sentadas las bases institucionales para mantener una tendencia al alza, como la SAT, que podría permitir pronosticar que la tendencia continuará. No importa que no se haya llegado al 12 por ciento. Se han echado las bases para un moderno sistema tributario. El problema estuvo en los tiempos, no todos los procesos van a la misma velocidad. El Organismo Judicial, el Legislativo van a diferentes velocidades”.

Para Weymann del FRG, el problema fiscal es un problema político, pues detrás de las dificultades fiscales del Estado se encuentra un sector que se rehúsa a compartir el costo del Estado, “y este sector por décadas, por siglos, ha heredado una cultura antitributaria, que busca justificaciones para no contribuir, como la deficiencia en el gasto público, como la falta de transparencia, como la corrupción, etc. Hay un sector del poder real de la sociedad, que se manifiesta en partidos políticos, en los medios de comunicación, en las instituciones del Estado, que se resiste a cumplir con sus obligaciones”. A este sector, agregó, hay que preguntarle: ¿quieren un Estado inútil o quieren un Estado que dé estabilidad. “La visión de este sector es bastante limitada porque a estas alturas quién no entiende que la estabilidad del tercero, es mi propia estabilidad”, sostuvo.

Postura hacia el pacto fiscal

Se ha vuelto un lugar común decir que en Guatemala, el gobierno introduce cambios en el primer año, o ya no los logra hacer.³⁷ Si se

37 Esta es la postura de un representante de la comunidad internacional, quien, además, señala que el PAN no alcanzó las metas fiscales por falta de “voluntad política”. Esto último, también es una muletilla, que no toma en consideración el poder real del Estado y del gobierno en Guatemala. Quienes han gobernado en Guatemala han enfrentado estreñimientos políticos, institucionales, económicos y los que se impusieron por la dinámica de la guerra, que no terminó sino en 1996, en el primer año del gobierno de Arzú. Vinicio Cerezo afirmó que él gobernó con el 30 por ciento del poder.

tiene la voluntad de hacer transformaciones, entonces hay que hacerlas de entrada, porque el desgaste, el agotamiento del beneficio de la duda, o lo que sea, se convierten rápidamente en un valladar infranqueable. Al gobierno del PAN se le acusa de esa falta de voluntad.

La URNG señala al gobierno de Álvaro Arzú como responsable de no haberse podido cumplir las metas tributarias, lo que atribuyen al hecho de que ese gobierno se negó, desde un principio, a impulsar un proceso de concertación que permitiera avanzar hacia una reforma tributaria consensuada. El proceso fue muy lento, pero reconoce que la introducción del IEMA y la convocatoria finalmente al pacto, fueron dos avances importantes.³⁸ Para la URNG, el pacto fiscal “presenta la gran oportunidad de que, por primera vez en la historia de Guatemala, no sea exclusivamente el gran capital el que defina la política tributaria, el tipo de Estado, la orientación del gasto y las reglas del juego, incluyendo la normatividad jurídica”. Este foro elimina la exclusividad del debate, de la negociación sobre las cuestiones fiscales, que no sean solamente esos dos actores, gobierno y sector privado, los únicos que discutan, sino que también participe más activamente el Congreso, pero también otros sectores de la sociedad civil. Para Wilson Romero se debería suscribir, además, un gran acuerdo nacional sobre la inversión, el empleo, la productividad y el salario, y sobre todo hacerle entender al sector empresarial que ellos también pueden salir beneficiados.

Para Mariano Rayo del PAN, los ritmos que adopte el proceso dependen del estilo de gobierno de la administración de Alfonso Portillo. “Para que el proceso camine y se logre consensos, depende de la actitud del próximo gobierno. La pauta la va a dar el gobierno, si tiene una actitud conciliadora, si no toma acciones que polaricen las fuerzas políticas. Si iniciara una cacería de brujas, entonces las cosas se complicarían, pues no obtendría el apoyo que

38 Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, diciembre de 1999.

necesite o requiera. Es posible asegurar que dada las características de los diputados del PAN, y del partido en general, que la nuestra no será una oposición destructiva y beligerante, como fue la del FRG”.³⁹

Para Raquel Zelaya, el Pacto Fiscal “es parte de los nuevos foros que se abrieron a partir de la firma de la paz, dentro del proceso de democratización que vive el país, y que han incorporado más interlocutores a los procesos de toma de decisiones. Con ello, se llegó al término de las negociaciones cupulares”. Ahora bien, la legitimidad del proceso del pacto fiscal recae en el foro de discusión nacional: el Congreso. Este tendrá que discutirlo, consensuarlo con todos los sectores, el privado, el sindical, el social en general, con los políticos. Pero surge una pregunta, agrega Zelaya, ¿va a ser el Congreso el foro donde se discuta el pacto? El Congreso es el foro del diálogo político, es un ente fiscalizador de las acciones del gobierno y tiene que legislar. La comisión de finanzas tiene a su cargo el trabajo de carpintería, discusión, consulta, elaboración de las leyes. Allí debe estar el eje del proceso del pacto fiscal.

Al opinar sobre la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, Zelaya señaló que ésta había trabajado a puertas abiertas y había logrado no ser atacada, no ser cuestionada. Reconoció que la comisión tiene liderazgo moral. La prensa, por otro lado, ha respetado el proceso del pacto fiscal, no lo ha caricaturizado, entre otras cosas por el carácter independiente de la comisión. Para ella, “existen varios frentes que hay que trabajar: los medios de comunicación y los centros de investigación, las universidades, los articulistas de temas económicos, etc. Todo lo que forma opinión. El otro es el del Congreso, el de los bloques de diputados, y la comisión de finanzas, la que tiene que llamar, convocar a un grupo de notables representantes de los sectores más importantes, para que trabajen el desarrollo de propuestas concretas de proyectos de ley, en el entendido que la comisión determine que éstos son sus asesores, y

39 Entrevista con Mariano Rayo.

lo que la CPPF proponga lo vamos a discutir con esos notables, y de allí va al pleno ya sin discusión, para que ya no haya cambios, deformaciones de lo propuesto”.⁴⁰

La ex secretaria de la Paz, tiene una propuesta concreta para la realización del pacto, como hemos visto, y abunda sobre ella: “Que la comisión de finanzas del Congreso –planteó– nombre una comisión de apoyo multisectorial. Es decir, expertos que vengan de los sectores que ya han sido permeados, para desarrollar la propuesta del pacto fiscal; esta tendría que desarrollarse hasta llegar hasta ser proyectos de ley. Compuesta por representantes del CACIF, sindicatos, cooperativistas, etc. El menor escenario es el Congreso, porque si viene del Ejecutivo puede ser que haya oposición, por aquello del cobro de las facturas. Es preferible que sea vía el Congreso, y no vía el Ejecutivo, por la oposición que puede despertar por parte de las bancadas de la oposición, es decir, que no sea una iniciativa del Ejecutivo. Pero que no se constituya un foro tipo la ASC, porque así no se termina nunca”.

Para Gustavo Porras, el gobierno y los partidos deben desarrollar programas que eleven el nivel de comprensión del problema en el ámbito de los líderes sectoriales, del liderazgo social en el ámbito nacional. O sea que, “el pacto debería servir para hacerle conciencia a la población con todo el concepto sobre el problema fiscal. Debería servir para crear conciencia informada en algunos sectores clave, especialmente los populares, que son los que pueden ser una base de apoyo para impulsar reforma, porque lo que han hecho hasta ahora es oponerse. Se necesita fuerza para entrarle duro a los que se oponen”.⁴¹

El FRG está confiado en que el pacto fiscal va a dar resultados, y tiene la voluntad de apoyar éstos. Eduardo Weymann formó parte de la CPPF por indicaciones de la dirección del partido y

40 Entrevista con Raquel Zelaya.

41 Entrevista Porras.

de su secretario general, Ríos Montt. Weymann presionó para que la capacidad de propuesta de la comisión mejore, y anunció que el FRG no va a posponer la puesta en práctica de las propuestas de la comisión, va a actuar rápido en la solución del problema. “Se va a aprobar en un cien por ciento lo que proponga la CPPF, siempre y cuando cuente con el consenso del foro de concertación del pacto”.⁴²

Para el actual ministro de Economía, “el FRG, para realizar la agenda de la paz y la agenda del pacto fiscal, necesita del apoyo de otras fuerzas políticas, tiene que hacer una alianza con otros sectores porque solo no puede, especialmente necesita del apoyo de la izquierda. Sólo de esa manera, Guatemala podrá alcanzar el cumplimiento de los acuerdos. La izquierda se va a seguir fortaleciendo, y es una fuerza política que eventualmente puede llegar al poder y entonces va a necesitar fortalecer las finanzas del Estado.

Si el FRG logra un acuerdo con esas fuerzas, afuera y dentro del Congreso, entonces el FRG va a tener la capacidad de sacar el tema hacia delante y alcanzar los objetivos del pacto fiscal. Lo que parece imposible es una alianza con el PAN, insistió, ya que “nosotros no podemos hacer alianzas con un sector político que está dominado por la actitud mercantilista. Esta oligarquía nos odia, porque nosotros les hemos dicho: los aranceles los han protegido, no sólo vivieron de exoneraciones fiscales por décadas, sino los están protegiendo los aranceles”.⁴³

Para Weymann, la explicación del fracaso del PAN en el caso del IUSI es clara: “La reforma de los impuestos tiene que ser concertada. Por no hacerlo así, el gobierno del PAN fracasó en el caso del IUSI. No lo discutió con las municipalidades, no lo discutió con nosotros que somos la segunda fuerza política del país. Lo impusieron. El FRG tiene la fórmula para volver a aplicar el IUSI, que será simple, equitativo, manejable y cobrable”.

42 Comentarios personales al ensayo “Viabilidad política del Pacto Fiscal”, 1999.

43 Entrevista con Weymann.

La estructura y la administración tributarias

Wilson Romero considera que cambiar las características de la estructura tributaria no es una cuestión de voluntad, pues depende en gran medida de la estructura económica de Guatemala. En una economía agraria y de bajos salarios como la guatemalteca, añade, no puede fácilmente modificarse la relación entre los impuestos directos e indirectos. “La desigualdad en la distribución del ingreso es una limitante –planteó–. No es lo mismo una base tributaria y su impacto en las tasas en un contexto particular de distribución del ingreso”. Esta es una observación esencial: la estructura fiscal debe ser pensada y luego establecida en el contexto de la distribución del ingreso. En un país en donde hay una gran desigualdad del ingreso, por ejemplo, un impuesto indirecto como el IVA va a afectar más a las personas de escasos recursos, pero en un contexto de menos desigualdad, este impuesto va a tener un impacto más equitativo.

La reflexión de Wilson es la siguiente: “La relación entre los impuestos directos e indirectos tiene relación con el nivel de desarrollo del país y de la base tributaria. Entre más aumenta el ingreso per cápita, obviamente la base es mayor y, por lo tanto, el impuesto directo puede tener un mayor impacto e inmediato”. Por otro lado, según el miembro del CEN de la URNG, “se debe reducir drásticamente la evasión fiscal, tapar los agujeros fiscales, exoneraciones, fugas, exenciones, que desaparezcan ese tipo de impuestos que se utilizan únicamente para evadir impuestos. Asimismo, hay que mejorar la SAT, crear la Unidad de los Grandes Contribuyentes, y mejorar el control de las importaciones. Es necesario tomar medidas administrativas y la revisión de toda la legislación tributaria. Aun con las limitaciones impuestas por la Constitución, con voluntad política y firmeza del Estado puede hacerse cambios importantes, que obviamente van a tener un tope hasta que se modifique la Constitución”.

En opinión de Raquel Zelaya, “la SAT se tiene que poner más drástica, tiene que crear la unidad de los grandes contribuyentes y

actuar fuertemente, pues dos o tres casos ejemplares pesan más que mil esfuerzos técnicos”. Tal como la experiencia en otros países lo indica, hasta que el gobierno decide actuar sobre aquellos que evaden, enviándoles a la cárcel, hasta ese entonces nadie teme continuar con la práctica de la evasión. El Código Tributario ya está en vigencia, la ley pues está lista, sólo falta la decisión de aplicarla.

Sin embargo, como explica Porras, mucho de lo que se evada se hace dentro de la ley, es decir, a través de la elusión, lo cual significa que no se puede perseguir. Esto nos lleva a la cuestión de la manufactura de las leyes. “Sería interesante –planteó Porras– establecer cuáles son los mecanismos que se utilizan para nulificar el impuesto sobre la renta. El superintendente de Administración Tributaria nos dijo que la conformación de la unidad de grandes contribuyentes no era una de sus prioridades porque los grandes contribuyentes cumplían al pie de la letra con sus obligaciones fiscales. Pero, argumentó alguien en esa ocasión, lo que pagan es una suma ridícula y los datos que ofrecen son tan absurdos que ahí está el nudo gordiano. Pero lo hacen conforme a la ley, entonces eso es lo que ellos llaman elusión fiscal, que es que el contribuyente pone de su lado o explota todo lo que está a su favor en la legislación frente a los reclamos del Estado”.⁴⁴

Para el fortalecimiento de las finanzas públicas pueden utilizarse diferentes vías, una de ellas, la que el FRG parece privilegiar, es la del fortalecimiento de la administración tributaria, pues en Guatemala “los niveles de evasión tributaria son muy altos”. Este es el primer paso, el prerequisite, puesto que un aumento en las tasas sin haber mejorado la administraciones como “seguir echando agua a un tarro lleno de hoyos”. El FRG se compromete a fortalecer la persecución de la evasión fiscal y revisar todas aquellas normas que permiten la elusión fiscal. Se tiene un instrumento para realizar este objetivo, la SAT, la cual va a ser fortalecida técnicamente y se le van a proporcionar otros instrumentos jurídicos (la

44 Entrevista con Porras.

aplicación de la ley vigente sobre apropiación indebida de fondos públicos, como declaró el presidente Alfonso Portillo, o el fraude de ley, como propone la CPPF). En ese sentido, se tiene que crear la unidad de grandes contribuyentes. A la SAT, por otro lado, hay que aplicarle cirugía mayor, pues “no ha avanzado nada, no tienen un plan alternativo para aduanas, etc. No se siente su presencia fiscalizadora. Tiene que dar señales contundentes de que se va a perseguir en serio a los evasores”.⁴⁵

Es de hacer notar que Gustavo Porras, cuando fue negociador durante la preparación de las reformas constitucionales en el Congreso de la República, consideró que no era conveniente incluir en las reformas la modificación del artículo 133, la cual abriría la puerta para que el gobierno pudiera hacer préstamos al Banco de Guatemala. Quienes en ese momento apoyaban la modificación del artículo 133, argumentaban que los bancos privados habían resultado beneficiados con la prohibición pues estaban obteniendo grandes ganancias con las tasas de interés altas. Porras argumentó que aceptar la propuesta podía significar dejar de lado el problema fundamental, que era aumentar los ingresos tributarios, hacer que paguen quienes estaban evadiendo masivamente los impuestos. En fin, su postura era que por ahí no se podía resolver el problema fiscal.

La cuestión legal y la Constitución

Dado que en los esfuerzos de reforma tributaria que se intentaron en el pasado reciente, el principal obstáculo fueron los recursos de inconstitucionalidad tramitados en la CC, a los cuales ésta dio lugar, una preocupación ante el proceso del pacto fiscal es cómo resolver el problema de lo que se ha llamado “candados constitucionales”.⁴⁶ Sobre este punto todos coinciden: a la larga hay que realizar una

45 Entrevista a Weymann.

46 Se considera que los candados son los artículos 24, 28, 39, 40, 41, 239 y 243 de la Constitución de la República.

Asamblea Constituyente. Sin embargo, una actividad como ésta no está en la agenda, y además el proceso de su organización tomaría un tiempo que no se acopla con las necesidades de encontrar soluciones al tema fiscal.

Una salida la presenta Wilson Romero: “Mientras no se reforme la Constitución, todos los sectores pueden ponerse de acuerdo en la interpretación de los artículos constitucionales que se refieren a la cuestión fiscal, de tal manera que la sociedad en su conjunto se comprometa a respetar esa interpretación. El objetivo sería que la CC se acoplara a esta interpretación y que no se conviertan esos artículos en instrumentos para impedir las reformas. La interpretación común tendría por objetivo la defensa del poder impositivo del Estado”.

Para Raquel Zelaya, es cierto que se requieren cambios en la Constitución “porque algunos artículos están concebidos para no pagar impuestos, para eludirlos, de un sistema de penalización para que se burlen de él”. Ahora bien, ella confía en que la CC tenga la sensibilidad política para comprender lo que tiene en sus manos, confía en que los magistrados tienen la sensibilidad de comprender la situación política, la nueva correlación política de fuerzas. Pero aclara que en el caso de la CC, el cabildeo es diferente, tiene que ser diferente pues se les tiene que respetar su calidad de magistrados, “para que no se convierta el contenido de la Constitución en un obstáculo para alcanzar los objetivos del pacto”.

La cultura tributaria

En una ocasión el gobierno del PAN dio marcha atrás en sus intentos de reforma tributaria: con el IUSI. Desde ese entonces, ese gobierno optó por la cautela en su política tributaria, al descubrir que la oposición a los impuestos tenía una base popular, que no era solamente la élite económica la que se oponía. Luego vino el año electoral y el gobierno no se propuso hacer ninguna modificación en la política tributaria, temiendo el rechazo general y el costo político que eso significaría para su candidato a la presidencia.

“El problema que hay en Guatemala –sostuvo Gustavo Parras– es que la población tiene cultura antitributaria y la expresión más elocuente fue el IUSI. El sector terrateniente fue anuente al IUSI (a cambio de la modificación del impuesto sobre tierras ociosas), quienes se opusieron fueron los habitantes de Totonicapán y otros lugares. Si sólo fuera el sector privado sería posible remontar esa resistencia, pero el problema es que es un rechazo generalizado, lo cual se explica por varios factores, desde el hecho de que la población no le ve la cara a los impuestos, que la gente más bien tiene la percepción de que eso sólo sirve para los sueldos de los funcionarios. Nunca han visto un Estado a su servicio”.

Declaraciones del presidente Alfonso Portillo. El pacto de gobernabilidad

La posiciones que el actual presidente Alfonso Portillo adoptó durante la campaña electoral y posteriormente, son las siguientes: Una de las primeras manifestaciones sobre el tema, la dio el 6 de abril de 1999, a propósito de la reunión del sector político con la CPPF, en la cual manifestó de una manera tajante que “si los guatemaltecos no resolvemos el problema fiscal del Estado, el país no tiene salida”. Meses después, el 19 de noviembre, el presidente se comprometió en los Estados Unidos a llevar a cabo una reforma fiscal que diera fin a los privilegios. Tras su viaje después de la primera vuelta, en la que resultó ganador, afirmó que “se creará un sistema con reglas claras para fomentar la inversión”.

En repetidas declaraciones, antes y después de las elecciones, Portillo afirmó que no se crearían nuevos impuestos ni se plantearía el aumento de tasas. Reconoció que había que aumentar la capacidad del Estado para recaudar y adquirir una mayor capacidad de coerción para obligar a tributar y castigar al evasor. En una de esas ocasiones, dijo que la solución de los problemas nacionales pasa por la solución de los problemas fiscales, “pero el país no está para el aumento de las tasas tributarias, sino para aplicar las que ya existen”. Se tiene que mejorar la recaudación del ISR y el IVA.

En una reunión con diputados alemanes el 6 de diciembre, Portillo aseveró que promoverá una “dura” tipificación del delito fiscal para castigar a los evasores. Sin especificar todavía, en esa oportunidad dijo que promoverá una iniciativa de ley que establezca “cárcel y embargo” para las empresas que no cumplan con pagar sus impuestos. Por ejemplo, dijo, en Guatemala hay varias tasas de aranceles, y tal diversidad permite evasión. Por ello, agregó, tenemos que tener una tasa porque entonces no hay discrecionalidad.

El 21 de diciembre, el presidente Portillo reveló que reforzaría la capacidad tributaria del Estado al perseguir a los evasores al tipificar la defraudación fiscal como una “apropiación indebida”, penado con prisión. Así, sostuvo, se podrán recaudar los Q9.5 mil millones que cada año el fisco deja de percibir en concepto de impuestos. Según algunos comentaristas, esta propuesta no encierra en sí misma mucha novedad, pues la defraudación tributaria ya es una figura jurídica tipificada en el Código Tributario y utilizada actualmente por la SAT para perseguir la evasión fiscal.

En los primeros días de su gobierno, Alfonso Portillo anunció que el pacto fiscal iba a incorporarse a un pacto mayor, el pacto de gobernabilidad, por lo que se iba a ligar a otros aspectos de índole económica y de otra naturaleza. Todavía no se conocen detalles de cómo se va a realizar el pacto de gobernabilidad y en qué precisamente va a consistir, lo que se sabe es que la modalidad de concertación va a ser novedosa, pues como ha declarado Edgar Gutiérrez, de la Secretaría de Análisis Estratégico, el pacto para que sea un esfuerzo de largo plazo, *tiene que empezar desde abajo*. El nuevo funcionario declaró que los primeros pasos se están dando en las zonas más recónditas del interior del país, en donde se preparará a la población en lo que se refiere a las políticas públicas y lo relacionado con el proceso de paz. Esta es la fase preparatoria, que seguirá con una convocatoria a todos los sectores representativos de la sociedad para discutir cuál será la agenda mínima de trabajo, además *de la que para ese entonces ya habría sido planteada por parte de las organizaciones municipales del país*.

IV BUROCRACIA NACIONAL Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los funcionarios de alto rango del Ministerio de Finanzas, los tecnócratas ligados a la administración fiscal, expresaron compartir la preocupación sobre la necesidad de resolver el problema fiscal del Estado, y mostraron un apoyo abierto al proceso del pacto fiscal. Dada la importancia de este sector, implicado como asesor y como ejecutor de las políticas fiscales, su interés y compromiso con el contenido del pacto fiscal es de una importancia fundamental.

Estos funcionarios manifestaron que no basta una solución a los problemas inmediatos, sino que se encuentre una solución de largo plazo para que los gobiernos no cambien de política fiscal constantemente. Se deben, según ellos, distinguirlas soluciones al problema fiscal de carácter inmediato, de los problemas estructurales y de fondo. Estos últimos requieren de soluciones integrales, que aborden no sólo el aspecto administrativo, sino los aspectos jurídicos, penales, económicos y políticos. Lo que proponen es que se construya una política fiscal de Estado.

En relación con el problema fiscal del año 2000, el director de la DTP, Ángel Rodríguez, indicó que los ingresos para el año 2000 no se encuentran subestimados, pero todo depende de dos acciones que está tomando el Ministerio de Finanzas. La primera tiene que ver con la contratación de empresas que fiscalicen el embarque de mercancías hacia el país, pues se calcula que hay una seria subfacturación (cálculo de lo que se obtendría, en un estimado medianamente optimista: Q300 millones). Esta medida depende de la

resolución que emita la CC, pues actualmente hay una demanda de inconstitucionalidad ante esta instancia interpuesta por la Cámara de Comercio.⁴⁷ La otra medida comprende las acciones judiciales dirigidas a quienes tienen un expediente judicial por defraudación fiscal. La ex Dirección de Rentas Internas tiene un archivo con “multitud” de expedientes que se está tratando de procesar, pero todo depende del sistema judicial (cálculo de lo que se podría recolectar: Q200 millones).

Por otra parte, los funcionarios de las agencias financieras internacionales, como el Banco Mundial, o de agencias de cooperación de otros países, como la AID, manifestaron un gran interés en la solución del problema fiscal, especialmente las dificultades inmediatas que experimenta Guatemala debido al creciente déficit fiscal. Estos funcionarios expresaron una preocupación especial en el cumplimiento de los acuerdos de paz, y se mostraron contrarios a que el logro del equilibrio fiscal se alcance recortando el gasto ligado a los acuerdos, y al gasto social en general. El representante del Banco Mundial, José Roberto López-Calix fue más allá y criticó las soluciones ortodoxas al déficit fiscal, es decir, el recorte del gasto público.

Un rasgo que distingue a los funcionarios es que muestran una gran aprensión por los problemas inmediatos, los que, según ellos, requieren de soluciones rápidas. Ellos manifestaron expectativas de que la CPPF proponga las soluciones para las dificultades que se avecinan para el año 2000. De otra opinión es Carlos Echeverría Salas (jefe de la Oficina de Análisis Fiscal del MIF), pues según él, “no se debe confundir la necesidad de tomar medidas urgentes, con los acuerdos de mediano y largo plazo del pacto fiscal. Porque éste no está concebido para resolver los problemas inmediatos y su efectividad se verá a largo plazo, no ahora. El pacto va a romper un modelo de desarrollo, una estructura vigente por muchos años y eso no se

47 Aproximadamente en mayo del 2000, el director de la SAT desestimó la puesta en práctica de esta medida.

puede hacer en unos pocos meses. El pacto debe ser un mecanismo permanente de consenso social para ir avanzando en transformar las estructuras que tenemos actualmente”.⁴⁸

Todos los entrevistados, del Banco Mundial, de la AID y de MINUGUA dijeron que sus instituciones apoyaban el proceso del pacto fiscal y que continuarían apoyando con los estudios que se requieran para conocer la situación y encontrar las soluciones que se necesiten para superar el problema fiscal.

Postura ante el pacto fiscal

Para la ex ministra de Finanzas, Irma Luz Toledo Peñate, “en Guatemala hay una presión del gasto social que no se cumple, y a ésta hay que agregar la que viene de los compromisos de los acuerdos de paz. El pacto fiscal debe definir lo que población quiere hacer de este país, lo que quiere la sociedad que el Estado resuelva, y lo que no quiere. Establecido ello, se deben definir los términos de la contribución de cada uno. Lo que sí es cierto es que no podemos seguir con una política fiscal cambiante cada año y medio, cada tres años. Tenemos que definir a largo plazo lo que queremos”.

Toledo Peñate califica la iniciativa del pacto fiscal como una novedad en la que se está tomando en cuenta a la sociedad, lo que es “muy importante”. Este pacto, además, se distingue porque es integral, no sólo aborda el problema de los ingresos, sino el problema del gasto y de la deuda. La sociedad va a definir lo que quiere en esos tres rubros. Están abordando también los principios y los valores que la sociedad debería tener en esta esfera de la vida social: equidad, progresividad, etc. “El pacto fiscal debe realizarse —planteó— alrededor del eje de una alianza entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, porque esos organismos son los que tienen y encarnan el poder político, ellos pueden decidir acerca de los temas ingreso, gasto y deuda publicas”.⁴⁹

48 Entrevista con Carlos Echeverría Salas.

49 Entrevista con Irma Luz Toledo Peñate.

Para Echeverría Salas, el tema fiscal no se reduce a la cuestión de los ingresos del Estado, sino que tiene que estar integrado a la estrategia de desarrollo del país. “Lo que se haga o no se haga en lo fiscal, va a repercutir en que el país tome un rumbo o tome otro, que sigamos como estamos o que retrocedamos. El funcionario planteó que en el ministerio de Finanzas, “se considera que el pacto fiscal es la única forma para encontrar la solución al viejo problema fiscal, pues no se ha logrado consenso hasta ahora. El pacto fiscal debe ser un foro permanente, que pueda darle seguimiento a los aspectos fiscales del Estado, que proponga los correctivos necesarios conforme las circunstancias se vayan dando, para que la sociedad vaya caminando hacia delante de manera sostenible”.

Los obstáculos a remontar para resolver el problema fiscal

Para la ex ministra de Finanzas, “Las dificultades para resolver el problema fiscal son la ausencia de una cultura tributaria; la debilidad de las leyes que no son sancionatorias y ejemplares; la falta de credibilidad en los gobiernos, en el buen uso de los fondos públicos, y la falta de apoyo del Organismo Judicial, donde no caminan los procesos. Sobre la credibilidad, este gobierno hizo un esfuerzo para instalar el Sistema Integrado de Administración Financiera, lo que significa que la gente podrá, por ejemplo, saber que con relación al impuesto sobre la renta ingresó una determinada cantidad y que se distribuyó de una manera determinada”.

Sobre el obstáculo que constituye la Constitución para resolver el problema fiscal, la Ministra reconoció que la Carta Magna es reglamentaria, se adentra a regular y prescribir asuntos que por ser dinámicos y cambiantes, no pueden estar a ese nivel, cómo definir las funciones de la banca central, en la forma de definir el presupuesto (prescripción sobre gastos),etc. “A mi juicio, los temas fiscales deben salir de la Constitución”, concluyó.

V ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA PARA HACER VIABLE EL PACTO FISCAL

Esta parte tiene por objetivo esbozar elementos esenciales para una estrategia que propicie que los principales actores políticos y sociales suscriban el pacto fiscal, que actualmente se está elaborando, y el cual permitirá alcanzar las metas tributarias contenidas en los Acuerdos de Paz, además de propiciar el ordenamiento de todos los temas fiscales y el logro de la estabilidad económica de Guatemala. Los elementos aquí presentados corresponden a las condiciones políticas, tomando en consideración lo elaborado en las secciones.

Pero antes de entrar a la exposición de cada uno de estos elementos de estrategia, es conveniente recordar que un pacto social, cualquiera que sea su contenido, significa la búsqueda de un acuerdo explícito entre un conjunto selecto de actores sobre aspectos importantes de la coexistencia social (aspectos conflictivos), como en el caso de un pacto fiscal, en el que se procuran definir las reglas básicas que rigen Las políticas fiscales del Estado. Es bueno recordar que estos pactos se logran sin confrontación violenta y/o sin que predominen los intereses de un grupo sobre los otros, sino que es básicamente un compromiso.

1. Un elemento que debe ser esencial en la elaboración de una estrategia que haga viable la realización del pacto fiscal, es la creación de las condiciones para que se fortalezca el Estado en general. Esto es, el camino que debe buscarse es el del fortalecimiento del Estado, y ese camino es el de realizar el proceso de concertación del pacto fiscal de una manera plural y

participativa, que incluya a todos los principales actores sociales y políticos de la sociedad civil. En esa medida, los acuerdos tendrán una mayor legitimidad, al obtener la aquiescencia del liderazgo social y político del país. Ningún elemento de la estrategia puede ponerse por encima de esta condición, es decir, el de que el proceso incorpore e incluya a los intereses, la perspectiva, la visión de *todos* los sectores.⁵⁰

El tema fiscal no es meramente económico, sino político, y su solución depende del comportamiento de los actores políticos y sociales, pues es el que determinará el resultado de la concertación. Guatemala se encuentra en un proceso de transición a la democracia, cuyo corazón se encuentra en el cumplimiento de los acuerdos de paz, y éstos presuponen que su cumplimiento tiene que darse con la más alta participación de la sociedad. La característica fundamental del proceso de cumplimiento de los acuerdos de paz consiste en que las partes signatarias tuvieron la intención de garantizar que su cumplimiento no se diera solamente como resultado de la voluntad gubernamental, sino como consecuencia de la apropiación y, por ende, de la participación de los actores sociales y políticos más importantes

2. Actualmente asistimos a la toma de conciencia del problema fiscal del Estado guatemalteco, de la necesidad impostergable de resolverlo. Es decir, a la conciencia de que su permanencia afecta negativamente a todos los sectores y que, por lo tanto, la comprensión de que su solución beneficia a todos. A la toma de conciencia le sigue el problema del contenido de la solución. ¿Qué características tiene que tener la solución para que los actores suscriban el pacto? Es decir, el contenido de la solución tiene que tener determinadas características para que sea consensuada. ¿Cómo se alcanza el consenso si el pacto fiscal

50 No debe haber exclusiones ni desigualdad en la participación de todos los sectores. Pero el problema es: ¿qué sectores deben convocarse? ¿cómo garantizar la representatividad de los convocados?

va a afectar de una manera desigual a los diferentes sectores?, ¿cómo tratar el disenso?, ¿cómo superar la oposición al pacto fiscal, a una de sus partes, o a sus principios? A través del poder político, es decir, del poder gubernamental, y del apoyo de los principales actores sociales y políticos. Cuando se trascienden los límites de la persuasión se arriba a la coerción.

Un ejemplo, tal vez polémico, es el proceso de privatización que llevó a cabo el gobierno de Álvaro Arzú. Este se había comprometido en su programa de gobierno modernizar al Estado, lo que implicaba la privatización de las empresas estatales (fenómeno que es parte de lo que se ha llamado ajuste estructural). En el momento en que fue claro que era imposible alcanzar consenso en el seno de los encuentros para la actualización, cuando unos actores apoyaban la privatización y otros no, el gobierno actuó haciendo uso de su poder político en el Congreso. Los procesos de democratización son procesos de gestación de amplios consensos, pero muchas veces los actores no pueden ponerse de acuerdo unánimemente. Es decir, ¿qué hacer cuando el disenso no es vencido por el consenso, como en el caso de la privatización?, ¿qué debe hacer un gobierno cuando la sociedad civil no se pone de acuerdo, cuando el disenso amenaza con paralizar la acción gubernamental?

La naturaleza de los principios que se encuentran en la propuesta de la CPPF, y su operacionalización en leyes y políticas concretas, hace imaginar que habrán disensos a la hora de negociar el pacto fiscal, especialmente en lo que se refiere a la estructura tributaria. El gobierno de Alfonso Portillo puede encontrarse en la situación de que los sectores convocados no lleguen a un acuerdo respecto a los principios que ha propuesto la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, entonces, ¿cuál debe ser el camino? El ejercicio del poder.

-
3. Con la firma de la paz y el inicio de la consolidación de la democracia, se han creado las condiciones para transformar radicalmente el proceso político a través del cual se discutían y se elaboraban las políticas fiscales del Estado. Cada vez más, los mecanismos políticos establecidos por la Constitución y las leyes se hacen realidad en el proceso de toma de decisiones estatales. En el pasado, las instituciones establecidas por la ley fueron irrelevantes como mecanismos de mediación política, es decir, como los espacios donde se tomaban las grandes decisiones estratégicas de la sociedad. Se privilegiaron los mecanismos informales y eso determinó que esos procesos fueran excluyentes y carecieran de legitimidad, debilitando la acción y el poder del Estado.

En Guatemala, “El poder real tampoco residió nunca en las instituciones formales, sino en las manos de un núcleo reducido de militares y de oligarcas que tomaban las decisiones al margen de las instituciones”.⁵¹ Asimismo, el poder Ejecutivo del Estado ha prevalecido sobre el poder Legislativo, por lo que no ha habido juego y equilibrio entre los poderes. Y el Congreso se ha convertido en el mero tramitador (*rubber stamp*) de las decisiones del Ejecutivo, el que, en el caso de las políticas fiscales, solamente ha dialogado con la élite empresarial, excluyendo a los diputados.

Esto último significa que el nuevo contexto político (democracia y paz) permite que la definición de las políticas fiscales del Estado se haga a través de la institución que establece la ley, es decir, que la propuesta que presente la Comisión Preparatoria del pacto fiscal sea procesada por el Congreso de la República. Desde los inicios de la transición a la democracia, paulatinamente las instituciones han ido tomando relevancia a la hora de la toma de decisiones. Nuestra propuesta enfatiza que el espacio institucional donde se debe realizar el debate nacional sobre el

51 Cardenal, 1998, p. 200.

pacto fiscal, sobre las propuestas, sobre su agenda, debe tener lugar en el foro que se encuentra definido por la Constitución Política: el Congreso.⁵²

Sin desconocer la importancia que tienen las negociaciones informales en los procesos políticos de toma de decisiones, para fortalecer las instituciones políticas y la democracia es importante que el debate nacional, que la discusión entre los distintos sectores, que la mediación de los distintos intereses sociales, que el espacio de negociación sea el Congreso de la República. Estado de derecho también significa que las decisiones se tomen donde está especificado por la ley, y por quienes así está establecido por las mismas. Esto es lo que significa poder legal, a diferencia de poderes ilegales.

De acuerdo con la Constitución de la República, sólo el Congreso tiene la potestad de la ley, y sólo de esta manera se hará efectiva la separación de poderes, con el equilibrio y balance que esto implica. El proceso de negociación del pacto fiscal debe hacerse dentro del marco de la ley y las instituciones establecidas por las mismas. Se debe perfeccionar el sistema institucional de representación política y social, adecuarlo o garantizar la representación en el proceso de toma de decisiones. De otra manera, pueden aparecer los rasgos seculares del Estado guatemalteco: patrimonialismo, corporativismo, elitismo.

4. Establecido que el Congreso de la República es la institución del Estado alrededor de la cual se debe realizar el debate nacional sobre la propuesta de la CPPF acerca de la política fiscal

52 Esta es una vía, la de que el Congreso sea el eje de la concertación del pacto, pero puede decidirse por otra vía, la de que el Ejecutivo organice un foro nacional en donde se llegue a acuerdos, que pasarán al Congreso. El problema es que esto podría significar un nuevo debate si los diputados no aceptan convertirse en meros tramitadores, o se niegan a darle al Ejecutivo un *fast track*, como propone el representante del Banco Mundial, José Roberto LópezCalix. La idea de que el foro del pacto debe ser el Congreso, se deriva de la entrevista con Raquel Zelaya.

del Estado, una forma de proceder es que la comisión de finanzas públicas y moneda, en donde están representados todos los partidos políticos con representación parlamentaria, convoque a los representantes de los principales sectores organizados de la sociedad, para realizar las negociaciones necesarias (la propuesta de Raquel Zelaya). El pacto debe ser plural y su escenario no puede ser más que el de la democracia: es decir, con la participación de los principales sectores de la sociedad (económicos, políticos y sociales). De esta manera se fortalecerá el poder político del Estado y se alcanzarán las metas que se proponga en cuanto a las políticas fiscales. Los sectores sociales a convocar: el sindical, campesino, maya, cooperativo, de mujeres. Los sectores empresarial, el CACIF, FEPYME, así como las cámaras empresariales que no se encuentren representadas en estas instancias.

La comisión de finanzas y moneda ha sido una de las comisiones más eficientes de las últimas legislaturas, su nivel de productividad, por ejemplo, fue el mayor durante los últimos años. La única recomendación para mejorar el trabajo de esta comisión es que se abra la asesoría a otros centros de investigación, ya que actualmente sólo el CIEN se la brinda, lo que significa que reciben información y juicios sólo desde una perspectiva.

- 5 Sobre la necesidad de fortalecer los partidos políticos, como organismos de agregación y articulación de intereses, así como el ser instancias de intermediación, debe seguirse el ejemplo de la URNG, en relación con el pacto fiscal: realización de cursos de formación y capacitación a los sectores sociales, organización de seminarios, conferencias, así como el estudio y la investigación del tema de las políticas fiscales. Existe una política deliberada de formación de cuadros sobre este tema. Con un proceso electoral recientemente finalizado, los partidos han reactivado sus órganos de funcionamiento interno, por lo

tanto, pueden iniciar una política hacia sus militantes y hacia sus bases, para formar y capacitar en el ámbito de las políticas fiscales.

El compromiso de los partidos políticos con el pacto fiscal debe reflejarse en la actividad hacia sus bases, hacia sus simpatizantes, en la formación y capacitación de cuadros, en la capacitación a sus diputados, quienes las más de las veces carecen de formación suficiente, de bastante información para debatir en el Congreso, para participar y seguir la línea general de sus partidos.

Tal y como lo han expresado los tres partidos mayoritarios (URNG, PAN, FRG), existe el compromiso expreso de estas instituciones políticas de apoyar las propuestas de la CPPF. No debe descartarse la formación de una coalición formada por los tres partidos, con la condición de que cambie el clima político electoral, especialmente si el nuevo gobierno inicia su gestión con gestos de conciliación y con espíritu de colaboración hacia los otros partidos. Ahora bien, si el nuevo gobierno inicia su gestión de una manera confrontativa, entonces es probable imaginar una situación de inmovilismo en el proceso de negociaciones del pacto fiscal en el Congreso.

- 6 Un elemento fundamental que hay que considerar es el relacionado con el hecho de que, a la larga, todos los actores son ganadores, de que todos al final resultan beneficiados con el pacto fiscal. El hecho de que al principio, o durante la transición inicial, haya ganadores y perdedores, que haya algunos que pierdan privilegios, que haya algunos que pierdan exenciones o exoneraciones, de que al pagar más impuestos aumenten sus costos y, por lo tanto, disminuyan las ganancias y la posibilidad de inversión, no debe hacer olvidar que el buen funcionamiento del Estado, es decir, que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus funciones (seguridad, justicia, educación,

salud, infraestructura), beneficia a todos por igual, al capital y al trabajo, a los habitantes de las ciudades y de las áreas rurales, a los hombres y a las mujeres, a los ladinos y a los indígenas.

Por ello, hay que insistir en tener una visión de largo plazo, pues ésta nos permite comprender la calidad de sociedad que tendremos si el Estado cumple con sus funciones esenciales. La inseguridad crónica, el mal funcionamiento de la justicia y su corolario: la impunidad, los bajos índices en cuanto al desarrollo humano de nuestra sociedad, el mal estado de nuestra infraestructura y lo limitado de nuestros recursos humanos, son el resultado de las carencias del Estado, de su debilidad, de sus magros recursos para enfrentar adecuadamente sus funciones. Superar todo esto, fortalecer financieramente al Estado traerá como consecuencia una mejor sociedad en la que todos vivamos mejor, haya crecimiento y desarrollo económico. Como dijo en una entrevista Fernando Valdez, el pacto fiscal conviene a todos, a empresarios y trabajadores, pues provee un escenario estable a largo plazo e impacta en el salario, el empleo y el ingreso. “La política fiscal es un instrumento de desarrollo y fortalecimiento del Estado de derecho”, lo cual es positivo para todos.

7. Dada la cultura tributaria de los guatemaltecos, la falta de conciencia que los ciudadanos tienen del deber de contribuir al funcionamiento del Estado, de que ser ciudadano significa el deber de aportar proporcionalmente al funcionamiento del Estado, urgen políticas para contrarrestar esas actitudes y valores. En Guatemala existe resistencia a pagar impuestos, existe una oposición de la mayoría de los ciudadanos a pagar impuestos; es decir, es un sentimiento ciudadano, que ha sido utilizado y alimentado por quienes se oponen a las reformas fiscales. De acuerdo con Pedro Lamport, uno de los principales obstáculos que afecta la capacidad del gobierno central para incrementar

la recaudación tributaria es “la debilidad de la conciencia cívica y, en particular, la actitud popular de rechazo al pago de impuestos”.

Una de las fuentes, o raíces de esta cultura antitributaria es la corrupción, el mal manejo de los recursos del Estado, la ineptitud y la ineficiencia. Una salida: hacer más transparente la utilización de recursos financieros del Estado y el cambio en el patrón de la inversión pública: priorizando en infraestructura, energía y telecomunicaciones. Asimismo, existe una incompreensión de los ciudadanos acerca de las políticas fiscales, de los ingresos y los gastos del Estado, sobre la estructura tributaria. Este desconocimiento o ignorancia ha sido la principal causa de que la población sufra de manipulación por parte de sectores poderosos.

Si se toma esto como premisa, entonces la única manera de contrarrestar o eliminar estos obstáculos es que se organice, que se conciba y se ponga en práctica una estrategia de comunicación social que eduque a la población en los valores de una cultura tributaria de los ciudadanos; que explique la importancia que tienen las contribuciones para el desarrollo y la prestación de servicios, así como informe a la ciudadanía acerca de los detalles técnicos de la estructura tributaria, de lo que significa una estructura tributaria proporcional, regresiva, progresiva, etcétera.

8. Es necesario aprender del fallido proceso de la consulta popular y las reformas constitucionales. Estas reformas encarnaban un pacto social que no se logró. El punto de partida del proceso fue la conformación de la Instancia Multipartidaria (35 personas de siete partidos políticos), que durante nueve meses de trabajo realizó 69 reuniones, entre consultas y entrevistas con 250 grupos sociales, étnicos, políticos e individuos interesados en las reformas. El objetivo era que hubiera una representación igualitaria en una mesa multipartidaria. Se consideró

que la comisión de legislación era insuficiente, si embargo, el trabajo de la Multipartidaria se politizó, y durante las negociaciones predominó más la lógica de la oposición política (FRG, UCN) que el interés en los acuerdos de paz y el desarrollo político del país. Esto dio como resultado la no flexibilización de posiciones, las discusiones interminables, el surgimiento de nuevas propuestas permanentemente, etc. No predominó la búsqueda del consenso, sino la intransigencia, los intereses sectarios y personales. De seguirse otro camino, pudieron aprobarse las 12 reformas básicas, aquellas que se desprendían directamente de los acuerdos, pero al abrirse la puerta a otras reformas, entonces se distorsionó el proceso. Ya no era la paz y las reformas constitucionales que se necesitaban para continuar con el cumplimiento de los acuerdos, sino bloquear, hacer fracasar el proceso, hacer pagar costos políticos.

Por querer incorporar a todos en el vagón, por querer subir a todos en el tren, el proceso sufrió tal desgaste que cuando fue la consulta popular, quienes se oponían y habían estado proponiendo cambios para dilatar el proceso, impugnándolo en la Corte de Constitucionalidad, pudieron desacreditarlo completamente ante la opinión pública. Por no enmarcar el proceso dentro de los espacios institucionales determinados por la ley, se abrieron flancos para los enemigos de las reformas constitucionales y los acuerdos de paz.

Se pueden derivar varias lecciones del proceso: ¿correspondía a los líderes de los partidos políticos debatir las reformas, o hubiera sido mejor que se hiciera en el seno del Congreso, donde legalmente correspondía hacerlo?, ¿por qué la comisión de legislación y puntos constitucionales no jugó su papel?, ¿por qué se abrieron flancos que aprovecharon ciertos grupos, como el CEDECON, que utilizó las impugnaciones a la CC para dilatar y desgastar el proceso? Por ello, es necesario que se siga en el caso del pacto fiscal un procedimiento que respete

la normatividad para no dar un flanco a quienes se oponen. Hay que establecer un marco claramente delimitado, es decir, una agenda que se circunscriba literalmente a lo fiscal, porque si se la agregan más elementos provenientes de temas afines, pero diferentes, como el monetario, crediticio o cambiario, el proceso nunca va a acabar. *No ir más allá de lo fiscal.*

9. Un elemento que es importante para crear una nueva cultura tributaria es que la reforma tributaria que se establezca, deberá de ser equitativa y justa, en donde no haya privilegios injustificados”, que sea evidente que el gobierno hace un esfuerzo para que no haya evasión y se castigue a quienes no cumplen con su responsabilidad. Los distintos sectores empresariales deben observar que no hay privilegios entre ellos, que no hay quien tiene privilegios y otros no, que el tratamiento universal es igual para todos.

No debe olvidarse que la política fiscal es un instrumento que puede utilizarse para promover el desarrollo económico, promover determinadas ramas de la producción económica, o revertir por medio de los impuestos la desigualdad del ingreso entre los guatemaltecos. Es decir, que se convierta en un mecanismo de distribución del ingreso, o de promoción de una rama de la producción, por lo que el principio de neutralidad tiene sus límites.

10. El sistema tributario actual es un obstáculo para el desarrollo, en las condiciones económicas actuales del mundo contemporáneo, al no proporcionar al Estado los recursos que éste necesita para impulsar el desarrollo del país. En el contexto de lo que se ha llamado la globalización, ya no compiten entre sí empresas nacionales o transnacionales, sino compiten entre sí las sociedades como un todo. Al darse las condiciones para la movilidad del capital a través de las fronteras, éste se sitúa en las sociedades en donde hay condiciones para invertir:

infraestructura, mano de obra calificada, telecomunicaciones, estabilidad macroeconómica, seguridad, etc. Las corporaciones transnacionales no buscan solamente mano de obra barata, sino estabilidad, seguridad, Estado de derecho, infraestructura, mano de obra sana y calificada, los que son bienes que solamente pueden proporcionar los Estados, principalmente.

11. Los acuerdos de paz son el gran acuerdo nacional, y lo que importa es que la población se adhiera a esos acuerdos, los internalice y participe. En esos acuerdos se encuentra contenido un pacto de desarrollo, una visión del Estado y de la sociedad que los guatemaltecos aspiran. El proceso de implementación de los mismos ha hecho avanzar al país en muchos aspectos, como el de seguridad y justicia, en donde ya existen acciones y propuestas consensuadas con los sectores sociales pertinentes. Lo mismo puede decirse de temas como la educación, el desarrollo rural, la modernización del Estado, la cuestión étnica, etcétera.

El pacto fiscal es un problema relativamente independiente por sí mismo. Puede considerarse como un paso, como una etapa, pero como un paso que hay que dar primero, independientemente y no condicionando su aprobación a otros temas como el monetario, crediticio o cambiario. El problema fiscal es un problema en sí mismo, que se encuentra interrelacionado, pero que puede enfrentarse de manera independiente. En sí mismo ya es complejo, como para agregarle otras problemáticas con sus respectivas complejidades. Hay que abordar los problemas del modelo de desarrollo, el papel del Estado, la distribución del ingreso, en una discusión nacional que tiene que ser realizada a través de un proceso de consenso, de concertación, progresivo, sin pretender resolver todos los problemas a la vez. Lo primero es lo primero. No hay que abultar la agenda. Debe hacerse una suscripción progresiva, a través de acercamientos sucesivos a la problemática nacional.

VI BIBLIOGRAFÍA

- Bulmer-Thomas, Víctor, *The Política Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Calderón, Femando, Mario R. Dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, México, FCE, 1991.
- Cardenal, Ana Sofía, Salvador Martí I Puig, *América Central, las democracias inciertas*, Barcelona, Tecnos, 1998.
- CEPAL, *El pacto fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos*, Chile, ONU, 1998.
- Chatelet, Francois, E. Pisier-Kouchner, *Las concepciones políticas del siglo XX*, Madrid, Espasa-Universidad, 1986.
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, New Jersey, Princeton University Press, 1995.
- Marti, Werner, "The Private Sector, the State and Economic Development: the Guatemalan Experience", PhD Dissertation, University of Texas at Austin, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, Phillippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.
- Palencia, Mayra, Fernando Valdez, *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*, Guatemala, FLACSO, 1998.
- Skocpol, Theda, Hans Rueschemeyer, Peter Evans, *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985.
- Tischler, Sergio, *Guatemala 1944: Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*, Guatemala, Escuela de Historia, USAC, 1998.

Torres-Rivas, Edelberto, Gabriel Aguilera, *Del autoritarismo a la paz*, Guatemala, FLACSO, 1998.

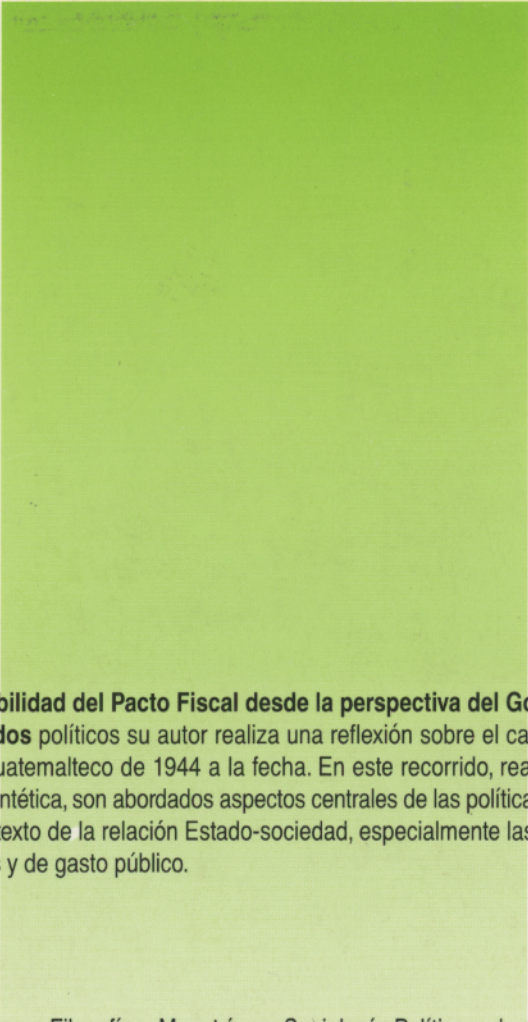
Torres-Rivas, Edelberto, "El Estado después de los conflictos", *diálogo*, No. 7, agosto, 1999.

Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Buenos Aires, Genúka, 1991.

Trabajo hemerográfico: *El Imparcial* de 1948 a 1955.

Entrevistas: Alex Segovia (MINUGUA), Ana Maritza Morales Ortiz (ex asesora de la Comisión de Finanzas del Congreso), Ángel Rodríguez (director de la DTP, Ministerio de Finanzas), Carlos Barreda (IPES), Carlos Echeverría Salas (Oficina de Análisis Fiscal, Ministerio de Finanzas), Eduardo Weymann (ministro de Economía), Gustavo Porras (ex secretario privado de la Presidencia), Irma Luz Toledo Peñate (ex ministra de Finanzas), José Roberto Lópex-Cailx, Juan Polo Huacacolqui (MINUGUA), Luis Reyes Mayén (empresario, ex presidente del CACIF), Mariano Rayo (diputado por el PAN), Rand y Peterson (AID), Saúl Morales (IPES), Raquel Zelaya (ex secretaria de la Paz), Wilson Romero (IPES).

Este libro fue impreso en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A., en septiembre del 2000. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond 80 gramos.



En la **Viabilidad del Pacto Fiscal desde la perspectiva del Gobierno y los partidos** políticos su autor realiza una reflexión sobre el carácter del Estado guatemalteco de 1944 a la fecha. En este recorrido, realizado de manera sintética, son abordados aspectos centrales de las políticas fiscales en el contexto de la relación Estado-sociedad, especialmente las políticas tributarias y de gasto público.

Licenciado en Filosofía y Maestría en Sociología Política y doctorado en Ciencia Política. Docente en las mismas áreas en la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar. Ha trabajado como consultor de diversos organismos nacionales e internacionales dentro de los cuales destaca la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas y la Universidad de la Paz realizando investigación socio-política. Fue funcionario de la Secretaría de Comunicación Social del gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen.