

revista ECONOMÍA

No. 209

JULIO - SEPTIEMBRE 2016



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-

CONSEJO DIRECTIVO

Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Lic. Erwin Rolando Díaz Aldana
Lic. Jorge Roberto Cancino Toledo
Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

DIRECTOR

Lic. Franklin Roberto Valdez Cruz

INVESTIGADORES

Licda. MSc. Herlem Isol Reyes López
Dr. Jorge Víctor Murga Armas
Licda. Mara Luz Polanco Sagastume
Lic. Miguel Ángel Castro Pérez
Lic. Carlos Morales López
Lic. Axel Ely Ruch Molina
Licda. Mónica Floridalma Hidalgo Motta
Lic. MSc. Edgar Arturo Marroquín López

ANALISTAS DE INVESTIGACIÓN

Lic. Rony Carmelo De La Cruz Hernández
Licda. Andreyly Maelí Cisneros Flores
P.C. Carlos Enrique Solís García

DIAGRAMACIÓN

Licda. Loida Iris Herrera Girón

PERSONAL ADMINISTRATIVO

SECRETARIAS

María Eugenia Quiñónez Pérez
Licda. Loida Iris Herrera Girón

TESORERO

Guillermo Borrayo Osuna

ALMACÉN E INVENTARIO

César Augusto Matzul Morales

REPRODUCCIÓN

Ana Corina Canel Ich
Mynor Francisco Bamaca Pérez

BIBLIOTECA

Héctor Mario Rosales De León

PUBLICACIONES

Lic. Carlos Enrique González Torres

MENSAJERO

Engy Elizabeth Clark Alvarado

AUXILIAR DE SERVICIO

Evelia Ávila de Estrada

REVISTA ECONOMÍA

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y
SOCIALES -IIES-
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

AÑO LIV

JULIO-SEPTIEMBRE

No. 209

Contenido

Página

Élites, corrupción y situación de las finanzas públicas en el contexto de la crisis política.

1

Parte I

Relación de lo fiscal con el sistema político y participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal.

MSc. Edgar Arturo Marroquín López

3

Parte II

La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual.

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

37

Parte III

Configuración de las Finanzas Públicas.

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

89

Contenido	Página
Parte IV	
Situación y perspectivas de las finanzas públicas.	
<i>MSc. Edgar Arturo Marroquín López</i>	129
Parte V	
Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).	
<i>MSc. Edgar Arturo Marroquín López</i>	157

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presenta a sus lectores la Revista Economía 209, correspondiente al trimestre julio-septiembre 2016.

Dicha revista trata el tema ***Élites, corrupción y situación de las finanzas públicas en el contexto de la crisis política, conformada en cinco partes.***

En el primer artículo, ***Parte I Relación de lo fiscal con el sistema político y participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal***, escrito por MSc. Edgar Arturo Marroquín López quien en este estudio expone la estrecha relación existente entre lo fiscal y el sistema político, tomando en cuenta que el Estado es el ejecutor de cualquier política fiscal. En tal sentido, en el desarrollo del tema hace primero una reflexión teórica sobre los conceptos de lo político, la política y lo fiscal, para luego situar estos conceptos en la realidad y en la práctica de la sociedad guatemalteca.

Debido a que en toda sociedad los problemas y los intereses sociales no se resuelven ni se realizan solos, se afirma que se necesita de una decisión política, de la intermediación del Estado para resolverlos. Entonces, actuando a nivel político, sobre la base del control del poder estatal y del cumplimiento de las funciones propias de éste, las clases, grupos y sectores sociales (que incluye a las élites, grupos de interés y oligarquías, entre otros), satisfacen o aspiran a satisfacer sus intereses ingentes, prioritarios, cardinales. Se hace evidente también que el Estado es la institución social más eficaz para lograr estos objetivos.

El estudio expone también los principales aspectos del sistema fiscal del país, especialmente su carácter regresivo e injusto, que se configuró hace casi quinientos años, prácticamente desde la época colonial (1524-1821), con la necesidad de los conquistadores de agenciarse de recursos económicos para acumular riqueza individual

y para tributar a la Corona Española; se instauró entonces un sistema esclavista y de expoliación de los nativos, el cual se complementó con el despojo institucionalizado de sus tierras, configurándose así el Reino de Guatemala, para lo cual se requerían de recursos económicos para su funcionamiento. Se incluye una síntesis de los principales sucesos económicos y fiscales sucedidos a través de la época independiente y de la época actual o contemporánea que han tenido fuerte influencia en la estructuración del sistema fiscal guatemalteco.

En lo que se refiere a la participación de las élites económicas en el carácter que adquiere la política fiscal y el sistema tributario en el contexto neoliberal, se expone que si bien la intromisión de las élites en la conformación de la política fiscal y en la estructuración del sistema tributario y del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es de larga historia, sus logros se han manifestado en diversos privilegios tributarios tales como: exenciones, exoneraciones, protecciones arancelarias, reducción y eliminación de impuestos y, sobre todo, el mantenimiento de una estructura tributaria regresiva.

Sin embargo, la influencia de la élites no se circunscribe a aspectos del ámbito tributario, si no que se ha extendido a los componentes del gasto y de la deuda pública, condicionando estos componentes, en cada presupuesto anual, a la contratación y demanda de bienes y servicios; a la ejecución de inversión física y financiera; y al pago de gastos corrientes y de capital acumulados de periodos anteriores, todos estos a empresas de su influencia o propiedad.

El estudio detalla que los objetivos de este accionar de las élites empresariales se circunscriben a maximizar las ganancias empresariales, a la cobertura o reducción de costos privados y al crecimiento o expansión empresarial, para la cual se valen de diversos recursos o estrategias mediante las cuales exponen y ofrecen, al mejor estilo neoliberal, las bondades y los grandes aportes económicos y sociales de la empresa privada.

Al final se exponen algunos ejemplos de los principales mecanismos utilizados por las élites económicas para el crecimiento, expansión y consolidación de empresas privadas vinculadas con ellas,

y que intervienen en la ejecución de la política fiscal y en el control directo e indirecto del Estado.

En el segundo artículo, **Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual**, la Licda. Mara Luz Polanco Sagastume indica que la crisis política que desembocó en la debacle gubernamental de 2015, creó condiciones para una profunda discusión sobre los asuntos fiscales del país, incluyendo el impacto de la corrupción sobre la situación financiera del gobierno, la política fiscal, las arbitrariedades en el uso y destino del gasto, y la necesidad latente de reestructurar la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

En este documento se realiza un acercamiento a las explicaciones sobre la corrupción en el país, enfatizando en el impacto que la desigualdad tiene sobre este fenómeno, pues crea condiciones para que los grupos poderosos actúen al margen de la ley, pero también provoca que la población más vulnerable la perciba como un mecanismo necesario para la sobrevivencia. Posteriormente se describe cómo las élites influyeron en las características que adquirió el sistema político durante las últimas décadas y cómo los partidos y sus miembros en el gobierno aprovecharon esas condiciones para hacer negocios y sustraer recursos públicos para fines electorales y personales.

Se incluye en este apartado información sobre la corrupción en las finanzas públicas y el impacto que ésta, junto a otros factores, como la cultura tributaria, los privilegios fiscales, la evasión y la elusión contribuyeron a la actual crisis fiscal, caracterizada principalmente por el estancamiento de la carga tributaria y las dificultades para financiar el gasto público.

En el tercer artículo, **Parte III Configuración de las Finanzas Públicas**, el Licenciado Miguel Ángel Castro Pérez expresa que en general las finanzas públicas de una formación social, también conocida como Hacienda Pública, constituye un elemento básico que dependiendo de su estabilidad, determina el funcionamiento del Estado, por cuanto se refiere a la disponibilidad y buen uso de los recursos

que son captados de los ciudadanos mediante el pago de impuestos, siendo por ello que es el responsable de su óptima administración, a efecto de coadyuvar a alcanzar el desarrollo socioeconómico.

En Guatemala un aspecto clave de las finanzas públicas es que tiene estrecha vinculación con la configuración histórica del sistema tributario en su conjunto, en especial con el actual carácter de la estructura tributaria que tiene su génesis desde la época colonial, la cual ha perdurado a lo largo del tiempo y que sólo ha venido cambiando de forma bajo diferentes expresiones, manteniendo su esencia, pues tanto en el pasado como en el presente, el cobro de impuestos, no es ni más ni menos que un sistema de contribuciones, dirigido a los ciudadanos por y para un Estado clasista, donde el pago de tributos en el colonia, recaía sobre la fuerza de trabajo esclavista o servil.

En la llamada etapa independiente, el pago de impuestos también recae fundamentalmente en la fuerza de trabajo, con la diferencia que se personifica en los sectores asalariados del capitalismo.

Pero no sólo eso, además la configuración de las finanzas públicas tiene estrecha vinculación con la naturaleza del modelo económico, con el grado de crecimiento de la economía nacional, con la distribución de la riqueza creada, de la relación entre economía y política, así como con la especificidad de la política fiscal, en el sentido de que el Estado debe y tiene que superar la inveterada debilidad o incapacidad, de imponer con manifiesta autoridad su poder tributario de cobrar impuestos, sobre la base del principio constitucional de capacidad de pago, a efecto de elevar los niveles de recaudación, incidiendo de manera positiva en las finanzas públicas, que por cierto es una de las grandes prioridades pendientes, para cualquier gobierno que asuma la administración estatal de Guatemala.

En el cuarto artículo, ***Parte IV Situación y perspectivas de las finanzas públicas***, el MSc. Edgar Arturo Marroquín López, menciona que el tema de la situación y perspectivas de las finanzas públicas, cubre el periodo del año 2000 al 2014, aunque en ciertos casos se hace necesario extender el análisis regresivamente hasta el año 1995 y progresivamente hasta el año 2015. Contiene los temas

referidos a la Evolución de los presupuestos del Estado; el tamaño económico-financiero y la estructura general del gasto; la dependencia de los impuestos indirectos, la regresividad de la estructura tributaria y la magnitud y características de la Carga Tributaria, finalizando con el tema sobre el déficit fiscal y la deuda como mecanismo vicioso de financiamiento.

Inicialmente se hace un análisis de los presupuestos públicos durante el periodo 2000 - 2014, haciendo énfasis sobre el comportamiento del gasto en sus principales componentes de funcionamiento, deuda pública e inversión. Se evidencia que durante el periodo indicado, los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado, han venido creciendo con altibajos a un ritmo del 8.8% anual en promedio, aunque el mismo no tuvo una correlación razonable con el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto -PIB-.

Así mismo, se expone que en el año 2014, a nivel latinoamericano, Guatemala tiene el más bajo índice de gasto público en términos del PIB, 13.9%, siendo el promedio de la región latinoamericana y del Caribe, superior al 30% del PIB, destacando entre los más altos varios países de América del Sur como Ecuador, Bolivia, Brasil y Argentina, con tasas superiores al 38%. Contrariamente, Guatemala lidera la lista de los países con el menor gasto público con respecto al PIB, estando muy por debajo de países como Belice, Haití y el resto de centroamericanos, entre otros.

Respecto a la dependencia de los ingresos fiscales, de los ingresos tributarios, se expone que históricamente el mayor peso de las finanzas públicas del país ha recaído en los impuestos indirectos, que son aquellos que gravan el consumo de las personas y que por lo mismo son pagados por toda la población, especialmente la que depende de un sueldo o salario, o de ingresos por actividades informales, e incluso, la que no goza de estos ingresos por carecer de empleo o por estar en condiciones precarias, acrecentando, por lo tanto, los índices de pobreza, pobreza extrema, exclusión y marginación de estos grupos sociales.

Por apoyarse fuertemente en los impuestos al consumo y orientándose más a los ingresos del trabajo que a los ingresos por ganancias, se describe al sistema tributario guatemalteco, como un sistema arcaico, regresivo e ineficiente en su función social de reducir la desigualdad y la brecha entre ricos y pobres, ya que el mismo manifiesta y propicia que un pequeño grupo de personas se haga cada vez más rico (que por cierto conforman las principales élites económicas del país), sobre los hombros de las personas pobres y de clase media.

Sobre el tema de la Carga Tributaria, se hace evidente que Guatemala es el país que a nivel latinoamericano cuenta con el menor índice carga tributaria respecto al Producto Interno Bruto. Se puede observar también que sólo en los años 2006 y 2007, la carga tributaria del país estuvo levemente cerca y superior al 12% (2006, 11.9% y 2007, 12.1%), y que a partir del año 2007, la carga tributaria neta muestra, en términos generales, una caída sostenida, situándose en el año 2015 en un nivel del 10.2%. De mantenerse esta tendencia en muy pocos años estaríamos en los niveles de 1995, evidenciando así un retroceso en materia de progresividad tributaria y, más aún, un retroceso en materia económica, social y de crecimiento sostenible.

Por último, se analiza el comportamiento de los déficits fiscales durante el periodo 1995 - 2015, observándose como la deuda pública ha sido utilizada como un mecanismo vicioso de financiamiento de dichos déficits. Se expone que si bien los déficits presupuestarios son de larga historia en nuestro país, los mismos obedecen a variados factores que se dan tanto del lado del gasto como de los ingresos.

Se podrá observar que, tomando como referencia los últimos 20 años, es a partir del año 1998 cuando el déficit fiscal nominal inicia una tendencia sostenida al alza, pronunciándose drásticamente en los años 2009, 2010 y 2011, iniciando un descenso paulatino a partir del año 2012. Para el año 2015 se tiene un déficit fiscal de Q 7,007.5 millones, siendo este el menor déficit de los últimos siete años.

Así las cosas, dada la característica innata de insolvencia fiscal, o más bien de insolvencia de pago, durante el periodo 1995 - 2015,

la deuda bruta del país respecto al PIB se ha mantenido dentro de un rango de 19.5% (1997) a 24.8% (2013). Aunque la deuda pública bruta del país, con relación al PIB, refleja un indicador aún en condiciones “saludables”, su conformación, el monto de este endeudamiento y su ritmo de crecimiento, la convierten en perjudicial y con serias amenazas económicas y sociales para el país.

Sin embargo, al hacer la comparación de la deuda total con los ingresos tributarios, la situación devela la verdadera radiografía crítica del endeudamiento, ya que el monto de los ingresos tributarios es equivalente a la verdadera solvencia o capacidad propia de pago del Estado guatemalteco.

Y finalmente, el quinto artículo, ***Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***, el MSc. Edgar Arturo Marroquín López señala que debido a que en los primeros meses de 2016 tomó auge la necesidad de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), habiéndose presentado por diversos sectores varias propuestas al respecto, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-USAC), creyó conveniente y oportuno proponer un Marco de Referencia que sirviera para tal efecto, el cual resume los siguientes aspectos:

Se expuso que las razones, motivos y aspiraciones manifestados en la segunda mitad de la década de 1990, contenidos en los considerandos del Decreto 1-98, que dio origen a la creación de la SAT, prevalecen en la presente coyuntura de crisis de la administración tributaria. Si bien una reestructuración de esta naturaleza requiere de una previa y obligada modificación a la ley orgánica de dicha institución, así como de otras relacionadas con el tema tributario, se debe tener muy en cuenta que cualquier modificación debe estar en consonancia, además de con las circunstancias actuales, con esas razones, motivos y aspiraciones que le dieron origen, así como con el respeto y mantenimiento de su autonomía e independencia de intereses y designios políticos, particulares o de influencias de grupos de poder

Dentro de este marco de referencia, se propusieron 12 aspectos a tomar en cuenta en cualquier propuesta de reestructuración de la SAT, así como los principios y compromisos del Pacto Fiscal, como marco de referencia insoslayable para dicho propósito.

Al final se hacen Comentarios específicos sobre aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley No. 5056, presentado ante el Organismo Legislativo un proyecto de ley de reformas a la actual Ley de la SAT, Decreto 1-98, conocido como “Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria”, el cual fue elaborado por una comisión multidisciplinaria y presentada por el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Los temas sobre los cuales versan los comentarios se refieren a la conformación del Directorio de la SAT, la creación y funcionamiento del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA), y al denominado “secreto bancario”.

“Id y Enseñad a Todos”

Élites, corrupción y situación de las finanzas públicas en el contexto de la crisis política¹

En el segundo trimestre del año 2015, en el Gobierno de la República se inició la mayor crisis política e institucional de los últimos años. La crisis, aunque se remonta desde años atrás, se evidenció con los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) sobre la existencia de una estructura criminal denominada “La Línea”, en la cual se reveló que la corrupción en las aduanas del país alcanzaba a los más altos funcionarios responsables de la recaudación tributaria, llegando incluso hasta la cúpula del gobierno central. Una serie sucesiva de casos de corrupción de defraudación tributaria continuó descubriéndose desde entonces, hasta la presente fecha y con fuerte tendencia de más revelaciones sobre casos similares.

Las crisis políticas provocadas por estos acontecimientos han creado las condiciones para una profunda discusión sobre los asuntos fiscales del país, incluyendo el impacto de la corrupción sobre la situación financiera del gobierno, la política fiscal, la estructura de tributación y la necesidad latente de una reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Teniendo en cuenta que la principal materia de estudio del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES), es el análisis de los problemas económicos y sociales que afectan a la sociedad guatemalteca, y considerando la importancia que el sistema político y las relaciones de poder existentes tienen en la configuración de la situación fiscal del país, se propone investigar la problemática planteada, con el propósito de contribuir a su

¹ Elaborado por: Mara Luz Polanco Sagastume, Edgar Arturo Marroquín López, Miguel Ángel Castro Pérez y con el apoyo técnico de: Rony Carmelo De La Cruz Hernández.

análisis y discusión, procurando en lo posible proponer las medidas que se consideren necesarias para la solución de los problemas existentes que se encuentran asociados a la crisis actual.

Con este propósito, la presente investigación se integra de cinco partes, cada una de las cuales desarrolla temas particulares, aunque relacionados e integrados, sobre las finanzas públicas en general y en particular, sobre el sistema político y la participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal, la corrupción y sus manifestaciones, la configuración de las finanzas públicas, situación y perspectivas, proponiendo al final una serie de medidas que conlleven a una efectiva reestructuración de la SAT, que desemboquen en el cumplimiento de su función específica que es la recaudación y fiscalización de los ingresos del Estado guatemalteco.

Parte I

Relación de lo fiscal con el sistema político y participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal

Por: MSc. Edgar Arturo Marroquín López¹

1.1 La relación entre lo fiscal y el sistema político

Para encontrar la relación entre lo fiscal y el sistema político, es necesario primero hacer una reflexión teórica sobre los conceptos de lo político, la política y lo fiscal, para luego situar estos conceptos en la realidad y en la práctica, enfocados principalmente en la sociedad guatemalteca.

El término político está íntimamente ligado al Estado, ya que este es el terreno, lugar o institución donde se desarrolla la política. En este sentido, institucionalmente el concepto de Estado debe entenderse de manera amplia e integral, incluyendo, además de las propias instituciones o entidades del gobierno central (Ejecutivo), a los organismos Legislativo y Judicial, así como a los gobiernos municipales.

De acuerdo a la terminología marxista de la Ciencia Política, **lo político** es el aparato jurídico político de una sociedad, la superestructura jurídico-política del Estado. Se integra de dos conceptos o dos realidades supra-estructurales: 1) Lo jurídico, que se constituye por el conjunto de normas destinadas a reglamentar el funcionamiento de la sociedad. 2) Lo político, que es el conjunto de aparatos institucionales que conforman el Estado (Juárez, R.,

¹ Economista, Investigador IIES.

1978). Lo político así definido, y por el contenido de sus categorías constitutivas, es considerado como el principal objeto de conquista y realización de la actividad política llevada a cabo por las clases, grupos y sectores sociales, siendo a la vez el nivel o el terreno donde se sintetizan las contradicciones de clases de la sociedad.²

Por su parte, el sistema político de un país o sociedad está constituido, además de las normas reglamentarias y del conjunto de aparatos institucionales que conforman al Estado, por los actores de la política que son los partidos políticos y los grupos sociales (en sus diferentes denominaciones político-sociológicas), pudiéndose dividir estos últimos en dos grupos: los que realizan la forma práctica o activa de la política (dirigentes de partidos, funcionarios electos, activistas, candidatos, activistas, representantes, etc.), y, la población sin bandera política partidista, que solo es recipiendaria de las acciones de los que realizan la parte práctica de la política (“el pueblo común, corriente y gobernado”) y que su actividad política solo es requerida para el voto en procesos electorarios.

Una definición objetiva de la política y su relación con Estado expresa que “la política es la participación (de los grupos, sectores, clases sociales) en los asuntos del Estado, en la dirección del Estado, en la determinación de las formas, tareas y contenido de la actividad del Estado (Lenin, 1961).

Vemos entonces que sólo sobre la base del control del poder estatal y del cumplimiento de las funciones propias de éste, las clases, grupos y sectores sociales, satisfacen o aspiran a satisfacer

² Existen otras definiciones del término “político”, que, aun no siendo marxistas, consideran el término con un contenido polémico o de conflictividad: por ejemplo, Schmitt, Carl (1932) relaciona lo político como la relación o distinción entre “amigo y enemigo”; mientras que Chantal Mouffe (2007) concibe lo político como la dimensión del antagonismo que considera constitutiva de las sociedades humanas. De hecho, existen muchas definiciones e interpretaciones de los términos *político* y aún de *política*, de diferente contenido teórico e ideológico, cuya exposición no es objeto del presente estudio, por lo cual las definiciones descritas en el contenido de este texto son las que se ajustan a las pretensiones de nuestro documento.

sus intereses ingentes, prioritarios, cardinales. Entonces, es evidente que los sectores y grupos sociales (que incluye a las élites, grupos de interés y oligarquías, entre otros), para realizar sus intereses y atender su problemática, actúan en el nivel político; es decir, utilizan al Estado, ya que es la institución social más eficaz para lograr estos objetivos. Debe decirse también que en toda sociedad los problemas y los intereses sociales (entre los que sobresalen los económicos), no se resuelven ni se realizan solos, se necesita de una decisión política, de la intermediación del Estado.

La actividad económica que desempeña el Estado en las sociedades comprende tres funciones básicas: una función de asignación de recursos, una función redistributiva, y una función estabilizadora. La política fiscal se enmarca dentro de la función distributiva (de la riqueza producida por la sociedad), lo cual, en el mejor de los casos, y cuando excepcionalmente se da, se realiza en forma justa y equitativa. Pero, para poder operar y cumplir con sus fines, obligaciones y actividades propias, todo Estado necesita de recursos económicos. Los principales ingresos que actualmente percibe el Estado -ingresos fiscales- provienen de impuestos y préstamos (deuda pública). Su cuantía, tasas, forma de percibirlos y de ejecutarlos, se plasman en la Política Fiscal, siendo a la vez el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el instrumento que sintetiza y operacionaliza, los objetivos, metas y acciones de la política fiscal del Estado.

Consecuentemente, de manera estratégica los sectores o grupos de poder en Guatemala han usado la política como un medio muy eficaz para la conquista y control del poder del Estado, influyendo en aquella y actuando dentro de éste, de forma directa o indirecta, actuando, incluso, dentro de la ilegalidad.

El poder que emana del Estado se manifiesta en múltiples formas, siendo aquel poder que asegura y reproduce el *estatus quo* de los grupos de poder económico el más importante y

determinante para éstos. De esta manera, los grupos de poder económico y político, así como otros grupos de poder (legales e ilegales), han tenido como objetivo estratégico diseñar una política fiscal y un presupuesto de ingresos y egresos del Estado, acorde a su medida e intereses particulares, soslayando la verdadera función de una política fiscal que es la de ser promotora de un desarrollo social más humano, equitativo e inclusivo. Esto sucede año con año en Guatemala, donde los grupos del poder económico, directa o indirectamente a través de sus representantes en el gobierno y en el Congreso de la República, maniobran y adecuan los presupuestos del Estado, según su conveniencia. Entonces, dentro de estos parámetros, un sistema político así conformado y condicionado, está llamado a diseñar una política fiscal a su medida y en función de sus intereses económicos y políticos.

1.2 Principales aspectos históricos que contribuyeron a configurar el sistema fiscal del país

El sistema fiscal del país, especialmente su carácter regresivo e injusto, se configuró hace casi quinientos años, prácticamente desde la época colonial (1524-1821), con la necesidad de los conquistadores de agenciarse de recursos económicos para acumular riqueza individual y para tributar a la Corona Española. Desde inicios del régimen colonial, se instauró un sistema esclavista y de expoliación de los nativos, el cual se complementó con el despojo institucionalizado de sus tierras, configurándose así el Reino de Guatemala el cual necesitaba de una estructura organizativa y de un sistema político-administrativo que, a la vez, requerían de recursos económicos para su funcionamiento.

Hasta mediados del siglo XVI, la **encomienda** constituyó la principal fuente de enriquecimiento de los españoles en Guatemala, incluyendo a la Corona y a la Iglesia Católica, representando el derecho de los conquistadores a cobrar parte de la totalidad de los tributos fijados a determinado pueblo indígena (Asociación de

Amigos del País, 2004). Con el tiempo este “derecho” se convirtió en una forma de esclavitud de la población indígena, so pretexto de su evangelización y cristianización. Así, la encomienda proveyó a los invasores de los ingresos necesarios para confirmar su dominio y presencia en la región.

Sin embargo, la exacción que por su carácter inhumano sobresale en la Colonia, es el **tributo**, aplicado a los indígenas, quienes lo debían pagar sin importar si estos tenían o no ingresos, sufrieran de enfermedades, tuvieran malas cosechas, enfrentaran calamidades u otras circunstancias que disminuyeran su salud, integridad física y capacidad de pago.

Esta exacción se pagaba dos veces al año, en efectivo o en especie, y era tasado según el interés de enriquecimiento rápido de los conquistadores (con fraude, abusos y trampas). También, sólo el “indio” era señalado como “tributario”, y sólo él debía pagarlo por ser considerado como vasallo del rey. Tal fue la saña de dicho impuesto que fue el origen de diversas rebeliones indígenas, registradas en los anales de la historia guatemalteca (Móbil y Deleón. 1995). Esta forma de tributar, prácticamente se convierte en el embrión u origen de la configuración de un sistema tributario discriminatorio y regresivo, que aún prevalece en el país.

Según el ICEFI (2007), en el Reino de Guatemala se implementaron los mismos impuestos que en el resto del continente y la real hacienda contabilizaba una veintena de *ramos comunes* (impuestos destinados a cubrir los gastos de funcionamiento de la administración local) y alrededor de quince de *ramos particulares*, con un destino concreto.

Entre los ramos comunes, los más importantes por los ingresos aportados fueron el tributo y la alcabala, seguidos del quinto real y otros de menor cuantía, como el papel sellado, el aguardiente y la pólvora.

Los ramos particulares incluían todos los ingresos que pertenecían por derecho a la Corona, por ejemplo, los oficios vendibles, la media anata (versión del actual ISR), las bulas de la Santa Cruzada y el noveno real (la parte del diezmo que le correspondía al rey). A finales de la época colonial, las recaudaciones de los monopolios del Estado, especialmente el tabaco, llegaron a constituir la principal fuente de ingresos (ICEFI, 2007).

Al final de la Colonia se evidenció una permanente crisis fiscal (escasez de recursos financieros), derivado de un desorden burocrático y mala administración de los recursos, lo cual situó al Reino de Guatemala en una bancarrota o crisis fiscal, que a la postre fue determinante en el momento en que las élites decidieron la independencia de España (ICEFI, 2007).

Ya en la época **independiente (1821-1944)**, además de la inestabilidad política y las guerras sucesivas entre los grupos que se disputaban el poder político y el control de los territorios independizados, las crisis fiscales hicieron su presencia y de manera sucesiva estuvieron atrás de los cambios de regímenes gobernantes, que fueron alternándose entre liberales y conservadores.

Siendo insuficientes los ingresos fiscales, y como una forma complementaria de financiar los gastos de gobierno, a finales del primer cuarto del siglo XIX prácticamente se inician “oficialmente” en el país las prácticas del endeudamiento externo, ya que “Guatemala, como parte de la Federación de Centroamérica, en 1824 decide endeudarse externamente con Inglaterra, lo que se conoció como “La Deuda Inglesa”, la cual duró 144 años, ya que fue cancelada totalmente hasta en el año 1968” (Molina Calderón, José. Artículo publicado el 25/02/2015 en el diario Prensa Libre).³

³ Según José Molina Calderón, “La Deuda Inglesa inicialmente fue contratada para financiar los gastos de la Federación de Centroamérica, con descuentos de hasta un 30% de su valor. Cuando se acabó la Federación de Centroamérica, Guatemala (en 1856) asumió una parte de esa deuda que puede considerarse como el costo pagado para ser una república independiente a partir de 1847, siendo presidente Rafael Carrera.” Publicado el 25/02/2015 en <http://www.prensalibre.com/economia/Opinion-Economia>, recuperado el 8/10/2015.

Hasta finales de 1840 los impuestos prevaecientes fueron la alcabala, tabaco, agua ardiente, chicha, sobre papel sellado, carne, venta de tierras, estanco de nieve y asiento de gallos (ICEFI, 2007), siendo estos en su gran mayoría de naturaleza indirecta. Se dieron incentivos a cultivos como la grana o cochinilla y el café. Sin embargo, el implemento de ciertos impuestos directos y el aumento de aquellos que afectaban a las principales actividades económicas fueron los que incomodaron a las élites de poder, que a la postre inducían cambios en los gobiernos y la instauración de gobiernos afines a sus intereses. A manera de ejemplo, según el ICEFI (2007) en el año 1836 el gobierno de Mariano Gálvez recurrió una vez más a una contribución directa o “capitación” que consistía en el cobro de 12 reales anuales a todos los varones comprendidos entre los 18 y los 46 años de edad lo que contribuiría directamente a la caída de dicho gobierno.

A principios de la segunda mitad del siglo XIX se evidenció cierta persistencia de recurrir a los préstamos externos⁴ y a particulares, debido a la constante insuficiencia de ingresos de los gobiernos de turno. Dicho periodo también marca el inicio de actividad cafetalera como principal actividad productiva del país. A partir de la Revolución de 1871, el Estado liberal promovió cambios en el régimen de tenencia de la tierra y facilitó el acceso a la mano de obra necesaria para la cosecha para fortalecer el nuevo eje de la economía: la producción y exportación de café (ICEFI, 2007). Vale decir que el acceso a esa mano de obra fue en condiciones forzosas extremas y de altísima explotación

⁴ El país continuó endeudándose con Inglaterra. Según José Molina Calderón “La siguiente deuda importante fue en la época del presidente Vicente Cerna, en 1869, con un descuento importante del 30%. Se utilizó para financiar operaciones de la Casa de Moneda. La forma en que se originó (el total de la Deuda Inglesa) es, con datos a 1927, de 1,737,803 libras esterlinas (100%), que puede distribuirse así: gasto o inversión para formar la República de Guatemala en 1856, (3%); para financiar la Casa de Moneda en 1869, (13%); pérdida financiera en la colocación de bonos en 1869 (15%); otra pérdida financiera en 1887 (24%); intereses en mora y pérdidas financieras (45%).” Publicado el 25/02/2015 en <http://www.prensalibre.com/economia/Opinion-Economia>, recuperado el 8/10/2015.

económica, asimismo la tierra fue entregada a los cafetaleros por medio de despojos a sus legítimos dueños, privilegios y demás apropiaciones indebidas.

Cabe destacar que en el año 1881 se produjo una reforma tributaria que introdujo el primer código Fiscal de Guatemala, Decreto No. 263, donde se establece la estructura impositiva que debería regir en adelante (ICEFI, 2007).

Hasta finales de la época de los gobiernos liberales del siglo XIX, el sistema fiscal continuó dependiendo en su esencia de los impuestos indirectos. Se tomaron también medidas que inician una práctica que a la postre se volverá costumbre: la protección y estímulo a la industria nacional por medio de la protección arancelaria y los incentivos fiscales, que en este caso se dieron a la producción de tejidos y de cerveza, productos nacientes en esa época.

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX sobresalen los gobiernos liberales de tinte dictatorial de Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, observando la economía guatemalteca una fuerte dependencia de la producción y exportación de banano y café, con lo cual el rubro de las exportaciones representa, a través de los aranceles, la mayor fuente de ingresos fiscales. Consecuentemente, se mantuvo, y se profundizó, el modelo de explotación de la fuerza de trabajo agrícola y del régimen de tenencia y acceso a la tierra prevaeciente en la época.

Según el ICEFI (2007), a finales de la década de 1920, tomando en cuenta las importaciones, las dos terceras partes de los ingresos tributarios provenían del comercio exterior. La renta de licores fue, durante todo el período, la segunda en importancia en los ingresos tributarios.

Hacia el final de la dictadura de Jorge Ubico la estructura tributaria no tuvo mayores cambios respecto a periodos anteriores, reflejando en su esencia una situación en la que los impuestos directos continuaron contribuyendo muy poco a los ingresos fiscales.

El carácter regresivo de la estructura tributaria guatemalteca se va acentuando paulatinamente desde mediados del siglo XX, hasta nuestros días. Si bien la reestructuración o una reforma tributaria estuvo presente en las agendas de los dos gobiernos revolucionarios de Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz Guzmán, ésta realmente nunca llegó a concretarse como tal, ya que la atención a los problemas sociales y económico estructurales del país fueron los que absorbieron lo principal de su agenda económica-social; hasta la fecha, sigue siendo evidente lo vasto y profundo del contenido las conquistas sociales y reformas realizadas y promovidas por estos gobiernos: el Código de Trabajo, el Seguro Social, autonomía universitaria, reformas en el sistema de educación, derecho al voto a las mujeres y a los analfabetos, la Reforma Agraria, apertura a la organización sindical y popular, entre otros.

El derrocamiento de Árbenz en junio de 1954, dio paso a sucesivos gobiernos militares, golpes de Estado y algunos gobiernos civiles acomodados al sistema y presionados por los mismos militares y por grupos del poder oligárquico. Las crisis políticas, económicas y de falta de ingresos fiscales también estuvieron presentes.

Desde 1954 hasta 1985 se dio una fuerte alianza entre los militares y las élites económicas del país, la cual fue justificada por dichos sectores con expresiones como “una alianza de conveniencia para poder sacar al país adelante”. Así mismo, “la relación entre militares y empresarios era muy amistosa y se puede decir que toda la orientación de la política pública era para

beneficiar al sector privado”, “cuando habian puntos en los que divergían, como el tema de impuestos, ahí sí se impusieron los empresarios” (Rodríguez Pellecer, 2013). Vale mencionar que esta alianza iniciada a mediados del siglo XIX, ha estado vigente hasta la presente fecha, aunque con cierto acomodamiento y relajamiento de tipo político-ideológico, siendo los intereses económicos de enriquecimiento individual los que los separan, provocando esto que cierto sector de militares actúe como una verdadera élite económica dentro de la sociedad guatemalteca.

Durante este periodo, pueden señalarse, a nuestro juicio, los siguientes sucesos de orden económico y fiscal, que de una u otra forma confirman la visión y el actuar de los gobiernos de turno y de los grupos de poder, en torno a la problemática fiscal y la forma de obtener los necesarios ingresos fiscales:

Miguel Ydigoras Fuentes (1958-1963). En el año 1962, mediante un proceso de reforma tributaria, se introdujo por primera vez el Impuesto Sobre la Renta, cuya ley respectiva fue protestada por el CACIF, con el apoyo de la prensa y de la mayoría de diputados. En respuesta a dicha situación y por la efervescencia de la inestabilidad política de la época, el proyecto de ley del Impuesto Sobre la Renta (Decreto 1559), entró en vigencia hasta el mes de julio de 1963 (ICEFI, 2007).

Con la creación y bajo la influencia del Mercado Común Centroamericano, se eliminan los aranceles al comercio entre Centroamérica y, bajo una política fiscal de protección a la industria nacional y de fomento a la diversificación agrícola, se establecieron incentivos fiscales a la industria y producción agrícola y pecuaria, mediante exenciones y exoneraciones más amplias que en el pasado. Se aplicó también un arancel externo común de carácter centroamericano, el cual tuvo poco impacto en los niveles de recaudación (ICEFI, 2007).

Julio César Méndez Montenegro (1966-1970). En dos ocasiones, la reforma tributaria encontró una tenaz oposición del sector privado y de la prensa. Se realizaron dos fallidos intentos de reforma tributaria, que sufrieron una fuerte oposición de estos grupos. La pretensión de dicha reforma era evitar la caída de la carga tributaria, lográndose esto en alguna medida, al recurrir al impuesto del timbre, sin gravar a los sectores de mayores ingresos que más se beneficiaban del crecimiento económico de Guatemala (ICEFI, 2007).

Durante este gobierno continuó manifestándose el efecto negativo de la liberalización del comercio intra-centroamericano y de los incentivos sobre la recaudación de aranceles aplicables a la importación (ICEFI, 2007).

De 1970 a 1985 se dio un periodo identificado por sucesivos gobiernos militares, derivado del establecimiento institucional de una política de contrainsurgencia por el avance y grado de desarrollo que estaba alcanzando el movimiento guerrillero. El conflicto armado se recrudeció y la población civil, especialmente indígena, fue objeto de persecución, represión y objeto de una ola de terror masivo por parte del ejército, quien la consideró como “aliada del enemigo”. Este periodo fue gobernado por los generales Carlos Arana Osorio, Kjell Laugerud García, Romeo Lucas García, Efraín Ríos Montt y Oscar Mejía Víctores, sucesivamente.

Sucesos internos y externos de índole económico se produjeron en este periodo; diversas crisis económicas mundiales afectaron a los precios de los principales productos de exportación del país y el mercado interno se vio afectado por el incremento de los precios internacionales del petróleo; sumado a esto, el mal manejo de las variables macroeconómicas, la persistencia de conductas de evasión tributaria y el desvío de los ingresos del presupuesto del Estado para satisfacer las altas y crecientes gastos militares de contrainsurgencia, entre otros, configuraron un escenario donde

las crisis de ingresos fiscales fueron constantes y de diferente magnitud. A lo largo de este periodo de gobiernos militares, se realizaron y se llevaron a cabo diversas propuestas de reformas fiscales que en esencia no alteraron la débil y regresiva estructura tributaria, donde en la mayoría de casos, la mayor provisión de ingresos fiscales recayó en los impuestos indirectos o al consumo de las personas. Dichas reformas se dieron como resultado de presiones de los clásicos organismos financieros internacionales para estabilizar la economía y mejorar la carga tributaria, reformas que siempre contaron con la consecuente renuencia y caprichos de las élites que configuran el sector privado nacional.

La crisis económica derivada de tal situación obligó al gobierno de facto de Ríos Montt, quien a través de un golpe de Estado sustituyó a Lucas García, a impulsar en 1983 una reforma tributaria que incluía el advenimiento, para la eternidad, de un nuevo impuesto indirecto: el impuesto al valor agregado (IVA), el cual se implementó a través del Decreto-ley 72-83. Vale mencionar que a Ríos Montt lo sucedió en el gobierno el general Oscar Mejía Víctores, también por medio de un golpe de Estado; durante este gobierno se eligió una Asamblea Constituyente y se programaron elecciones presidenciales para el año 1985.

La eficacia del IVA como principal proveedor de los ingresos fiscales, fue manifiesta desde el inicio de su aplicación; en 1985 este impuesto representaba el 38.9% de los ingresos por impuestos indirectos y el 31.5% del total recaudado. Los impuestos a las exportaciones prácticamente desaparecieron y hubo una pequeña recuperación de los impuestos selectivos y de la reducida tributación directa (ICEFI, 2007).

Los gobiernos militares y golpes de Estado se contuvieron en el año 1985, con la entrada en vigencia de la actual Constitución Política de la República, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente, que permitió el inicio de un proceso democrático,

al menos en el tema eleccionario, habiendo sido electo como Presidente de la República en dicho año, el Lic. Vinicio Cerezo Arévalo. Producto de dicho proceso, entre otros, destaca la creación de la Corte de Constitucionalidad y de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, instancias que a partir de su creación se convertirán en mecanismos utilizados por los grupos de poder económico para impugnar leyes y echar abajo reformas fiscales que a su juicio afecten sus intereses.

Los gobiernos civiles iniciados con Vinicio Cerezo (1986-1990), además de los resabios de los gobiernos militares precedentes, inician con un país agobiado por la crisis económica y fiscal. Un aspecto relevante en materia fiscal que se llevó a cabo durante este gobierno, fue el hecho de impulsar una reforma tributaria que irritó los sentimientos del sector privado en 1987. Por tal motivo, esta reforma tributaria fue la primera en ser impugnada ante la Corte de Constitucionalidad, y con esto evitar el cobro de impuestos, dando inicio a la vez, a la implementación de un bloqueo sistemático, aunque legal, a las decisiones gubernamentales y legislativas en torno a los impuestos.

Los problemas de liquidez y de insuficientes ingresos fiscales, traducidos en crisis fiscales, siguen estando a la orden del día hasta la presente fecha. Su forma e impacto han variado según las condiciones prevalecientes, y las formas de resistencia a las reformas fiscales han sido diferentes dependiendo del grado de afinidad de los grupos de poder económico con los gobiernos de turno. La resistencia del sector privado a pagar impuestos más allá del punto que afecte sus intereses de hegemonía económica y concentración de riqueza, es latente y se manifiesta en cualquier intento de reforma fiscal o de implementación de impuestos directos o que afecten su patrimonio, recurriendo a cualquier medio de protesta a su alcance, eligiendo preferentemente, en las últimas tres décadas, la vía de los recursos de inconstitucionalidad.

Consecuentemente, desde la época de la conquista, pasando por la época independiente, hasta la época actual, el sistema fiscal guatemalteco se ha configurado en una forma tal que los ingresos fiscales o el financiamiento del presupuesto de ingresos y gastos del Estado, descansa mayoritariamente en los impuestos indirectos, o más bien, en tributos que gravan los ingresos de la mayoría de la población asalariada y no asalariada que no cuenta con mecanismos reales de protesta o rechazo, ni con mecanismos formales “legales” (económico-contables empresariales) de traslado del efecto impositivo. Esta configuración ha obedecido a las presiones e intereses de las élites o grupos de poder económico, valga decir oligárquicos, existentes en cada época y conformados desde los mismos inicios de la colonia, los que han diseñado a través del tiempo una política fiscal a su medida.

Otro recurso de financiamiento del presupuesto que directa o indirectamente ha sido inducido y manipulado por los grupos de poder económico es la deuda, interna y externa, la cual, desde las últimas décadas del siglo pasado ha tenido como principal destino cubrir los “permanentes” déficits⁵ de los presupuestos de ingresos y gastos del Estado. A nuestro juicio el origen “formal”⁶ de esta deuda tiene dos componentes: El primero se manifiesta con las acciones realizadas por las instituciones del Estado: mal uso de los recursos, exceso en los gastos, mala y deficiente administración tributaria, y la corrupción de los funcionarios y empleados públicos en diversas instancias; el otro, se da por la

⁵ Por principios de equilibrio presupuestario y de estabilidad económica, la deuda debe cubrir déficits de carácter extraordinario y temporal.

⁶ El calificativo “formal” del origen de la deuda como parte del financiamiento del presupuesto del Estado, es porque, a nuestro juicio, el origen “real” de la deuda es la prevalencia de un Estado elitista y clasista, donde históricamente se ha dado la intromisión de las élites en la conformación de la política fiscal y en la estructuración del sistema tributario y del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, reforzando su posición de dominio social a través de privilegios tributarios tales como: exenciones, exoneraciones, protecciones arancelarias, reducción y eliminación de impuestos y, sobre todo, el mantenimiento de una estructura tributaria regresiva. Aunque existen otros factores como la corrupción y mala ejecución y administración, este fenómeno ha provocado un esquema permanente en el cual los ingresos fiscales son insuficientes para sufragar los gastos y obligaciones del Estado para con la población, especialmente de bajos recursos que es la mayoritaria.

conducta y el accionar pernicioso de ciertos agentes económicos particulares y empresariales: la evasión y la defraudación tributaria, y la presión o influencia directa e indirecta de grupos interesados -élites- para la ejecución de gastos muchas veces excesivos, a su conveniencia y sin contar con la acreditación presupuestaria respectiva (lo cual bien podría constituir la “corrupción” del sector privado y de las personas individuales).

A guisa de ejemplo en materia de financiamiento del presupuesto, en los últimos años los impuestos indirectos y la deuda pública total han contribuido, en conjunto, con aproximadamente el 67% de los ingresos del Estado.

Cabe mencionar que la deuda, interna o externa, es una alternativa de financiamiento del Estado que compromete los ingresos, el trabajo y los esfuerzos productivos de la población guatemalteca actual y de las futuras generaciones, ya que esta debe pagarse en el corto, mediano y largo plazo con sus respectivos intereses, cancelándose otra vez con tributos, presentes y futuros, que en su mayoría serán nuevamente de naturaleza indirecta.

1.3 La participación de las élites económicas en el carácter que adquiere la política fiscal y el sistema tributario en el contexto neoliberal

No obstante ser un instrumento económico *per se*, todo presupuesto de ingresos y gastos del Estado, y por ende la política fiscal que lo sustenta, tiene componentes técnicos, ideológicos y políticos. Sin embargo, de acuerdo a la experiencia y la realidad, el componente técnico suele ceder a los otros dos, mientras que el ideológico y lo político van de la mano o interactúan entre sí (dependiendo del grupo, sector, clase social, partido político, élite, etc., que controle u ostente el poder en una sociedad). Dependiendo de esta interacción, cada presupuesto tendrá

un fuerte o débil componente social, o bien, por lo contrario, estará orientado al beneficio de ciertos sectores o élites de poder económico.

Las concepciones *libertarias* de la economía, con plena vigencia en la actualidad, también han tenido participación en la configuración de la política fiscal y del sistema tributario guatemalteco, especialmente a partir de la década de 1989, cuando se dictan los lineamientos del Consenso de Washington. Hay que recordar que los libertarios consideran a los impuestos como elementos que impiden a los empresarios la (libre) inversión y movilización de capitales, siendo por lo tanto perjudiciales para la economía pues restringen la creación de riqueza y generación de empleos que “sólo” la empresa privada puede producir. Son ampliamente conocidos los principios neoliberales referentes a la exigencia de una amplia liberalización de la economía, el libre comercio en general y una drástica reducción del gasto público y de la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado. Aunque más recientemente, con el auge de la teoría de la “Tercera Vía” (década de 1990), la visión del Estado, sin perder su esencia neoliberal, se modifica y “ablanda” un poco con su principio: “Tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea inevitable”.

Como se expuso anteriormente, la participación de la élites económicas y políticas en la conformación de la política fiscal y de la estructura tributaria del país ha sido manifiesta desde la misma época colonial, participación que ha venido aumentando conforme el correr del tiempo, en concordancia con el incremento del poder económico de dichos grupos, basado a la vez, en un proceso de acumulación de riqueza. Contrariamente, las condiciones de pobreza, extrema pobreza y de exclusión de la clase mayoritaria, ha venido evolucionando en forma inversa al de las élites, lo cual de buena manera

evidencia que la política fiscal, desde tiempos ancestrales, no ha cumplido, en términos generales, con su función de lograr una distribución justa y equitativa de la riqueza social.

La política fiscal expresa de buena forma el tipo o nivel de desarrollo de una sociedad. La forma en que cumple con su función redistributiva del ingreso o la riqueza, sustenta en mucho el equilibrio social, así como la paz y la democracia en una sociedad. Una situación de marcada desigualdad en su conformación ha sido y es el origen de conflictos sociales de gran envergadura. La guerra interna y los otros conflictos sociales y políticos ocurridos en Guatemala en la segunda mitad del siglo XX, son un claro ejemplo de esto.

Las condiciones de pobreza, exclusión, discriminación y de miseria de la mayoría de la población guatemalteca, ha tenido una fuerte vinculación con la injusta distribución de la riqueza que ha prevalecido en nuestro país desde siempre, lo que, aunado al problema de la tenencia de la tierra, conformó un escenario que fue el verdadero origen del conflicto armado que sufrió el país durante más de treinta y seis años. Este conflicto armado finalizó en el mes de diciembre de 1996, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el cual a la vez requirió de varios acuerdos previos, entre los que se encuentra el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, con el que se adquirieron varios compromisos de política fiscal, dentro de los que destaca el Pacto Fiscal.

Con este Pacto se pretendía cumplir con los compromisos pendientes incumplidos en gobierno anterior (Álvaro Arzú) y retomar el camino de los objetivos y metas de los Acuerdos de Paz en materia fiscal, en especial lo referente a elevar la carga tributaria antes del año 2000, en por lo menos un 50% respecto a la carga tributaria de 1995 (aún pendiente) y realizar acciones para mantener el crecimiento gradual de dicha carga. Así mismo,

debido a la sistemática oposición del sector privado a reformas tributarias que afecten sus intereses y su resistencia al pago de “mas” impuestos, el Pacto Fiscal buscaba “neutralizar, o al menos minimizar, el poder de veto de importantes sectores económicos, sociales y políticos y subsanar la relativa debilidad del gobierno frente a estos sectores” (ICEFI, 2007).

El Pacto Fiscal fue suscrito el 25 de mayo de 2000 por más de 130 organizaciones, siendo producto de un amplio consenso entre el Gobierno y la sociedad civil y su propósito fue “legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y la carga tributaria necesaria para su funcionamiento” (ICEFI, 2007).

Es también imperativo indicar que el Pacto Fiscal demandó y pretendió condiciones en materia fiscal entre las que se pueden mencionar: fortalecimiento de la administración tributaria y combate a la evasión y al contrabando, revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, fortalecimiento de los ingresos tributarios, programa de gasto público prioritario, entre otros (Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, 2000). Por los temas torales y compromisos que demandaba, su implementación tuvo pocos avances, estando inconcluso hasta la fecha.

Hasta el momento puede afirmarse que el Pacto Fiscal ha sido la única acción socialmente consensuada, con fines nobles de establecer un sistema fiscal más justo, moderno, eficiente y, sobre todo, progresivo. Quizá por esto fue de poco agrado para los grupos de poder económico tradicionales del país. Vale mencionar que aunque el Pacto Fiscal fue suscrito por el máximo representante gremial del sector privado (el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-), e incluso impulsado por éste en algunos momentos, su estrategia fue apoyar las medidas del Pacto que

les favorecían, pero oponiéndose sistemática y continuamente a aquellas que no le eran favorables (aumento de impuestos, eliminación de exenciones, medidas contra la evasión fiscal, etc.).

Si bien la intromisión de las élites en la conformación de la política fiscal y en la estructuración del sistema tributario y del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es de larga historia; sus logros se han manifestado en diversos privilegios tributarios tales como: exenciones, exoneraciones, protecciones arancelarias, reducción y eliminación de impuestos y, sobre todo, el mantenimiento de una estructura tributaria regresiva. Sin embargo, su influencia no se circunscribe a aspectos del ámbito tributario, sino que se ha extendido a los componentes del gasto y de la deuda pública, condicionando estos componentes, en cada presupuesto anual, a la contratación y demanda de bienes y servicios; a la ejecución de inversión física y financiera; y al pago de gastos corrientes y de capital acumulados de periodos anteriores, todos estos a empresas de su influencia o propiedad.

Los objetivos en sí de este accionar de las élites empresariales, se circunscriben a maximizar las ganancias empresariales, a la cobertura o reducción de costos privados y al crecimiento o expansión empresarial, para la cual se valen de diversos recursos o estrategias mediante las cuales exponen y ofrecen, al mejor estilo neoliberal, las bondades y los grandes aportes económicos y sociales de la empresa privada.

A este respecto, en concordancia con lo anterior, según el ICEFI (2015), la influencia de las de las élites en la política fiscal en los países centroamericanos, se ha manifestado en tres grandes aspectos u objetivos:

1. “Adecuar la política fiscal para maximizar ganancias, argumentando estímulo a actividades productivas, crecimiento económico y generación de empleo.”

2. “Socializar costos privados al cubrirlos con deuda pública y otras distorsiones en la política fiscal.”
3. “Conformar la política fiscal al servicio de objetivos empresariales privados de expansión, consolidación o migración a otras actividades o sectores.”

Es ampliamente conocido el discurso del sector privado empresarial en el sentido de que sus actividades productivas son, si no las “únicas”, sí las más eficientes generadoras de empleo y de crecimiento económico para el país, para lo cual demandan las mejores condiciones económicas (y político-sociales) que fomenten su inversión. Los privilegios fiscales, subsidios y la eliminación o reducción al máximo de cualquier barrera tributaria y no tributaria, son de los estímulos más apetecidos por dicho sector. Al final, el objetivo de la máxima ganancia es el eje central de dichas peticiones y de todo su accionar en materia fiscal.

En este sentido, el accionar de las élites se manifiesta en dos aspectos: para la creación o ampliación de privilegios fiscales, y para el bloqueo sistemático de la eliminación o reducciones de dichos privilegios. En el caso de que sus intereses u objetivos no estén plenamente representados en el Ejecutivo y en el Legislativo, para el logro de sus objetivos las élites utilizan intensamente los recursos de cabildeo político (especialmente en el Legislativo), de presión de grupos de interés afines, y, para el caso del bloqueo de leyes, la impugnación ante los tribunales y especialmente ante la Corte de Constitucionalidad. Vale mencionar que este último recurso de bloqueo es intensamente utilizado por las élites económicas del país desde 1987⁷, especialmente contra aquellas reformas fiscales orientadas a elevar la carga tributaria. La amenaza y realización de paros de la actividad económica, ha sido otro recurso empleado por el sector privado para el logro de sus objetivos.

⁷ La reforma tributaria de 1987, impulsada por el gobierno de Vinicio Cerezo, fue la primera impugnada por el sector privado ante la Corte de Constitucionalidad. Dicha reforma pretendía darle más peso a los impuestos directos y racionalizar el gasto público. (ICEFI, 2015).

Son múltiples los privilegios fiscales y tributarios que durante toda la historia tributaria han obtenido las élites o grupos de poder económico del país. Estos se han traducido en reducción de impuestos directos (especialmente el Impuesto Sobre la Renta -ISR-), exoneraciones, exenciones, subsidios, cooptación de gran parte de la inversión en obra pública y ejecución del gasto con fines específicos comprometidos poco transparentes (este último especialmente en el Sector de Salud), entre otros. Sin embargo, para el sector exportador existen dos figuras que destacan como medios sobresalientes para la obtención de privilegios propiamente tributarios: la creación de regímenes de zonas francas y de maquila⁸, impulsadas y utilizadas por el sector empresarial tanto nacional como extranjero. Por estar cerca la finalización de los beneficios de estos regímenes (31 diciembre 2015), recientemente (año 2015) el Ejecutivo y un partido político presentaron dos iniciativas de ley de Promoción de Inversión y Empleo (4644 y 4948)⁹, que pretendían incrementar los privilegios fiscales y los extienden en tiempo y en cobertura geográfica. Según dictamen de la misma Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el sacrificio fiscal de cualquiera de las iniciativas sería de Q 1,900.00 millones, al menos en el primer año de su implementación.¹⁰

8 Decreto 65-89, Ley de Zonas Francas; Decreto 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.

9 La iniciativa 4644 contiene exenciones del ISR, ISO, IVA a la importación y generación eléctrica, entre otros. Así mismo, los beneficios fiscales serían hasta por 65 años. Los usuarios que se instalen en el área metropolitana tendrían una exención de 100% del ISR por 15 años, mientras que para los de la provincia sería de 25 años. Mientras que la iniciativa 4948, establece incentivos tendrían un plazo máximo de 35 años. La exención de ISR sería de 10 años para los usuarios ubicados en el departamento de Guatemala, y de 13 años para los que se ubiquen en el resto de la república. (“Iniciativas sin argumentos sólidos”, entrevista a Jonathan Menkos, Director Ejecutivo del ICEFI). www.prensalibre.com.gt, recuperado el 27/04/15.

10 Hasta finales del mes de diciembre 2015, permanece en el Legislativo una nueva iniciativa de “Fomento a la Inversión y Promoción de empleo”, cuyos fines principales es la prolongación de los privilegios y exoneraciones fiscales como los pretendidos en las dos iniciativas anteriores citadas.

Los privilegios fiscales, cualquiera que sea su forma, solo han significado fuertes sacrificios fiscales para el país, siendo eficaces, eso sí, como medio para el incremento de las ganancias empresariales. A manera de ejemplo, las zonas francas y la maquila han sido poco exitosas en el tema de atracción de inversiones extranjeras; según Jonathan Menkos, Director Ejecutivo del ICEFI, durante el tiempo de su vigencia son pocas las nuevas inversiones que han venido al país; además, Guatemala solo atrae entre el 10% y 12% de toda la inversión extranjera que llega a Centroamérica.¹¹ Respecto a la cantidad, calidad y remuneración competitiva de empleos, el balance tampoco es el mejor para el país.

Sobre el tema del uso de la deuda pública para cubrir costos privados empresariales, debe tomarse en cuenta la interrelación de los siguientes aspectos:

Para empezar, debe tenerse claro que los déficits o desequilibrios fiscales son constantes (al menos en Guatemala) y éstos tradicionalmente se cubren con deuda interna o externa.

Por el lado de los egresos, los déficits presupuestarios se originan por mayores gastos con relación a los ingresos. Ese exceso de gastos también es recurrente, siendo buena parte de estos gastos invertidos en obra gris, pagos clientelares, pago de facturas políticas, compras realizadas mediante el manipuleo de la Ley de Contrataciones del Estado y la corrupción en términos generales. Esta clase de gastos son contratados con y ejecutados por el sector privado.¹²

¹¹ www.prensalibre.com.gt, recuperado el 27/04/15.

¹² Hasta el año 2011, el 77% de una *deuda flotante* de Q 3.4 millardos, adquirida en los gobiernos de Oscar Berger y Álvaro Colom, se concentraba en 93 empresas constructoras. <http://rostromagazine.com/el-77-de-la-deuda-flotante-se-concentra-en-93-empresas-guatemala/>, recuperado el 28/09/15.

Sin embargo, el costo de la deuda debe ser pagado en cualquier momento y el mayor impacto también recae en los contribuyentes con menor capacidad de pago, debido a que estos, en el financiamiento del Presupuesto General de Ingresos del Estado, tienen una mayor carga proporcional impositiva con relación a sus ingresos, debido a la regresividad de la estructura tributaria. Aquí claramente se identifica la transferencia de un costo privado a un costo social.

Por el lado de los ingresos, los déficits presupuestarios se originan por ingresos insuficientes para cubrir los gastos, lo cual a la vez, en gran medida tiene como causa la deficiente recaudación derivada de la evasión, la defraudación, los privilegios fiscales y el bloqueo sistemático a reformas fiscales con fines de incrementar la carga tributaria con mayor participación de impuestos directos. Aunque aquí también tiene sus efectos la corrupción y una deficiente administración tributaria.

El caso de la **deuda flotante** es un buen ejemplo del uso del presupuesto del Estado para la contratación y pago de deudas acumuladas con proveedores del Estado, con los fines arriba mencionados.

En un mercado verdaderamente competitivo toda empresa incurre en costos e inversiones para funcionar y competir, los cuales deben cubrirse con sus operaciones propias, su ingenio y competitividad, más no del manipuleo del presupuesto del Estado. La prevalencia de este manipuleo es solo una evidencia más de las fallas de un mercado imperfecto defendido a ultranza por los liberales y ultra liberales y que contiene muy poco de “competitivo”.

Otro de los objetivos de las élites respecto a la política fiscal, y más directamente sobre los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, es utilizar estos como medios para promover

el crecimiento y consolidación de sus empresas. El control directo o indirecto del Estado, y de la política fiscal, es utilizado como fuente de recursos económicos para la creación, crecimiento y expansión de diversas empresas, las cuales existen a la sombra y paternalismo del Estado.¹³ No obstante, desde su perspectiva ideológica inconsistente neoliberal, el sector empresarial despotrica con desdén contra el Estado, una vez este no les sea útil.

Los principales mecanismos utilizados por las élites económicas para el crecimiento, expansión y consolidación de empresas privadas vinculadas con ellas, y que intervienen en la ejecución de la política fiscal y en el control directo e indirecto del Estado, a nuestro juicio son las siguientes:

13 Al respecto, relacionado con este tema el ICEFI en su obra *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas* (2007), indica: “durante el siglo XX, miembros de la élite económica tradicional guatemalteca extendieron sus intereses al sector de la construcción, algunos como contratistas del Estado. De hecho, en la actualidad muchas de las más grandes empresas contratistas del Estado se originaron a partir de vínculos entre familias de la élite económica tradicional. Por ejemplo, el Grupo Tecún es propiedad de la familia Maegly, que también pertenece al poder económico terrateniente; tiene inversiones en la exportación de productos agrícolas como el azúcar y la palma africana, y está emparentada con la familia Novella (Cementos Progreso), poderosa en el entorno industrial guatemalteco. El señor José Agüero Umatino, fundador de la empresa Asfaltos de Guatemala, S.A. (Asfalagua), se enlazó matrimonialmente con la familia Urruela, emparentada a su vez con la familia Kong, con poder e influencia en la industria nacional y con descendientes vinculados al grupo Maegly-Novella, ya mencionado. Enrique Tejada Wyld, fundador de la empresa Constructora Nacional (Conasa), uno de los contratistas de la construcción más grande en la actualidad, también está emparentado con la familia Novella. El señor Gregorio Valdez O’Connell, propietario de la empresa Construcción y Materiales, S.A. (Conyma), pertenece a una familia con intereses industriales y agrícolas, ligada con la banca del país, y, notablemente, con el financiamiento de campañas electorales. (los señores Gregorio Valdez y Gustavo Alejos Cámbara fueron financistas de la campaña electoral de Colom, y también lo han sido de muchos otros políticos, fungiendo también Alejos como secretario privado del presidente Colom). Sin embargo, en la actualidad, no todas las empresas que son contratistas importantes del Estado tienen su origen en estos lazos familiares de la élite tradicional, por ejemplo, la Empresa Sigma Construcciones, S.A. –cuyos propietarios no cuentan con lazos de parentesco con la élite tradicional- se ha consolidado como una de las mayores empresas contratistas del Estado. Otra empresa notable por el monto e importancia de sus contratos con el Estado guatemalteco es Solél Boneh FTN, S.A., subsidiaria de la transnacional de capital israelí Solél Boneh”.

1. La privatización de empresas estatales. Este proceso tuvo su mayor auge en la segunda mitad de la década de 1990, en el gobierno de Álvaro Arzú. A través de este suceso se trasladó al sector privado la propiedad de empresas prestadoras de servicios estratégicos de mucha demanda y con gran potencialidad de generación de utilidades o beneficios económicos (Ej.: GUATEL, EEGSA).
2. Captura de instituciones públicas económicamente estratégicas y/o por la envergadura de los gastos en compras, contrataciones y ejecución de inversión en infraestructura pública. Entre estas instituciones destacan el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), Ministerio de Economía (MINECO), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), entre otras. Aquí también sobresale el caso del debilitamiento de las funciones de la Dirección General de Caminos (en tiempos de Álvaro Arzú), para la creación de la Unidad de Conservación Vial (COVIAL), la que a través de un fideicomiso facilitaría y allanaría el camino para la ejecución y crecimiento de la inversión pública en infraestructura vial por parte de empresas privadas (élites tradicionales) afiliadas a la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) y de nuevos contratistas (élites emergentes).
3. Injerencia en las decisiones sobre el presupuesto de inversión pública (resultado: ejecución directa de inversión pública en infraestructura, a través de ONG's y empresas privadas).
4. Ejecución de gasto público a través de contratos previamente comprometidos, derivados de inversiones o favores políticos, que funcionan como pagos para quienes financian campañas políticas.

5. Acaparamiento de contratos como proveedores de bienes y servicios al Estado.
6. Ejecución de gastos por medio de fideicomisos, los cuales son gastos a discreción de los funcionarios o dirigentes de las instituciones que gozan de dichos fideicomisos, y que no son fiscalizados por la Contraloría General de Cuentas (CGC) y no se realizan bajo la tutela de la Ley de Contrataciones del Estado.
7. Medios institucionales para la ejecución de la inversión pública en infraestructura: Municipalidades y Consejos Departamentales de Desarrollo, que contratan obra pública a su conveniencia y decisión, con empresas específicas afines a los funcionarios o dirigentes de estas instituciones. Estos gastos son de alto contenido político partidista o de pago a financistas de campañas electorales.

El Listado Geográfico de Obras, aunque forma parte del presupuesto de gastos del Estado, es también un instrumento político (de diputados), por medio del cual se asignan obras de infraestructura a empresarios privados afines a funcionarios públicos o representantes de grupos políticos que hacen o harán gobierno (central o municipal), o diputados representantes de los lugares donde se realizarán las obras.

Por último, en este tema, solo cabe recordar que el Estado representa poder, y el poder real lo ejercen los grupos, clases, sectores o élites que controlan al Estado. He ahí el interés de las élites económicas en contralar e influir en los asuntos del Estado y en su política fiscal.

1.4 La corrupción del sistema político y su contribución a la crisis fiscal actual

La corrupción en el país tiene raíces ancestrales, existiendo tanto en el ámbito privado como en el público. Aunque “tradicionalmente”, su aplicación ha sido con más énfasis hacia el sector público, debido a que los actos de corrupción en este último sector, son más conocidos por ser más publicitados debido al “ámbito público” en que se ejercen. No obstante, aunque la corrupción en (y promovida) por el sector privado es menos publicitada (por el control de medios e intereses en juego), la misma no es menos dañina que la primera, siendo a veces de mayor cuantía y más trascendental que la corrupción pública.

Si un sistema político está corrupto, es porque sus integrantes y sus acciones también lo estarán en menor o mayor medida. Por la experiencia vivida y ejemplos vistos a través del tiempo, se podría afirmar que de uno u otro modo todo el sistema político guatemalteco está corrupto. Si bien esto es cierto, a nuestro juicio y por diversas razones, de este calificativo queda excluida la población que como gobernada y participe únicamente como votante en un proceso electoral, forma parte de cualquier sistema político.

Por la relación existente entre el Estado y las élites de poder económico, entre los cuales la política se sitúa como intermediario o factor común, es obvio que la corrupción del sistema político afecta fuertemente al sistema fiscal, provocando, entre otros, una crisis fiscal como la que vive actualmente el país. Diversos factores y circunstancias han contribuido a la conformación de la corrupción en el sistema político nacional, así como a la corrupción manifiesta en diversos ámbitos de las distintas instituciones del Estado, en especial las relacionadas con la política fiscal y con el tema tributario

La injusticia es sinónimo de corrupción. Una estructura tributaria desigual e inequitativa, marcadamente regresiva, es socialmente corrupta. Si bien las élites y demás grupos de poder económico (que conjuntamente conforman la burguesía) han configurado a través de la historia la política fiscal y su estructura tributaria, para este fin, se han valido de los partidos políticos, instituciones a través de las cuales han puesto a sus representantes en el control del Estado. Este control se realiza principalmente en los organismos Legislativo y Ejecutivo, y complementariamente en el organismo Judicial.

En este sentido, podría decirse que ***institucionalmente*** la corrupción se inicia en los partidos políticos o comités cívicos, según el caso; identificada ésta con ciertas características de dichos partidos, como por ejemplo: su falta de principios e ideología propia, indebida organización, caudillismo, prevalencia de intereses personales, demagogia, oportunismo, entre otros aspectos. De esta esfera institucional, la corrupción se traslada a las esferas del Estado, ya sea en forma directa cuando dichos partidos obtienen el poder (ganan las elecciones), o bien indirectamente mediante la influencia, presión, chantaje y otros mecanismos que son utilizados, por ejemplo, por diputados opositores y otros dirigentes. De este modo, en el país existe un sistema político clientelar a través del cual se pagan favores ubicando en cargos públicos, preferiblemente estratégicos, a personas con gran potencial para la realización de negocios ilícitos.

Debe tomarse en cuenta, a la vez, que las acciones de los grupos de poder económico en torno a la configuración y mantenimiento de una estructura tributaria profundamente regresiva, así como las presiones directas e indirectas dirigidas a los tomadores de decisiones dentro del gobierno para oponerse a cualquier medida que afecte a sus intereses o a implementar otras que los beneficien y, el patrocinio, especialmente económico, de campañas políticas que posteriormente serán debidamente

compensadas en las esferas de gobierno, son también claras formas corruptas, que en buena medida determinan y explican los altos índices de corrupción que se han venido manifestado a través del tiempo en los temas fiscal y tributario del país.¹⁴ Sin embargo, como arriba se mencionó, este tipo de corrupción es la menos conocida y difundida, sobresaliendo solo aquella que hace mucha bulla publicitaria y que no afecta o señala a las verdaderas fuentes “corruptoras” o a los grupos de poder que están atrás de las mismas.

Consecuentemente, la corrupción que se realiza en torno al Estado, está constituida por variadas acciones y diversos sectores y personajes, de orden privado y público, dentro de los cuales, para mencionar solo algunos, se podrían citar a empresarios beneficiados con favoritismos en las compras y contratos de obras públicas; grupos de poder interesados en controlar al Estado para mantener un *statu quo* que les favorece; existencia de estructuras paralelas y delincuenciales que han penetrado las instituciones del Estado, de las cuales forman parte empresarios, empleados públicos y funcionarios/autoridades de alto rango (Ej.: La Red Moreno y La Línea); y, otras demás redes constituidas para defraudar al fisco, a través del contrabando de mercancías, defraudación y evasión, el narcotráfico y otras actividades ilícitas.

Constituidos todos los elementos de la corrupción, su cuantificación exacta en términos monetarios es prácticamente incalculable, siendo, eso sí, de efectos cuantiosos en el deterioro de los ingresos y gastos del Estado en general. Sin embargo, diversas entidades especializadas hacen sus cálculos tomando como base, por ejemplo, la parte afectada o expuesta del gasto del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, para lo cual existen diversas versiones de la magnitud del impacto. A manera de

¹⁴ Según expectativas mencionadas en diversos medios de comunicación, la ONG Acción ciudadana indica que para el año 2015, Guatemala podría estar entre los países peores calificados (a nivel latinoamericano) en el Índice de Percepción de la Corrupción, que es elaborado mundialmente por la organización Transparencia Internacional.

ejemplo, el ICEFI estima que la corrupción compromete el 30% del presupuesto general de gastos 2015¹⁵ (más específicamente, en diversas presentaciones dicha institución estima que este porcentaje del presupuesto es el que se encuentra expuesto a la corrupción, y que el 6% sería el efecto neto de la misma; Q 4.2 millardos para el presupuesto 2015), existiendo otras opiniones con apreciaciones variadas. Obviamente, aquí no están incluidos los efectos dolosos de la evasión y defraudación aduanera y tributaria en general, el contrabando, los robos de recursos de las dependencias públicas, plazas fantasmas, despilfarro, tráfico de influencias, sobornos, y otras.

Por último, sobre el tema general relacionado con la *relación de lo fiscal con el sistema político y participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal*, hasta aquí desarrollado, y por su estrecha relación con el mismo, se transcribe parte de la opinión del Economista Juan Alberto Fuentes Knight, recientemente publicada en un matutino local, al referirse a “experiencias exitosas de países que simultáneamente redujeron la concentración del ingreso y la pobreza, y porqué en Guatemala no se implementan con decisión”, a lo cual se responde: “Porque estamos frente a democracias y estados cautivos, secuestrados por grupos pequeños de políticos y empresarios. Estos ajustan la legislación a sus intereses, promueven un gasto público y una tributación débil y regresiva que los favorece, acuden a prácticas clientelares para lograr cierto apoyo político, divulgan ampliamente ideas transnochadas que cuestionan la capacidad del Estado, de mejorar la distribución del ingreso, y terminan por reforzar esta idea al no hacer nada contra la corrupción o a ser cómplices.”¹⁶

15 www.prensalibre.com.gt, recuperado el 01/09/13.

16 <http://www.prensalibre.com/opinion/desiguales> Recuperado el 12/10/15. Opinión titulada “Desiguales”, de fecha 12 de octubre 2015.

1.5 Conclusiones

1. Sólo sobre la base del control del poder estatal y de las funciones propias de éste, las clases, grupos y sectores sociales, satisfacen o aspiran a satisfacer sus intereses ingentes, prioritarios, cardinales. Dentro de estos grupos sociales se encuentran las élites, grupos de interés y oligarquías, entre otros, los que para realizar sus intereses y atender su problemática, actúan en el nivel político; es decir, utilizan al Estado, ya que es la institución social más eficaz para lograr estos objetivos.
2. En toda sociedad los problemas y los intereses sociales, entre los que sobresalen los económicos, no se resuelven ni se realizan solos, se necesita de una decisión política, de la intermediación del Estado.
3. De manera estratégica los sectores o grupos de poder en Guatemala han usado la política como un medio muy eficaz para la conquista y control del poder del Estado, influyendo en aquella y actuando dentro de éste, de forma directa o indirecta, actuando, incluso, dentro de la ilegalidad.
4. El poder político que asegura y reproduce el estatus quo de los grupos de poder económico es el más importante y determinante para éstos. Los grupos de poder económico y político, así como otros grupos de poder (legales e ilegales), han tenido como objetivo estratégico diseñar una política fiscal y un presupuesto de ingresos y egresos del Estado, acorde a su medida e intereses particulares, desmeritando así la verdadera función de una política fiscal que es la de ser promotora de un desarrollo social más humano, equitativo e inclusivo.

5. Desde la época de la conquista hasta la época actual, el sistema fiscal guatemalteco se ha configurado en una forma tal que los ingresos fiscales o el financiamiento del presupuesto de ingresos y gastos del Estado, descansa mayoritariamente en los impuestos indirectos, tributos que gravan los ingresos de la mayoría de la población asalariada y no asalariada. Esta configuración ha obedecido a las presiones e intereses de las élites o grupos de poder económico, valga decir oligárquicos, existentes en cada época y conformados desde los mismos inicios de la colonia, los que han diseñado a través del tiempo una política fiscal a su medida.
6. La política fiscal expresa de buena forma el tipo o nivel de desarrollo de una sociedad. La forma en que cumple con su función redistributiva del ingreso o la riqueza, fortalece en mucho el equilibrio social, así como la paz y la democracia en una sociedad. Una marcada desigualdad en su conformación ha sido y es el origen de conflictos sociales de gran envergadura.
7. La intromisión de las élites en la conformación de la política fiscal y en la estructuración del sistema tributario y del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, es de larga historia; sus logros se han manifestado en diversos privilegios tributarios tales como: exenciones, exoneraciones, protecciones arancelarias, reducción y eliminación de impuestos y, sobre todo, el mantenimiento de una estructura tributaria regresiva.
8. Los objetivos del accionar de las élites empresariales dentro de la política fiscal, se circunscriben a maximizar las ganancias empresariales, a la cobertura o reducción de costos privados y al crecimiento o expansión empresarial, para la cual se valen de diversos recursos o estrategias.

9. El accionar de las élites se manifiesta en dos aspectos: para la creación o ampliación de privilegios fiscales, y para el bloqueo sistemático de la eliminación o reducciones de dichos privilegios.
10. La corrupción en el país tiene raíces ancestrales, existiendo tanto en el ámbito privado como en el público. No obstante, aunque la corrupción en (y promovida) por el sector privado es menos publicitada, la misma no es menos dañina que la primera, siendo a veces de mayor cuantía y más trascendental que la corrupción pública. Por la relación existente entre el Estado y las élites de poder económico, entre las cuales la política se sitúa como intermediario o factor común, es obvio que la corrupción del sistema político afecta fuertemente al sistema fiscal, provocando, entre otros, una crisis fiscal como la que vive actualmente el país.
11. La injusticia es sinónimo de corrupción. Una estructura tributaria desigual e inequitativa, marcadamente regresiva, es socialmente corrupta. Si bien las élites y demás grupos de poder económico, que conjuntamente conforman la burguesía, han configurado a través de la historia la política fiscal y su estructura tributaria, para tal fin se han valido de los partidos políticos, instituciones a través de las cuales han puesto a sus representantes en el control del Estado.

1.6 Bibliografía

Asociación de Amigos del País (2004). *Diccionario General de Guatemala*. Guatemala.

Referencia en internet www.wikiguate.com.gt/tributo/

El Periódico. Publicaciones varias. www.elperiodico.com.gt

Fuentes, Juan Alberto. (2011). *Rendición de cuentas*. Guatemala, F&G Editores. 398 págs.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2007). *Historia de la tributación en Guatemala, desde los mayas hasta la actualidad*. 421 págs.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala. F&G Editores. 393 págs.

Lenin , V.I. (1961). *Obras Escogidas*, Tomo III. Edición Progreso. Moscú

Móbil, J. y Déleon, A., (1995) *Guatemala: su pueblo y su historia*. Guatemala. Editorial Serviprensa Centroamericana. Referencia en internet www.wikiguate.com.gt/tributo/

Molina Calderón, José (2011). *Breve historia de Guatemala del siglo XX*. Guatemala.

Prensa Libre. Publicaciones varias. www.prensalibre.com.gt

Rodríguez Pellecer, Martín (2013). *Los militares y la élite, la alianza que ganó la guerra (reportaje)*. Publicado en Plaza Pública <https://www.plazapublica.com.gt>

Parte II

La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Por: Licda. Mara Luz Polanco Sagastume¹

2.1 La corrupción, algunas explicaciones y manifestaciones.

La corrupción, como se ha manifestado en otros momentos, es un fenómeno complejo. Sin embargo, aquí por cuestiones de tiempo y las relativas al propósito de este escrito, no ahondaremos en los distintos enfoques existentes respecto a las causas de la corrupción, pero sí se retomarán algunos planteamientos que la Universidad de San Carlos de Guatemala realizó, junto a otros actores entre los años 2001 y 2002², a propósito de la crisis política que desembocó en la serie de manifestaciones en contra del paquete fiscal propuesto por el gobierno de Alfonso Portillo.

Es importante rescatar al respecto las siguientes afirmaciones que se hacían en el diagnóstico sobre la corrupción en Guatemala³: 1) que los distintos enfoques que existen sobre la corrupción ponen de manifiesto que se trata de un fenómeno complejo con múltiples aristas que va más allá de las decisiones individuales relacionadas con lo ético porque aquella trasciende hacia cuestiones estructurales en los ámbitos económico, político, jurídico y de administración estatal; 2) que la corrupción

1 Economista, investigadora del IIES.

2 Foro Guatemala, por la transparencia en la administración pública y el combate a la corrupción en Guatemala. Análisis y redacción del diagnóstico, realizado por Jorge Aragón González (USAC), Mario Molina (Conferencia Episcopal de Guatemala) y Mara Luz Polanco (USAC). Folleto, Guatemala febrero de 2002.

3 Ibidem.

generalizada en Guatemala es retroalimentada por la presencia de prácticas políticas que han sido toleradas por el conjunto de la sociedad, por la existencia de leyes que permiten la corrupción o que pueden ser ignoradas por los encargados de la administración pública, por la existencia de prácticas administrativas obsoletas, ineficientes o escasamente transparentes y por órganos de control asfixiados o que se vuelven inoperantes por las propias prácticas corruptas existentes en las distintas esferas de la administración pública en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial o en los órganos paralelos que comparten el poder económico y político; y 3) que **“la corrupción** es un fenómeno multicausal que consiste en convertir en privado lo que por su naturaleza está destinado al bien común, como resultado del ajuste de estructuras (administrativas, políticas, judiciales, etc.) y acciones (individuales o colectivas) en función de intereses particulares. Como tal la corrupción obstaculiza el desarrollo económico y social de la colectividad”.

⁴

Entre las diversas caracterizaciones de la corrupción, algunos autores clasifican la misma por sus dimensiones de acuerdo con los actores que se encuentran involucrados en la misma. Así se habla de gran y pequeña corrupción. La primera hace referencia a los actos de corrupción que ocurren en las altas esferas gubernamentales e implican graves abusos de poder, violación reiterada de la legislación, apropiación de los recursos financieros del Estado y, en general, utilización de la institucionalidad pública para fines privados, lo cual contribuye a erosionar la confianza en la gestión y las instituciones gubernamentales.⁵ Desde otra perspectiva se trata de la apropiación del Estado por los grupos que gobiernan para fines distintos a los establecidos e involucra tanto a los funcionarios de alto nivel como a las elites económicas nacionales y transnacionales, así como al sistema político.

4 *Ibíd.* Pg. 10.

5 Gobierno del Perú, Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016. Pg. 13. Perú 2012. Edición electrónica en <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>

En esas circunstancias la gran corrupción supone la transgresión de los valores y las normas en torno a la cual se constituye la institucionalidad estatal y la democracia representativa, y puede por tanto generalizarse ahí donde la institucionalidad es subvertida por el desequilibrio en las relaciones de poder existentes, y en donde la impunidad sirve también a los intereses de los grupos hegemónicos. En este sentido la corrupción del sistema político se nutre de la desigualdad y aquella a su vez contribuye a la reproducción de ésta. Se produce aquí una situación en la que, por su estructuración, la corrupción se reproduce como consecuencia de la desigualdad en las relaciones económicas y de poder, de tal modo que quienes tienen el poder operan erosionando la institucionalidad para poder así preservar sus privilegios. Aquí se encuentran quienes ejercen el poder tanto dentro como fuera de la institucionalidad estatal, pues los agentes públicos y privados se encuentran coludidos para operar ejerciendo el poder al amparo de la impunidad.

La pequeña corrupción, también llamada corrupción administrativa, hace referencia a la corrupción que se da entre funcionarios de mediano y bajo rango dentro de la estructura estatal, generalmente involucra el intercambio o la apropiación de pequeñas sumas de dinero, pero también puede traducirse en grandes desfalcos del erario público. Ambos tipos de corrupción están interrelacionados y se puede decir que en conjunto ambas corresponden al concepto de hipercorrupción acuñado por Luis Moreno Ocampo, quien indica que en este caso existe una cultura general que es permisiva a la corrupción, se naturaliza la violación de las reglas y los órganos de control del Estado no cumplen con su función.⁶ A partir de esta idea puede decirse que en Guatemala existe un estado generalizado de corrupción que supone un tipo de corrupción sistémica que abarca al Estado, sus instituciones, los grupos de poder económico y político (el sistema de partidos), y en donde la ciudadanía también asume

⁶ Ver Luis Moreno Ocampo, En defensa propia. Cómo salir de la corrupción, Buenos Aires, Argentina, 1993.

el soborno, el tráfico de influencias y otros ilícitos como medios que son válidos para obtener resultados o beneficios personales de la función pública. Como sugieren Miguel Carbonel y Rodolfo Vázquez, cuando se habla de hipercorrupción no se alude a una cuestión cuantitativa sino la erosión de la realidad compartida de tal modo que “ni el orden legal ni las normas del orden social brindan elementos suficientes para ordenar los mapas cognitivos⁷ o para ubicar a los actores en una realidad compartida”.⁸ Es decir, se borran los límites de un mundo común, construido sobre la base de parámetros y mapas cognitivos conocidos. De tal modo que en un contexto de corrupción y ruptura de las normas socialmente aceptadas, tiende a haber una aceptación social de la visión y los códigos prácticos de quienes en el ejercicio del poder público buscan sólo beneficios personales, especialmente cuando el sistema político impide la participación democrática, generando la desesperanza en la posibilidad de provocar un cambio significativo en el estado de la situación.

En la dinámica de la corrupción los agentes públicos y privados constituyen dos caras de la misma moneda, aunque dadas sus características distintas, los agentes privados que tienen el poder económico-político pueden ocultar su participación en los actos de corrupción más fácilmente que quienes se encuentran ejerciendo la función pública. Pueden, como ocurre actualmente en Guatemala, escabullirse del señalamiento ciudadano y de la justicia.

Como fenómeno complejo, la corrupción también se alimenta de las ideas que sustentan la construcción de ciertos paradigmas, especialmente cuando estos llegan a

⁷ Se refiere a la “representación interna mental que un organismo se hace de la organización del espacio en el que se desplaza. (...) Por extensión, la expresión mapa cognitivo se aplica a menudo a toda representación derivada de las tomas de información hechas por el sujeto sobre su medio y propias para guiar luego sus conductas, ya se trate de información en el espacio o de solución de problemas cualesquiera”. Tomado de: Ronal Dorón y Francoise Parot, Diccionario Akal de psicología. Pg. 352. Madrid, España 2008.

⁸ Miguel Carbonel y Rodolfo Vázquez, Poder, derecho y corrupción. Pgs. 55 – 60. México, 2006.

institucionalizarse con la participación de quienes ejercen la hegemonía, como ha ocurrido en los últimos 30 años con el neoliberalismo, cuyas bases éticas se encuentran en el liberalismo clásico que a partir de los planteamientos de Adam Smith relacionados con la idea de que el interés individual, basado en el egoísmo, es conducido por una mano invisible de tal modo que sin proponérselo cada persona promueve el interés social. De ahí el supuesto de que el mercado es el mejor distribuidor de los recursos, como entidad con vida propia, que se reproduce perfectamente, al ritmo de la libertad individual.

El padre del utilitarismo, Jeremy Bentham, afirmaba al respecto que “el interés determina siempre la conducta del hombre, sea en una forma o en otra, es decir (de acuerdo) con la idea que se hace en cada ocasión acerca de su interés”⁹, y sólo “la satisfacción del interés particular es la que permite la mayor felicidad para el mayor número de personas” (principio de utilidad). Es decir, que el interés social sólo existiría en términos de la utilidad (la felicidad, beneficio) personal.

Ideas como esas sustentaron también la fracasada teoría del derrame, planteamiento que se retoma en los años noventa para afirmar que las medidas de ajuste económico de corte neoliberal orientadas a la globalización del capital, harán crecer la economía y que los beneficios de ese crecimiento se derramarán con el tiempo a la sociedad. Estas ideas junto a otros elementos del discurso neoliberal, así como la fuerza con que éstos son divulgados por las élites económicas, los organismos internacionales, los gobiernos y los medios de comunicación, contribuyen a erosionar aún más la concepción de lo público en el país, a la vez que se fortalecen los valores asociados con la lógica mercantil que abarca múltiples facetas

⁹ Citado en Esther Gómez Pedro, *El Estado de Bienestar, presupuestos ético y políticos*. Pg. 51. Barcelona, junio de 2001. Edición electrónica en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41693/1/TESISGPEDRO.pdf>

de la vida humana en donde triunfa la idea de que todo puede ser objeto de compraventa, incluida la función pública y el ejercicio de la política.

En Guatemala, esos valores mercantiles trasladados al ámbito de la vida cotidiana, y de ahí al ejercicio de la política, se conjugan además con la impunidad que se fortalece durante la guerra interna y que se extiende hacia el período de la democracia electoral en donde si bien se hicieron esfuerzos por fortalecer la institucionalidad neoliberal, fueron también cooptados por los poderes fácticos los órganos de control del Estado y el sistema de justicia, lo cual obstaculizó la aplicación de la ley y el fortalecimiento de las instituciones responsables de su cumplimiento.

Este es el período en el cual la mayoría de partidos políticos se constituyen claramente como organizaciones electoreras, sin orientación ideológica y cuyos integrantes ven generalmente al Estado como un botín político. Se trata de estructuras partidarias que definen su actuar en términos del paradigma dominante y que en consecuencia se asemejan unas a otras, diferenciándose más bien por las personas que las integran o las financian que por sus objetivos y las políticas económicas y sociales que están dispuestas a impulsar, así como por las estrategias que utilizan para tomar el poder y mantenerlo.

2.2 La desigualdad y su incidencia en la corrupción en el sistema político de Guatemala

2.2.1 La desigualdad económica y en las relaciones de poder como causas de la corrupción

En ese orden de ideas, la desigualdad también constituye uno de los factores que inciden en la corrupción. Al respecto, en un estudio realizado en 2004 por Jong-Sung You y Sanjeev Khagram de la Universidad de Harvard, se probó que cuanto mayor es la

desigualdad en un país, mayor es la corrupción existente. Los autores explican que en “las sociedades más polarizadas en términos de distribución de la riqueza, los grupos poderosos se encuentran más estimulados (y tienen más oportunidades) para actuar ilegalmente a fin de preservar sus (privilegios), y cuando las clases socioeconómicamente más bajas se encuentran con las necesidades básicas insatisfechas, como educación o salud, pasan a ser más vulnerables y ven las acciones ilegales como algo necesario para poder sobrevivir.”¹⁰ Se señala además que aquellas “tienden a ver a la corrupción como la forma de hacer las cosas, se la comprende como un comportamiento aceptable, extendiéndose un fenómeno de tolerancia y generando que el poder de acción y organización contra estos actos se vea inhibido por lo natural que aparenta ser la actividad ilegal. Esto crea (...) un ‘círculo vicioso’ ya que la corrupción refuerza la desigualdad, facilitando una apropiación desigual de la riqueza”.¹¹

La desigualdad económica y sus impactos en la vida material de las personas es un tema tratado con frecuencia en Guatemala, como una situación que se ha mantenido históricamente afectando el desarrollo del país, pero como lo sugiere el estudio antes mencionado, es claro que la desigualdad económica constituye y a la vez se retroalimenta de la desigualdad en las relaciones de poder, es decir, en la desigualdad respecto a cómo, por qué y a favor de quién se hace política y se toman las decisiones.

Cuando Guatemala inició el llamado proceso de transición a la democracia en el segundo quinquenio de los años ochenta, el país aún se debatía en una guerra interna que terminó con la firma de los Acuerdos de Paz, y tras la cual quedó intacta la correlación de fuerzas precedente.

10 El Auditor.info, Un estudio de Harvard asegura que el crecimiento de la desigualdad aumenta la corrupción. 6 de noviembre de 2013. Edición electrónica en: <http://www.elauditor.info/articulo/712> .

11 *Ibidem*.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

En ese período hubo cambios cualitativos políticos y económicos importantes, y se esperaba que se fortaleciera un sistema político que permitiera pasar del autoritarismo cultivado por los gobiernos militares a gobiernos más representativos y abiertos, capaces de responder a las demandas de la población y a los problemas más apremiantes por medio de ejercicios democráticos más incluyentes.

Se esperaba que el sistema de partidos políticos renovado por la constitución de 1985 y La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), modificada en 1985, madurara: que se fortaleciera la participación político partidaria y que la clase política fuera capaz de interpretar y responder adecuadamente a las demandas de la población. Sin embargo, el sistema continuó funcionando como una democracia formal, procedimental, sostenida de diferentes maneras por las élites económicas tradicionales, emergentes y también por el crimen organizado.

En un contexto de desigualdad económica, social y política, los partidos desprovistos de sustento ideológico fueron adquiriendo el carácter de empresas electorales, con prácticas clientelares tanto a lo interno como en lo externo de los mismos. Por un lado, se mostraron dispuestos a vender las candidaturas al mejor postor y a recibir financiamiento de dudosa procedencia, haciendo del acceso al poder un fin en sí mismo y del Estado un medio para el enriquecimiento personal. Por el otro, buscaron el voto en el contexto de largas e intensas campañas electorales a través de los medios de comunicación masiva, llenando las carreteras y las ciudades con rótulos y pancartas, repartiendo en sus mítines víveres, camisetas, gorras, o como ocurrió recientemente, haciendo sorteos de electrodomésticos.

Este comportamiento político clientelar, necesitó siempre de más recursos económicos, así como del establecimiento de alianzas entre los partidos políticos con los medios de comunicación para

promoverse solapadamente a través de sus reportajes y noticieros, con lo cual pudieron aumentar sin restricciones el presupuesto de campaña autorizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), y a la vez urdir lealtades políticas con los dueños de los medios de comunicación, dispuestos también a transgredir los controles del máximo tribunal en cuestiones electorales. Esta alianza con los medios de comunicación contribuiría también a mantener en la gestión gubernamental el estado de cosas que iba corrompiendo el sistema político guatemalteco.

En treinta años de ensayo democrático, prácticas clientelares como las mencionadas se normalizaron en la medida en que se corrompía cada vez más la función gubernamental, pues el intercambio de favores, contribuyó también a colocar en los cargos públicos a funcionarios dispuestos a reproducir las condiciones de corrupción existentes, facilitando a la vez las condiciones que las elites económicas y políticas requerían para implementar el proyecto neoliberal en el país.

En efecto, el sistema político clientelar se ha sostenido por tanto tiempo porque pudo retroalimentarse de las desigualdades existentes en el país, repartiendo favores durante y tras la campaña electoral para mantener el status quo, e indemne el poder manejado por las elites económicas, pero también los negocios ilícitos que se realizaban al amparo de las instituciones del Estado. La estructura clientelar de los partidos políticos tuvo el efecto de debilitar la participación ciudadana, de mantener en las esferas de poder a políticos profesionales que se reeligieron una y otra vez, en muchos casos a pesar de su escaso desempeño o de las denuncias sobre su implicación en actos de corrupción. Éste fue también un mecanismo que contribuyó a fortalecer el proyecto económico impulsado por la cúpula empresarial, facilitando la imposición de la agenda transnacional impulsada en el contexto de la globalización del capital.

2.2.2 Las élites, el financiamiento electoral y la corrupción política

Desde otra perspectiva, con todos esos vicios el sistema se sostuvo también con la impunidad que dio a los poderes fácticos la posibilidad de llevar a cabo sus proyectos políticos de dominación, tanto como los proyectos personales, desde dentro y fuera de la administración pública. En los procesos electorales se involucraron directamente los miembros del empresariado, no solamente como financistas de los partidos políticos, sino también como candidatos a cargos de elección popular, y en consecuencia, como gobernantes o funcionarios en distintas esferas de la administración pública.

La participación política de las elites económicas buscaba asegurar la concreción del paradigma neoliberal en el país, asegurando el poder y homologando las políticas económicas a los requerimientos de los capitales y mercados externos, lo cual dio como resultado el surgimiento de múltiples partidos políticos que funcionaron estrictamente como estructuras electorales financiadas por los miembros del empresariado tradicional o emergente, y por personas y grupos criminales, cuyos planes de gobierno se distinguen principalmente por su contenido neoliberal.

La lista de los empresarios que se sumaron a estos partidos políticos, que los financiaron, o llegaron a gobernar es grande, pero resaltan por la jerarquía de su cargo, los expresidentes de la República, Álvaro Arzú Irigoyen y Oscar Berger, apoyados en sus campañas por las redes familiares de las que forman parte. En el informe Financiamiento de la política en Guatemala elaborado por la CICIG, se menciona, por ejemplo, que Felipe Bosch Gutiérrez, del grupo Multi Inversiones y Fraternal Vila, del sector azucarero, financiaron la campaña de Oscar Berger.¹²

¹² Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Financiamiento de la Política. Pg. 47. Guatemala, 2015. Edición electrónica en: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

Otros como Alfonso Portillo Cabrera, Álvaro Colóm y Otto Pérez Molina, también tuvieron el apoyo de algunas de esas redes. En el caso de Alfonso Portillo, sin embargo, se hizo evidente su alianza con los grupos empresariales emergentes, pero también con los militares asociados al crimen organizado, como su jefe del Estado Mayor Presidencial, Jacobo Salam Sánchez, y quien fuera su asesor de seguridad, Napoleón Rojas; implicados en la red de defraudación y contrabando aduanero dirigida por Alfredo Moreno, así como en el desvío de Q. 120.0 millones del Presupuesto del Ministerio de la Defensa al Crédito Hipotecario Nacional (CHN). Además, varios exmiembros de su gabinete de gobierno fueron juzgados y sentenciados por actos de corrupción.

El Partido Patriota también fue beneficiario del financiamiento de al menos cuatro de las ocho familias identificadas como las principales entre la élite económica del país. En agosto de 2011, Plaza Pública, citando un cable de WikiLeaks, dio a conocer que Pérez Molina informó a la Embajada de Estados Unidos en el país, que había recibido apoyo financiero de los Castillo, los Novela, los Herrera y Dionisio Gutiérrez.¹³ Hay que recordar que en la campaña presidencial de 2007, Ricardo Castillo Sinibaldi acompañaba como candidato vicepresidencial a Pérez Molina, y en la campaña de 2011 se identificó a Mario Leal Pivaral¹⁴ y a su hijo Mario Roberto Leal Castillo, ligados a los Castillo Contoux, como financistas del PP. De esa cuenta, Leal Castillo fue nombrado Secretario de Asuntos Específicos del gobierno, y un aliado de los Bosh-Gutiérrez, Sergio de la Torre Gimeno, Ministro de Economía.

13 Plaza Pública, Otto Pérez: financistas, alianzas, Nebaj y los Mendoza. Guatemala, 17 de agosto de 2011. Edición electrónica en: <http://www.plazapublica.com.gt/content/otto-perez-financistas-alianzas-nebaj-y-los-mendoza>.

14 La familia Leal Pivaral es propietaria del Ingenio Magdalena, productor de azúcar, etanol y energía eléctrica, así como del Grupo Cayalá, dueño del proyecto inmobiliario Paseo Cayalá. Ver Plaza Pública, De cómo se integró un entramado petrolero. Análisis de El Observador. Guatemala, diciembre de 2012. Edición electrónica en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-como-se-integro-un-entramado-petrolero>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Otros profesionales y empresarios ligados a las élites económicas que integraron el gobierno patriota fueron Juan Carlos Paíz quien fuera presidente del CACIF, nombrado en el cargo de Comisionado para la Competitividad; y el empresario financista del PP, Alejandro Sinibaldi Aparicio, en el cargo de Ministro de Comunicaciones. Asimismo, el empresario Erick Archila, quien junto a sus hermanos tiene intereses en los medios de comunicación, la industria de alimentos y la minería, fue nombrado Ministro de Comunicaciones y Obras Públicas.¹⁵

Una de las características de la corrupción en el sistema político que se instituye a partir de 1985 está relacionada entonces, con la participación directa miembros de las élites económicas en el ejercicio del poder, momento a partir del cual también se hacen evidentes las dimensiones del financiamiento que el empresariado y los grupos criminales destinan a las campañas electorales, así como la forma en que dicho comportamiento afecta los procesos electorales y el sistema político. Éste lesiona gravemente el proceso democrático en dos sentidos importantes: a) eleva exorbitantemente el presupuesto de las campañas electorales, da la ventaja en la elección a quienes cuentan con mayor financiamiento, y por tanto, a las alianzas con la cúpula empresarial, o con grupos paralelos dedicados a actividades ilícitas; y b) supedita las políticas públicas y las acciones de gobierno a los intereses de quienes financiaron al partido en el poder, corrompiendo la función pública.

2.2.3 La corrupción cultivada por los militares

De acuerdo con información de prensa, durante el gobierno de Pérez Molina se abrió también un espacio para que otros militares, ligados por las estructuras generadas durante

15 El Observador, Análisis alternativo en política y economía, El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP. Año 7, No. 34 y 35. Pgs. 39-41. Edición electrónica en <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/EIObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf>

la guerra, volvieron a hacer gobierno, aprovechando para sí las prebendas derivadas del ejercicio del poder político, y llevando ahora beneficios a sus negocios, algunos ilícitos o asociados al crimen organizado.

En el pasado, se denunció que varios militares miembros de La Cofradía y el Sindicato¹⁶, dos estructuras paralelas creadas durante la guerra, participaron en el tráfico de drogas, el contrabando y la defraudación aduanera. En este último caso la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), reveló en un informe que los generales Manuel Callejas y Callejas y Juan Francisco Ortega Menaldo, miembros de La Cofradía, lograron crear una fuerte organización paralela que se dedicó a actividades delictivas y de corrupción administrativa cuando estuvieron a cargo una oficina que fue establecida por el Ejército de Guatemala en Ministerio de Finanzas Públicas la década de los

16 Durante la guerra interna surgieron dos estructuras militares paralelas que hacían actividades de contrainsurgencia: La Cofradía y el Sindicato. La primera estaba integrada por militares de la llamada línea dura del Ejército de Guatemala, asociada a labores de inteligencia que promovían la polarización, consideraban a los civiles como opositores y se oponían al proceso de paz. De acuerdo con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola), sus miembros “simpatizaban con la línea de pensamiento de los militares taiwaneses, implementando sistemas represivos de control social, usando información de inteligencia para cometer actos brutales de violencia”. Por su parte, el Sindicato, dice Wola, es una organización que se constituyó en torno a lealtades creadas a lo interno de la promoción número 73 de la Escuela Politécnica. Tenían una posición contraria a la de quienes integran la Cofradía, pues se inclinaron por la estrategia de estabilización y pacificación, razón por la cual se les consideró como contrainsurgentes institucionalistas que abogaban por la recuperación del al menos el 70.0 %, de los refugiados de guerra en proyectos de desarrollo y por acciones represivas en contra del 30.0% restante a quienes consideraban –perdidos-“. Entre los integrantes de la Cofradía, se encuentran el General Manuel Callejas y Callejas y el General Juan Francisco Ortega Menaldo, quienes estarían involucrados en varias actividades delictivas. El Sindicato, en cambio, destacaban como líderes, Otto Pérez Molina y el General Roberto Letona Hora, este último ligado a la Red Moreno de Contrabando. Ver Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, Poderes ocultos, Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Pg. 19. Edición electrónica, sin fecha, en: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf> . Tomado de Mara Luz Polanco, La Línea de la defraudación aduanera y la corrupción en Guatemala. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Boletín Economía al Día No. 9. Guatemala, septiembre de 2015.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

años setenta, y que tenía como propósito identificar los envíos de armas y municiones destinados a los grupos guerrilleros.¹⁷

Militares, exmilitares miembros de la Cofradía y El Sindicato y sus allegados también habrían estado involucrados en la llamada Red Moreno¹⁸ dedicada al contrabando y la defraudación aduanera que fue desestructurada en 1996. De acuerdo con Javier Ortiz Arriaga, implicado también en el caso La Línea, uno de los procedimientos utilizados entonces para defraudar al fisco consistía en falsificar los formularios aduaneros que respaldaban el cobro a los importadores, anotando una cantidad menor a la recibida en una copia falsa del mismo documento. Por su parte, el líder del grupo, Alfredo Moreno, cobraba una cuota específica a cambio de coordinar y proteger la estructura integrada al llamado Grupo Salvavidas que valiéndose del tráfico de influencias se dedicaba a negociar contratos, financiar campañas electorales, pagar fianzas o sobornar a los jueces para que liberarán a los miembros del grupo y sus allegados de las demandas judiciales en su contra. Por este medio, la organización sustraía de las aduanas del país unos Q. 300,000 semanales.

Los casos dados a conocer por la CICIG entre abril y octubre de 2015, y otros denunciados anteriormente por medios de comunicación como El Periódico, permiten establecer que varios

17 Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Pg. 20. Edición electrónica, sin fecha, en: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf>

18 De acuerdo con Javier Ortiz Arriaga, integrante de la Red Moreno habrían participado, junto a su cabecilla, Alfredo Moreno, los generales Luis Francisco Ortega Menaldo, el general Roberto Eduardo Letona Hora, Manuel Antonio Callejas, Marco Antonio González Taracena, Carlos Enrique Pineda Carranza, Edgar Augusto Godoy Gaitan y el General Efraín Ríos Mont; los coroneles Juan Guillermo Oliva Carrera, Giovanni Valerio Cárdenas, Hugo Francisco Morán Carranza, Jacobo Esdras Salán Sánchez, Rolando Augusto Díaz Barrios, José Fernández Ligorria, Mario Roberto García Catalán, Juan Guillermo Oliva Carrera, Héctor Montalbán y César Augusto Cabrera; los mayores Napoleón Rojas Méndez, Luis Alvarado Batres, y el capitán Romero Guevara Reyes. Todos miembros de la Cofradía, la comunidad de inteligencia militar y también del Sindicato. Ver R. Estrada y F. Rodríguez, Teniente Jerez. El periódico. Guatemala, 23 de agosto de 2015. Edición electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/23/pais/teniente-jerez/>

de los militares, algunos ligados a la Cofradía y el Sindicato, como ocurre con Otto Pérez Molina, se involucraron en la política y la administración pública, y aprovecharon el puesto para hacer negocios personales utilizando el tráfico de influencias para favorecer a sus empresas o las de sus asociados políticos o de negocios.

Entre los casos se encuentra el del IGSS, cuya Junta Directiva presidida por el exteniente coronel Juan de Dios Rodríguez, fue capturada a petición del MP y la CICIG, sindicada de la contratación anómala de la empresa PISA S.A., a la que se responsabiliza por la muerte de varios pacientes con enfermedad renal. Antes de ser nombrado en ese cargo por Otto Pérez, Rodríguez fue Secretario Privado de la Presidencia, y el diario ElPeriódico, lo acusó de cometer hechos ilícitos que fueron amparados por la impunidad existente.¹⁹

Otro caso en el que se encuentran implicados varios militares, y que se tratará en otra parte de este documento, es el del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)²⁰, liquidado durante el gobierno de Otto Pérez Molina, debido entre otras cuestiones, al manejo arbitrario que de él hicieron unos 20 militares que trabajaban en esa institución, así como civiles que financiaron la campaña electoral o eran miembros del Partido Patriota y fueron favorecidos con contratos del Fondo, tras la designación como director de Benjamín Armando Paniagua Rodríguez, uno de los fundadores del partido y Secretario del mismo en el Departamento de Quetzaltenango.

En el caso de la estructura paralela La Línea, a la cual se hace referencia adelante, la presencia de militares, exmilitares y sus allegados, confirma que las redes criminales han encontrado

¹⁹ ElPeriódico, Los esqueletos guardados en el closet de Juan de Dios Rodríguez. Guatemala, 20 de enero de 2014. Edición electrónica en: <http://chapinesunidosporguate.com/los-esqueletos-guardados-en-el-closet-de-juan-de-dios-rodriguez/>

²⁰ Ver Recuadro Anexo.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

en esas alianzas civiles-militares un medio para utilizar el poder que deviene de la condición institucional de éstos y de otros cómplices con puestos en la administración pública.

En ese sentido, puede decirse también que en los últimos 30 años el sistema político de carácter clientelar fue creando condiciones para el fortalecimiento de prácticas que fortalecieron la corrupción. Prácticas que junto a la ideología neoliberal, tuvieron la característica de permitir que los intereses que se crearon durante la guerra entre las élites económicas y la contrainsurgencia, se cristalizaran por diversos medios y de distintas maneras en la aplicación de políticas económicas que incidieron escasamente en la resolución de los más graves problemas sociales del país, así como en la conformación de un sistema político, cuyo carácter clientelar sirvió a todos los factores de poder involucrados, permitiendo por ello la conformación de redes que se dedicaron a aprovechar para sí, en diferentes formas, los recursos públicos.

No es casualidad entonces que nos encontremos ahora con un Estado desfinanciado, pues mientras unos se dedicaban a financiar o participar en los partidos políticos con el fin de incidir en la definición de una política económica y fiscal a la medida de los intereses empresariales; otros encontraron ahí mismo, en el ejercicio político-clientelar o de la financiación político partidaria, beneficios que fueron más allá de los privilegios fiscales, favoreciendo la estructuración de redes dedicadas a la defraudación aduanera, el establecimiento de negocios ilícitos público-privados dedicados a erosionar el erario público; y la sustracción de los recursos públicos por medio de empresas o plazas fantasma.

Las acciones llevadas a cabo por los diferentes factores de poder no son actos separados, sino partes constitutivas del carácter del sistema político y resultado de una misma forma de

pensar lo público: como botín político, medio para concretar el proyecto de las élites económicas o propiedad de quienes ejercen el poder. Se trata de actitudes y acciones respecto a lo político que perseguían mantener intactas las relaciones de poder existentes, que derivaron en relaciones político-mercantiles, que ampararon la corrupción y que como tales tuvieron el efecto de frustrar el proyecto de democratización que se vislumbró con el proceso de paz, por cuanto se reprodujeron también en torno a las exclusiones precedentes, manteniendo la desigualdad económica y social.

La corrupción del sistema político fue posible con el mantenimiento de partidos políticos que funcionan como maquinarias electorales, favoreciendo así los intereses de quienes tienen recursos para financiarlos y de quienes dentro y fuera de los partidos políticos estuvieron dispuestos a hacer gobierno en las condiciones políticas precarias implícitas en la configuración de aquel. Puede decirse entonces que la corrupción se alimentó también de las desigualdades existentes, entre las que se incluye la desigualdad económica y la desigualdad de condiciones para participar políticamente y acceder al poder. A la vez, la corrupción generalizada, es decir el aprovechamiento de lo público en función de intereses personales y gremiales, limitó la función gubernamental y repercutió negativamente en la recaudación tributaria como en el manejo y el buen uso del gasto público, contribuyendo a reproducir las desigualdades existentes.

El caso de la estructura de defraudación aduanera La Línea y todos los que han sido denunciados por la CICIG desde abril de 2015 son manifestaciones también de la ausencia de contenido ideológico de la mayoría de partidos políticos, así como del éxito del neoliberalismo como pensamiento hegemónico que se impone con la pretensión de pensamiento único que excluye la búsqueda de respuestas alternativas para los grandes problemas de nuestro tiempo, generando una elite política sin utopías, y por tanto, complacida con el status quo y más dispuesta a buscar el beneficio

propio que el bien común. Una elite política que obstaculizó la democratización del país, y que por el contrario, encontró en los procesos electorales un medio para preservar su estilo de vida. Una elite política que aún hoy frente a la exigencia ciudadana de cambio, hace su mejor esfuerzo para bloquear el camino de la participación democrática, y que junto a los factores de poder internos y externos se muestra conservadora y mezquina.

2.3 Características de la tributación y de la corrupción en las finanzas públicas

2.3.1 La cultura tributaria y los factores que contribuyen a su configuración

Como se dijo anteriormente, la impunidad es una de las condiciones que influye de manera determinante en la corrupción. En el ámbito fiscal, la impunidad y la corrupción se manifiestan claramente en los casos denunciados en los últimos meses por el MP y la CICIG, pero también en las grandes proporciones de elusión y evasión fiscal, que como la corrupción propiamente dicha, contribuyen a configurar a la vez que se retroalimentan una cultura tributaria que se ha constituido también en torno a la historia de desigualdad política, económica y social del país, caracterizada por las grandes disparidades en el acceso a los recursos económicos y al poder, y que en el ámbito tributario se ha manifestado en la resistencia generalizada al pago de tributos, pero también de búsqueda de privilegios fiscales por parte de las élites económicas que contribuyen de ese modo a socavar el poder tributario del Estado²¹.

21 “El poder tributario es la facultad del Estado de exigir tributos a personas que se encuentran en su jurisdicción y tiene su fundamento en la soberanía del Estado.” Tomado de Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo. Pg. 9. Guatemala, 25 de mayo de 2000. Edición electrónica en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/12/Pacto-Fiscal-2000.pdf> .

En ese sentido, el concepto de cultura tributaria es a nuestro juicio un elemento importante en el análisis de la corrupción en las finanzas públicas, en tanto condensa, recoge en sí mismo, los elementos objetivos y subjetivos económicos, políticos y sociales que a lo largo de la historia del país han contribuido a configurar las concepciones y prácticas que la ciudadanía tiene hoy sobre la tributación, y que retroalimentan sin duda el estado actual de la misma y, en general, de las finanzas públicas.

En ese orden de ideas, es importante en primer término aclarar a qué se hace referencia cuando hablamos de cultura, y de ahí, de cultura tributaria. Así por ejemplo, el Fondo de Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), define la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ello engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.”²² Desde esta perspectiva, “la cultura debe verse como un conjunto de condiciones de creación y recepción de mensajes y de significaciones mediante los cuales el individuo se apropia de las formas que le permiten estructurar su lenguaje y su visión de mundo.”²³ De ahí que la cultura tributaria tenga que ver con la visión, los valores, las percepciones, las prácticas existentes en la sociedad respecto al acto de tributar. Al respecto, Roy Rivera y Carlos Sojo en su ensayo sobre cultura tributaria afirman también que la cultura tributaria alude al campo de las representaciones sociales y que éstas de acuerdo con Denise Jodelet, “constituyen el insumo básico de las configuraciones mentales y de los procesos de (re)

22 Simposio organizado en el marco de la 35ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO en cooperación con Sciences Po, con el apoyo del Gobierno del Reino de España, Cultura y desarrollo: ¿una respuesta a los desafíos del futuro?. Pg. 5. París, octubre del 2009. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187629s.pdf>

23 Domingo Hernández Celis, Cultura tributaria y evasión fiscal. Sin lugar y fecha. Edición electrónica en: <http://www.monografias.com/trabajos96/cultura-tributaria-y-evasion-fiscal/cultura-tributaria-y-evasion-fiscal.shtml>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

construcción de la cultura que guían al individuo a la hora de nombrar y definir los diferentes aspectos de la realidad cotidiana, en el modo de ordenarla e interpretarla y, llegado el caso, de tomar posición respecto a ella y defenderla”²⁴, y por su parte Jodelet afirma que las representaciones sociales “corresponden a una forma específica de conocimiento, que es incluido en la categoría del sentido común y tiene como particularidad la de ser socialmente construido y compartido en el seno de diferentes grupos. Esta forma de conocimiento tiene una raíz y un objetivo práctico: apoyándose en la experiencia de las personas, sirve de grilla de lectura de la realidad y de guía de acción en la vida práctica y cotidiana.”²⁵ En otro estudio esta autora indica que las representaciones sociales pueden compararse con una fotografía de la realidad, porque no son la realidad, sino una imagen general de la misma.

La cultura tributaria se configura entonces con el cúmulo de representaciones sociales y prácticas que las personas tienen sobre la tributación en una sociedad determinada, representaciones sociales y prácticas que pensamos no se relacionan solamente con las cuestiones relativas a los tributos, sino con todo el contexto social, económico, y político-institucional histórico en torno al cual se constituye lo fiscal.

En Guatemala, no hay estudios profundos sobre esa representación social y práctica sobre la tributación, sin embargo es un hecho el rechazo generalizado al pago de tributos que se evidencia en los discursos y declaraciones verbales de los Guatemaltecos, en las proporciones de elusión y evasión fiscal, en la baja carga tributaria del país, en la exigencia de privilegios fiscales por parte de las élites económicas, en la defraudación

24 Contraloría General de la República, Sistema tributario costarricense. Pg. 465. San José Costa Rica, septiembre de 2002. Edición electrónica en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Sistema%20Tributario%20Costarricense.pdf>

25 Denise Jodelet, Aportes al enfoque de las representaciones sociales en educación. Revista de Educación Espacios en Blanco. Pg. 134. Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires Argentina.

tributaria y otros ilícitos cometidos por empresarios y por los funcionarios de la SAT. Pero la cultura tributaria, como dijimos anteriormente se construye alrededor de elementos subjetivos y objetivos, entre los que se encuentran la desigualdad económica y social, las grandes desigualdades en las relaciones de poder, los obstáculos que ésta imprime a la participación democrática, la percepción que la gente tiene de los partidos y las intenciones de los políticos que ven al Estado como un botín, la pugna empresarial por bajos salarios o salarios diferenciados, aún cuando el salario mínimo no cubre las necesidades alimenticias, y menos, las necesidades de salud, educación, vivienda; y el funcionamiento cuestionado de las instituciones públicas, entre otros.

Desde esa perspectiva, en la cultura tributaria se sintetiza la visión de los empresarios sobre el pago de tributos, y en general sobre la política fiscal, con la visión del resto de la ciudadanía sobre la misma cuestión. Y en general, podría decirse que también es la desigualdad la que le imprime el carácter a esa visión, porque ante los ojos de la población se hacen evidentes los abusos cometidos por esa alianza político-empresarial que activa o calladamente defiende los intereses de las grandes empresas en contra de las comunidades, y es responsable también de la corrupción asociada con la defraudación tributaria y la apropiación de recursos públicos investigada y denunciada por el MP y la CICIG desde abril de 2015.

La cultura tributaria entonces es también el resultado de esas complejas y desiguales relaciones de poder (político y económico) construidas históricamente, y como dicen Roy Rivera y Carlos Sojo, “La cultura tributaria no es el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus responsabilidades contributivas y su acción correspondiente sino la forma en que construyen una imagen de los impuestos a partir de una combinación de información y experiencia sobre la acción y el desempeño del Estado.”. A esta idea agregamos aquí que la cultura tributaria

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

se constituye con la visión y las prácticas que la sociedad tiene sobre el pago de impuestos, asociada con el desarrollo histórico de la tributación y de las relaciones políticas y económicas en las que se sustenta el modelo económico.

En el orden de ideas que venimos desarrollando, la cultura tributaria también está influenciada por la corrupción en el sistema político y ésta contribuye a su vez a reproducir el carácter actual de la misma: por las acciones de los políticos en el Congreso de la República, en el Ejecutivo, y especialmente, por el aparato judicial inoperante. De tal modo que, para lograr cambios en la cultura tributaria, no basta con instruir a la población sobre las cuestiones relacionadas con la tributación, como actualmente hace la SAT respondiendo a su concepto de cultura tributaria.

El cambio cultural se dará en la medida en que se den cambios en el sistema político, en que cambien las condiciones de desigualdad, se actúe integralmente contra la delincuencia, contra la corrupción, contra la impunidad y cambien paulatinamente las relaciones de poder que impiden la correcta aplicación de la justicia, y que se den por supuesto, cambios que fortalezcan la administración tributaria y la recaudación.

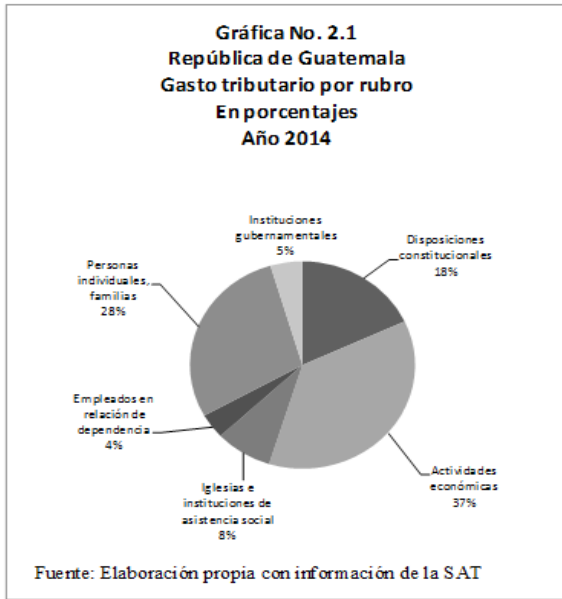
Esto implica la acción coordinada desde distintos ámbitos, en donde resultan primordiales los cambios en el sistema político, en la legislación tributaria, en la administración tributaria, en el uso de los recursos públicos y en la aplicación de la justicia, que restituyan paulatinamente la confianza del contribuyente en la función pública. De ahí la necesidad también de retomar los principios del Pacto Fiscal como guía de la política fiscal.

2.3.2 El estancamiento de la carga tributaria y la cultura de los privilegios fiscales

El estancamiento de la carga tributaria alrededor del 11.0% es el resultado, entre otros factores, de la estrecha base tributaria, de la desigualdad existente en el país, de los privilegios fiscales, de la elusión y la evasión, de la resistencia al pago de impuestos y de la corrupción en la administración pública.

En este sentido, se dice que la base tributaria de Guatemala es estrecha, y en 2015 la

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) estimó que el número de contribuyentes efectivos ascendía a 1,658,765,²⁶ que representan un poco más de la cuarta parte (26.9%) de la Población Económicamente Activa (PEA). Y aunque ésta es sólo una aproximación general porque no toma en cuenta el pago de impuestos indirectos de aplicación universal como el Impuesto al Valor Agregado Doméstico (IVA), que en 2015 representó el 23.1% del total recaudado (Q.12,022.7 millones), dice mucho de las dificultades relacionadas con el desarrollo histórico de la



²⁶ La SAT denomina contribuyentes efectivos a “los contribuyentes que presentaron declaraciones con valor para pagar sus impuestos o para trasladar los impuestos retenidos de otros contribuyentes, pues el sistema tributario guatemalteco utiliza la figura del agente de retención como responsable ante la Administración Tributaria.” Tomado de SAT, Informe circunstanciado y Memoria de labores 2013. Pg. 20. Edición electrónica en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/institucion/memoria-de-labores.html>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

economía nacional y de la cultura tributaria, pues la existencia de una economía informal en la que se inscriben quienes deben trabajar por cuenta propia, quienes trabajan por jornal, en el empleo doméstico o como trabajadores familiares sin pago, alude a diferentes condiciones de vida, distintas formas de concebir el trabajo, el Estado, y por tanto, la tributación. Según la ENCOVI 2014, la población ocupada, de 10 años y más, con estas características, alcanza el 60.0% de la misma²⁷. Este indicador es una medida más de la desigualdad existente en el país, y esta desigualdad, como hemos visto anteriormente, reproduce la existencia de un sistema tributario menos equitativo, pues los grupos de poder en pugna defienden también en el ámbito fiscal sus cuotas de poder, demandando incentivos fiscales que contribuyen al incremento del déficit fiscal y en el largo plazo al crecimiento de la deuda pública que debe ser pagada por todos incrementándose la posibilidad de servicios sociales públicos cada vez más deficientes.

Por otra parte, las cifras de gasto tributario²⁸ revelan asimismo que en una economía con las características de la guatemalteca, se hace necesario proteger los ingresos de las personas de más escasos recursos fijando un mínimo vital deducible del pago del Impuesto Sobre la Renta; pero también que hay incentivos que se han mantenido durante años para quienes realizan actividades económicas en el mercado internacional, aún

27 Cálculo propio con información del INE, Base de datos de la ENCOVI 2014 aplicada a personas. Edición electrónica en: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-dehogares-y-personas/condiciones-de-vida>

28 De acuerdo con la metodología aplicada, el gasto tributario está constituido por “los ingresos tributarios dejados de percibir como resultado de la aplicación y tratamientos preferenciales contenidos en la Constitución Política y en las leyes ordinarias, incluyendo las leyes tributarias, así como algunos instrumentos de política previstos por el Estado, siempre y cuando se formalice el hecho generador, estén dirigidos a un grupo o sector específico, no existan compensaciones que neutralicen el beneficio y no se constituyan como parte de las características estructurales de la determinación del impuesto”. Tomado de: SAT, Estimación del gasto tributario del gobierno central. Aspectos conceptuales y metodológicos. Periodo 2009-2013. Pg. 6. Guatemala, agosto de 2015. Edición electrónica en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/doc_download/6531-estgtgobcen.html

cuando las condiciones por concepto de precios y ganancias les favorezcan. De acuerdo con la SAT, la aplicación de una nueva metodología para el cálculo del gasto tributario, necesaria para registrar los cambios que se dieron en la legislación tributaria al entrar en vigencia el Decreto 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, dio como resultado la reducción del gasto tributario, cuya proporción en términos del PIB pasó de 6.7% en 2012 a 2.5% en el período 2014-2018.

Entre otras disposiciones, por medio de esa reforma el Impuesto sobre la Renta se constituyó plenamente en un impuesto cedular²⁹, se redujeron los tipos impositivos, se eliminó la deducción de la Planilla del IVA para el pago del Impuesto sobre la Renta y se redujeron otras deducciones, de tal modo que el gasto tributario total se redujo de Q.26,330.70 millones en 2012 a Q. 11,469.83 millones en 2014, considerando claro los ajustes metodológicos.

La distribución actual del gasto tributario muestra que son las personas que se dedican a actividades lucrativas quienes más se benefician del mismo. Se encuentran entre estas las empresas amparadas por los Decretos 29-89, Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila y el Decreto 65-89, Ley de Zonas Francas, las actividades comerciales, las actividades mercantiles, de generación de energía eléctrica y de intermediación financiera, que en 2014 se beneficiaron con el 36.7% del gasto

²⁹ “El término cedular o analítico se refiere a que el impuesto se cobra por categorías de rentas que obtiene el contribuyente, es decir, cada clase de renta es distinta en su forma de determinación y liquidación y por ello si un mismo sujeto pasivo obtiene diferentes rentas, tendría que tributar conforme a las reglas establecidas para cada una de ellas, es decir separando los ingresos, los costos y gastos que se atribuyan a cada categoría. Este extremo está establecido en el artículo 23 del nuevo Impuesto Sobre la Renta (ISR). (...) Con la entrada en vigencia del Libro I del Decreto 10-2012, que contiene el nuevo ISR, se introduce de una manera más clara la figura del impuesto cedular, al establecerse las tres categorías de rentas ya conocidas por la mayoría y que son: 1) Rentas de las actividades lucrativas; 2) Rentas del trabajo; y, 3) Rentas del capital y las ganancias de capital.” Tomado de Oscar Chile Monrroy, El impuesto cedular. Edición electrónica en: <http://chilemonroy.com/docs/1376663624EL%20IMPUSTO%20CEDULARdoc.pdf>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

tributario. En cambio, en 2014, el gasto tributario para las rentas de los empleados en relación de dependencia fue sólo del 3.9%. Otro rubro que es favorecido con una proporción mayor del gasto tributario es el correspondiente a personas individuales y familias (28.5%).

Respecto al estancamiento de la carga tributaria conviene destacar también que la reforma tributaria contenida en la Ley de Actualización Tributaria, no tuvo los resultados que se esperaban, porque las propuestas originales fueron modificadas en el Congreso y porque éste también actuó con negligencia al aprobar, en contra de la opinión de la SAT, la llamada contra reforma contenida en el Decreto 19-2013. Pero las modificaciones al ISR, entre las que sobresale la reducción de los tipos impositivos del impuesto para las rentas de actividades lucrativas significó un aumento del monto recaudado en el primer año de vigencia de la reforma (2013), y una disminución de 2.6% entre 2013 y 2015. Pero fue entre los años 2014 y 2015, en el contexto de la crisis política provocada por el caso de defraudación aduanera La Línea, cuando más rápidamente se contrajo la recaudación del impuesto. El ISR total cayó un 4.1% (Q.579.6 millones), debido principalmente a una reducción del impuesto pagado por quienes se dedican a actividades lucrativas que se redujo 5.3% en ese período (Q.524.9 millones). Una situación contraria ocurrió con el ISR pagado por los empleados en relación de dependencia que se incrementó 2.2% entre 2013 y 2015 (Q. 643.4 millones), comportamiento que está relacionado con la eliminación de la planilla del IVA acreditable al ISR y que se prestaba para incrementar los gastos facturando los de otras personas y recurriendo a la falsificación o compra de facturas para reclamar crédito fiscal. La eliminación de la planilla dispuesta en la Ley de Actualización Tributaria, imposibilita actualmente a este tipo de contribuyentes eludir o evadir su pago.

Cuadro No. 2.1
República de Guatemala
Recaudación del Impuesto sobre la Renta por régimen y forma de pago
Período 2012-2015
En millones de quetzales y porcentajes

DESCRIPCIÓN	2012	2013	2014	2015
TOTAL	10,595.3	12,775.4	14,206.9	13,627.3
Crecimiento 2005-2015				3.16
Crecimiento 2013-2015				6.67
Rentas de Actividades Lucrativas	7,937.8	9,504.2	9,833.5	9,308.6
	Crecimiento 2005-2015			3.16
	Crecimiento 2013-2015			-2.06
<i>Sobre Renta Imponible^{/2}</i>	3,310.7	3,902.4	3,683.5	3,564.3
<i>Sobre Ingresos^{/3}</i>	4,627.1	5,601.8	6,150.0	5,744.4
Relación de dependencia	813.7	537.7	996.3	1,181.1
	Crecimiento 2005-2015			5.57
	Crecimiento 2013-2015			2.20
Retención a no Domiciliados (no residentes)	1,203.1	1,418.6	1,821.8	1,803.2
	Crecimiento 2005-2015			2.45
	Crecimiento 2013-2015			1.27
Otros Ingresos	177.4	339.3	319.8	168.4
	Crecimiento 2005-2015			0.13
	Crecimiento 2013-2015			0.50
SUBTOTAL POR RÉGIMEN	10,132.0	11,799.7	12,971.4	12,461.3
Impuesto sobre Productos Financieros y Rentas de Capital^{/4}	463.4	975.6	1,235.5	1,166.0
	Crecimiento 2005-2015			4.87
	Crecimiento 2013-2015			1.20

/1 La clasificación presentada es de carácter estadístico, en la misma se trata de integrar los Decretos 26-92 y 10-2012. /2 Este régimen fue denominado "General" hasta el 30/06/2004, después de esa fecha es definido como "Optativo". La tasa del impuesto es del 31% sobre Renta Imponible. A partir del 01/01/2013 el D.10-2012 lo define como "Sobre Utilidades", con una reducción gradual en el tipo impositivo de 31%, 28% y 25%. /3 Este régimen fue denominado "Especial" hasta el 30/06/2004, después de esa fecha es definido como "General". La tasa del impuesto es del 5% sobre Ingresos Brutos. A partir del 01/01/2013 el D.10-2012 lo define como "Opcional Simplificado sobre Ingresos" tipos impositivos de 5% hasta Q.30,000 y 6% lo que sobrepase los Q.30,000 durante el año 2013 y a partir del año 2014 es de 5% - 7% respectivamente. /4 El Impuesto Sobre Productos Financieros a partir del 01/01/2013 con entrada en vigencia del Decreto 10-2012 pasa a formar parte de las Rentas de Capital. * Datos al 31 de Enero. Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Elaboración propia con información de la SAT.

2.3.3 La elusión y evasión tributaria, un claro indicador de la cultura tributaria y la corrupción en Guatemala

Además de los privilegios incluidos en la legislación y que son negociados y renegociados por los representantes empresariales, acompañados de un discurso que se traduce en rechazo al pago de impuestos, esta cultura de resistencia se manifiesta, como mencionamos anteriormente, en los altos niveles de elusión y evasión fiscales existentes en el país, términos que por su importancia se definen en este apartado.

Algunos estudiosos de la elusión indican que es más fácil definirla de forma negativa o por sus características específicas, en contraposición a la evasión, que implica una infracción de la legislación tributaria. Así por ejemplo se afirma que “la elusión tributaria es un ahorro tributario que no conlleva infracción de la norma.” César García Novoa, dice al respecto que “la elusión implica la no realización del hecho imponible”³⁰, y si no se realiza el hecho imponible, tampoco se crea la obligación de pagar el tributo. “Por tanto, el primer rasgo definitorio de la elusión es que la misma no consiste en incumplir la obligación tributaria ya surgida; no supone una infracción del ordenamiento y, por tanto, no puede dar lugar a sanción.”³¹ Es elusión tributaria porque busca un ahorro eludiendo la aplicación de la norma, para lo cual se recurre a “formas jurídicas inapropiadas en lugar de los actos jurídicos típicos, establecidos en la ley como presupuesto de hecho de la obligación tributaria cuyo nacimiento se pretende evitar”.³² Puede haber negocio anómalo cuando “se vulnera la causa del mismo y el negocio con causa o con causa ilícita (fraude de ley, negocio indirecto, negocio simulado) se utiliza como instrumento de elusión.”³³

30 César García Novoa, *Elusión Fiscal y los Medios para Evitarla*. Pg. 25. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. Venezuela, sin fecha.

31 *Ibid.* Pg.25.

32 *Ibid.* Pg. 26.

33 *Ibid.* Págs. 26-27.

En general la elusión hace referencia a la conducta consistente en eludir la obligación tributaria usando formas jurídicas inadecuadas para los fines económicos de las partes; y en estos términos, puede considerarse una acción destinada a evitar o retrasar el pago de impuestos recurriendo a “subterfugios o vacíos legales no previstos por el legislador al momento de redactar la ley, bien sea por una redacción deficiente o bien, porque dicha ley produce efectos no previstos al entrar en juego con el resto del ordenamiento jurídico. (...) (En estos casos) el contribuyente conoce la ley, principalmente sus carencias o defectos y realiza operaciones usando figuras comerciales, civiles o de otra naturaleza, sin que se de nacimiento a una obligación tributaria, al no configurarse el hecho generador.”³⁴ La elusión adquiere distintas formas, una de ellas es la sobrevaloración o subvaloración de los precios de transferencia de los productos comercializados entre empresas vinculadas con operaciones en países distintos, con regímenes y beneficios fiscales que se traducen en disminución del pago de impuestos. De ahí que la Ley de Actualización Tributaria, contemple en el capítulo VI, Normas especiales de valoración entre partes relacionadas, los lineamientos a seguir para determinar el precio o monto que en condiciones de libre competencia debe pagarse por las operaciones que se realizan entre una persona residente en el país y otra que reside en el extranjero, con el fin de determinar correctamente el monto de los tributos.

Entre las formas jurídicas que pueden ser utilizadas con propósitos de eludir impuestos se encuentran, entre otras, la simulación, el fraude a la ley tributaria, el negocio indirecto, negocio fiduciario.

³⁴ M. Ángel Estuardo Méndez Ochoa, Defraudación Tributaria. Junio de 2015. Edición electrónica en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc_download/6174-defraudacionyelusiontributaria15.html

La simulación se considera un instrumento de elusión que se utiliza con frecuencia. García Novoa explica que en la simulación “se da lugar a un negocio que tiene una apariencia contraria a la realidad o porque no existe en absoluto o porque es distinto de cómo aparece”.³⁵ Al primer supuesto se le denomina simulación absoluta y al segundo simulación relativa. Novoa, citando al Relator Argentino Damarco, indica al respecto que para el supuesto de elusión sólo se aplicaría la simulación relativa, la cual requiere de la existencia de dos actos. Uno de los cuales es real y otro aparente porque se está evitando realizar el hecho real vulnerando la causa del negocio. “El verdadero acto es simulado; el acto existe, pero no coincide con el simulado. En la simulación absoluta, por el contrario, el acto es aparente; detrás de este disfraz no hay nada.”³⁶ Un ejemplo de la simulación relativa fue por mucho tiempo, hasta la modificación de la legislación, la compraventa que aparenta ser una donación con el propósito de eludir o reducir el pago del IVA. Asimismo, como están exentos de éste las herencias, legados y donaciones por causa de muerte, resulta lícita la simulación por la que un heredero vende a otro su parte, renunciando, por un lado, a los derechos hereditarios, y suscribiendo, por otro, un contrato por medio de la cual paga al comprador simulando un reconocimiento de deuda, con el propósito de evadir el impuesto.

En el negocio indirecto, a diferencia de la simulación relativa, no encubre la finalidad típica de otro negocio. Es decir, “presenta la particularidad de la unidad de la causa típica del negocio. (Pues) las partes adoptan un determinado tipo contractual, sólo que movilizados por dotar a éste de otros fines diversos a los de la causa-fin. (...) La anomalía se presenta al constatar que se encuentra vacía de contenido la causa del contrato: efectivamente las partes acuerdan un negocio que sirve para un fin determinado,

35 Ibid. Pg. 29 y 30. Citando a Ferrara, F., La simulación de los negocios jurídicos, trad. Atard y De la Puente, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1961, Pag 44.

36 Ibid. Pg. 31.

sólo que, a través de él, alcanzan otro fin.”³⁷ Martha Ochoa de León afirma al respecto que el sujeto quiere con todas sus consecuencias el negocio, pero la finalidad económica no coincide con lo típico del negocio empleado. En el negocio indirecto, dice “no se oculta una realidad jurídica sino una realidad económica, ya que, si bien el negocio se pretende verdaderamente, no ocurre lo mismo con su causa típica, en tanto lo que se busca es obtener resultados económicos diferentes al negocio que se ejecuta. Se utiliza para alcanzar resultados económicos y jurídicos que, si bien son propios del negocio, no se identifican con la causa o motivo económico para la realización del mismo.”³⁸ Como ejemplo de negocio indirecto se menciona la compraventa cuando en la función económico social típica se utiliza como garantía de cumplimiento de un contrato, un pacto de retroventa.

En Guatemala, acciones relacionadas con estas y otras figuras jurídicas son más o menos frecuentes, y entre los ejemplos de simulación (absoluta) relacionados con la evasión se menciona la falsificación de facturas o la utilización de las facturas de otro contribuyente para simular la obtención de bienes y servicios, aparentando gastos que no se hicieron realmente con el propósito de desvirtuar las rentas obtenidas, evadir la tasa impositiva a pagar o para incrementar su crédito fiscal³⁹.

La existencia de paraísos fiscales también es una fuente potencial de elusión, pues estos permiten llevar a cabo una variedad de operaciones entre empresas y personas, cuyos movimientos financieros se resguardan con la extraterritorialidad y el secreto bancario. En Guatemala, la administración tributaria no tiene la potestad de acceder a las cuentas bancarias de los contribuyentes sino a través de los casos que son tramitados ante el Ministerio

37 Mariano F. Braccia, *Elusión tributaria: aplicación de la teoría de la causa al principio de la realidad económica. Introducción a la trascendencia penal tributaria de los negocios jurídicos anómalos*. Pg. 46. Buenos Aires, Argentina. Sin fecha.

38 Martha Ochoa De León, *Elusión o evasión fiscal*. Pg. 23. Revista Iberoamericana de Contaduría, Anomía y Administración, Vol. 3 No. 5, Enero-Junio de 2014.

39 Congreso de la República, Código Penal, Artículo 348 “B”.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Público. De ahí la importancia de otorgar a la SAT facultades para que acceda a las cuentas de aquellos contribuyentes que incumplen con la legislación tributaria.

Aunque se sabe que la elusión se da con frecuencia en Guatemala, los mecanismos utilizados, las limitaciones del secreto bancario y las correspondientes a la administración tributaria, obstaculizan su cuantificación. Se sabe también que la enredada legislación tributaria, ha permitido que se creen vacíos legales, generando condiciones para llevar a cabo acciones elusivas.

Por su parte, la evasión es siempre una actividad ilícita que implica la realización de actos de engaño y ocultamiento con la intención de reducir o evitar pagar los impuestos correspondientes. En las leyes guatemaltecas la evasión se tipifica en los delitos de defraudación tributaria general, y la relacionada con ocho delitos más contenidos en el Código Penal, la apropiación indebida de tributos, la resistencia a la acción fiscalizadora de la administración tributaria y la defraudación y el contrabando aduaneros en casos en donde el valor de las mercancías excede los \$ 500.00.⁴⁰

El Código Penal, ha avanzado así al tipificar los delitos contra el régimen tributario, lo que favorece las acciones de la administración tributaria otorgándole instrumentos para fortalecer el poder tributario del Estado, intención que ha sido obstaculizada por la naturalización de la corrupción entre los más altos funcionarios de la SAT y del gobierno de la República, como se demuestra con los últimos casos de corrupción investigados por el MP y la CICIG que dejan en evidencia las diferentes formas de defraudar al fisco utilizadas por empresarios y funcionarios públicos, como veremos en el siguiente apartado.

40 Vicepresidencia de la República, Ministerio de Finanzas Públicas, Superintendencia de Administración Tributaria, Combate a la evasión tributaria: casos de alto impacto. Pg. 4. Guatemala, julio de 2009.

Las estimaciones existentes sobre la evasión fiscal para los casos del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, evidencian los altos niveles de la misma, y confirman las limitaciones que impone desigualdad económica, la cultura tributaria y la corrupción al aumento de la tributación, así como las limitaciones que tiene la administración tributaria para hacer cumplir la legislación en materia de evasión. De acuerdo con estimaciones del Instituto de Estudios Fiscales (ICEFI), la evasión del IVA en 2014 significó un 40.0%, un poco más de Q. 15,000.0 millones del potencial recaudatorio. En el caso del ISR esa proporción para el año 2,012 fue estimada en 40.3%, unos Q.5,480.0 millones.

Esos indicadores son una manifestación de los factores económicos, sociales y políticos que limitan la recaudación, pero también de las limitaciones de la administración tributaria para hacer que se cumpla con la legislación fiscal, situación a la que contribuye como se ha dicho antes el carácter clientelar del sistema político que actúa erosionando la institucionalidad tributaria, sujeta a las presiones del poder económico que busca por medios lícitos influir sobre la política fiscal, así como por empresas o grupos empresariales dispuestos a cometer ilícitos para evadir el pago de los impuestos correspondientes como queda en evidencia en los casos de corrupción denunciados por la CICIG y el MP durante el último año.

2.3.4 La corrupción reciente en la Superintendencia de Administración Tributaria

En efecto, las dificultades para elevar la carga tributaria también se evidencian en la naturalización de la corrupción al interior de la institución encargada de la recaudación, fenómeno que en el último año se ha manifestado en el involucramiento de las más altas autoridades del país y de la administración tributaria en el caso de defraudación aduanera denominado

La Línea, y otros que como el de las empresas **La Riviera** y **Aceros de Guatemala**, muestran que las grandes empresas han aprovechado la corrupción en el sistema político y la administración pública para ofrecer sobornos con el fin de evitar la aplicación correcta de la legislación y evadir sus obligaciones tributarias.

“Como se sabe el 16 de abril de 2015, la CICIG denunció la existencia de la red de defraudación aduanera denominada **La Línea**, una estructura paralela que ofrecía a los importadores la opción de pagar menos impuestos de los que les correspondían a cambio del pago de una cantidad que era determinada por los integrantes de la misma, procedimiento que quedaba oculto, pues los vistas de aduanas integrantes del grupo, registraban la mercadería por un precio menor al que correspondía, reduciendo el monto de los impuestos que los empresarios debían pagar y apropiándose de una parte de lo cobrado que era trasladada y repartida por los jefes operativos del grupo.

De acuerdo con información proporcionada por el MP y la CICIG tras la captura de 8 empresarios implicados en el caso, los importadores creaban empresas ficticias, tomando el nombre de compañías y empresas reales para contar con otro Número de Identificación Tributaria (NIT), entregaban a los integrantes de La Línea un 70.0% de lo que les correspondía pagar, y estos a su vez se quedaban con 30.0% y entregaban sólo el 40.0% a la SAT.⁴¹ Por esa vía, entre mayo de 2014 y abril de 2015 la Línea dejó ingresar al territorio 1,561 contenedores, apropiándose de Q. 28.56 millones, de los cuales el 50.0% se entregaron al expresidente de la República, Otto Pérez Molina y exvicepresidenta, Roxana Baldetti, identificados como cabecillas de la organización.

⁴¹ La Hora, Caso La Línea: MP y CICIG investigarán más empresarios. Guatemala, 6 de julio de 2015. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/caso-la-linea-mp-y-cicig-investigaran-a-mas-empresarios/>

Entre los principales implicados en esa estructura criminal, acusados por el MP, figuran además el exsuperintendente de la Administración Tributaria, Carlos Muños, y quien en esa fecha era el Superintendente de esta institución, Álvaro Omar Franco Chacón; así como altos funcionarios de Aduanas, entre ellos quienes ejercían el cargo de administradores en la Aduana de Puerto Quetzal, la Aduana de Santo Tomás de Castilla y la Aduana Central.⁴²

Afuera de la SAT, en la estructura externa, la CICIG identificó inicialmente, en orden jerárquico, al Secretario Privado de la Vicepresidencia, Juan Carlos Monzón, como líder operativo y a Salvador Estuardo González, alias ECO, hombre de confianza de Baldetti, y quien era Presidente de la Corporación de Noticias S.A., casa editora de Siglo XXI y al Día, de la cual Roxana Baldetti poseía el 50.0% de las acciones.⁴³ González es además hijo del General Marco Antonio González Taracena, miembro del grupo de oficiales del Ejército denominado la Cofradía, quien participó en la elaboración del Plan de Seguridad del Partido Patriota que llevó a Pérez Molina la presidencia. Estas son las dos personas que participan en el caso como colaboradores eficaces, y que de acuerdo con la denuncia de la CICIG permanecieron como enlaces entre la Presidencia y Vicepresidencia con el resto del grupo, influyendo en los nombramientos dentro de la SAT y en las aduanas del país.

Al dar a conocer el caso, la CICIG informó que con el gobierno de Pérez Molina, la estructura pasó por un proceso de transición, que incluyó la incorporación al grupo de viejo miembro

⁴² Las otras personas involucradas eran: Gustavo Adolfo Morales Pinzón, Jefe de la División Sur de Aduanas, y por Aduanas, los administradores de la Aduana de Puerto Quetzal, Melvin Gudiel, Mynor Martínez y Julio Robles; de la Aduana de Santo Tomás de Castilla, José Alfredo González Pineda, y la administradora de la Aduana Central, Daiana Amparo Antillón Porras.

⁴³ María José España, Piden que se extingan más bienes de Baldetti. Diario Digital. Guatemala, 7 de Julio de 2015. Edición electrónica en: <http://diariodigital.gt/2015/07/07/piden-que-se-extingan-mas-bienes-de-baldetti/>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

de la Red Moreno, Javier Ortiz Arriaga, ahora apodado “Teniente Jerez”, y apareció en la escena Giovanni Marroquín Navas, a quien la CICIG identifica como un enlace entre el grupo externo con quienes desde arriba dirigían la Línea. Además, Julio Aldana quien era parte de esa estructura controladora, pasa a fungir como tramitador y se incorporan a ésta Miguel Ángel Lima Aldana, Roberto Antonio Ramírez Paz y Delfino de Jesús Moratalla Coloma, quien desde hace años se desempeñaba como piloto de Ortiz Arriaga y en La Línea maneja la cuenta bancaria denominada Corpogold, en donde según la denuncia se depositaba el dinero obtenido ilícitamente por los integrantes de la organización.

Otro implicado en la estructura paralela es el propietario de Boutique Emilio, Luis Mendizábal Barrutia⁴⁴, vinculado a la inteligencia militar, y a quien en esta ocasión se le acusa de haber utilizado las instalaciones de su negocio como uno de los centros de operación del grupo, lo cual incluyó la repartición del dinero producto de la defraudación aduanera. Mendizábal, quien se encuentra prófugo, también fue escuchado en una comunicación telefónica en la que acordó con Ortiz Arriaga hacer las gestiones para que los miembros de la estructura fueran liberados, con el apoyo de varios abogados que tenían una buena relación con la jueza que tras las capturas llevó el caso de La Línea, Marta Sierra de Stalling.⁴⁵ Según el MP, con el apoyo de ésta, 6 de los 24 implicados hasta ese momento en el caso, fueron beneficiados inexplicablemente con medidas sustitutivas como el pago de fianza y la prisión preventiva, razón por la cual solicitó y consiguió que la Cámara Penal de la Corte Suprema de

⁴⁴ Luis Solano, Caso Rosenberg: ¿Quién urdió el crimen? El Observador, No. 17 y 18. Pg. 22. Guatemala, febrero abril de 2009.

⁴⁵ Finalmente, en el caso se implicó a la jueza, y al ahora llamado Bufete de la Impunidad, integrado por los abogados José Arturo Morales Rodríguez, alias Chepito, Ruth Emilsa Higueros Alay (ligados a proceso por los delitos de cohecho y asociación ilícita) y Jorge Luis Escobar Gómez (ligado a proceso por asociación ilícita). Además, en este caso fueron ligados a proceso por el delito de cohecho activo Ortiz Arriaga y Miguel Ángel Lemus Aldana, integrantes de la Línea.

Justicia la separara del caso, trasladándolo al Juzgado B de Mayor Riesgo.⁴⁶

El caso de La Línea es considerado sólo una modalidad de la corrupción que ha existido desde hace décadas en las aduanas del país, y en ella se observan hilos que nos llevan desde la corrupción existente en lo que fuera la antigua Dirección General de Rentas Internas, pasando por la Red Moreno, hasta llegar a la época actual. A Ortiz Arriaga y Juan Carlos Monzón se les asoció antes con esta red, fueron miembros del Ejército y se asociaron con miembros de la inteligencia militar y otros implicados en grupos dedicados al contrabando y narcotráfico. Otto Pérez Molina pertenece al grupo de El Sindicato, y Eco, es hijo del General Marco Antonio González Taracena integrante de La Cofradía.

Las investigaciones del MP y la CICIG, revelan que hubo una mutación respecto a los grupos paralelos que han operado en las aduanas del país. En la línea hay otras personas implicadas, pero quedan los hilos que transitan desde las redes que se habían constituido anteriormente hasta quienes hace poco eran altos funcionarios del Gobierno Central y de la SAT.

En el caso de **La Riviera**, la Asociación de Protección del Contribuyente (ASPRODECO), denunció al exsuperintendente de Administración Tributaria, Rudy Villeda⁴⁷, por haber autorizado que las tiendas La Riviera, marca de Tiendas Libres de Guatemala, Sociedad Anónima, del grupo panameño Wisa, operara en el Aeropuerto Internacional la Aurora como tienda libre, exonerando a dichas empresas del pago de impuestos, sin

46 Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), Comunicado de Prensa No. 17, Ligados a proceso miembros de estructura Bufete de la Impunidad relacionada con La Línea. Edición electrónica en: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,de tail,0&cntnt01articleid=593&cntnt01returnid=67>

47 Rudy Baldemar Villeda Vanegas fue Superintendente de Administración Tributaria durante el periodo 2000-2012, correspondiente al gobierno presidido por Álvaro Colom del Partido Unidad Nacional de la Esperanza.

la correspondiente autorización del Congreso de la República. Por esta razón el Ministerio Público capturó e inició un proceso judicial contra Villeda, quien se convirtió así en el tercer exsuperintendente de la SAT capturado en el último año. La Riviera que tenía autorización como almacén de depósito, sólo podía mantener mercancía en tránsito sin pagar impuestos, pero no podía vender las mercancías sin pagar los tributos correspondientes para su internación, por lo que el MP estimó que durante el período 2009-2012 se evadieron por ese medio unos Q. 59.0 millones, sin contar lo que se dejó de recaudar de 2013 a la fecha de la acusación en julio de 2015.⁴⁸

Por ese caso el MP también implicó y capturó a los exfuncionarios de la SAT, Oscar Humberto Funes Alvarado, exintendente de Aduanas; Mario Raúl Guzmán Marroquín, exsupervisor de programación de Auditoría; Lidia Lucrecia Roca, exjefe de gestión aduanera; y Mayra Patricia Rodas Ruano, exjefa de la Unidad de Normas y Procedimientos, quienes fueron ligados a proceso por los delitos de caso especial de defraudación aduanera, incumplimiento de deberes, resoluciones violatorias a la constitución y usurpación de atribuciones. También se emitió orden de captura internacional contra otros dos exfuncionarios de la SAT y la representante legal de WISA, Lucía Touzard Romo.

En febrero del presente año, altos funcionarios de la SAT también fueron implicados por la CICIG y el Ministerio Público en el caso denominado **Defraudación e Impunidad**, acusados de articular una red de corrupción para lograr que se desestimarán varias querrelas iniciadas por la SAT en contra de la Empresa Aceros de Guatemala S.A por haber entre otras cuestiones creado “empresas de cartón” que simulaban ser

48 Julio E. Santos, MP vincula a exjefe de la SAT con la evasión de Q.59.0 millones en La Riviera. El Periódico Guatemala, 1 de agosto de 2015. Edición Electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/01/pais/mp-vincula-a-exjefe-de-la-sat-con-evasion-de-q59-millones-en-la-riviera/>

sus proveedoras con el propósito de defraudar al fisco inflando sus gastos por compra de chatarra con el fin de aumentar su crédito fiscal.

Las querellas ascendían a un monto de Q. 255.0 millones, y Aceros de Guatemala contrató a la Empresa Tres Puertos para atender la situación, nombrando como enlace entre ésta y la SAT a Giovanni Marroquín, implicado también en el caso La Línea, quien inició negociaciones para conseguir que los funcionarios desistieran o modificaran la demanda. Los informes que sirvieron para sustentar la demanda fueron posteriormente modificados por los funcionarios de la administración tributaria que terminaron culpando de la defraudación a las empresas inexistentes. Adicionalmente, el MP informó que con dinero proveniente del crédito fiscal Aceros de Guatemala (Q. 11.8 millones), pagó a Tres Puertos Q.1.3 millones por la negociación ilícita y que la tercera parte de los mismos fue entregada a los funcionarios corruptos.

Como parte de esta estructura criminal, la CICIG y el MP identificaron al entonces Superintendente Omar Franco, detenido por el caso La Línea, así como a los Intendentes de Verificación y Fiscalización, al Director de la Intendencia Jurídica y al Gerente de la Unidad de Contribuyentes Especiales, entre otros funcionarios de la SAT⁴⁹, los cuales fueron ligados a proceso por los delitos de cohecho pasivo, obstaculización de la justicia o asociación ilícita. También fueron ligados a proceso por cohecho activo y/o asociación ilícita el representante legal de Aceros de Guatemala y de Tres Puertos, así como el auditor de ésta última empresa⁵⁰.

49 Fueron implicados en el caso el Intendente de Verificación, Ariel de Jesús Guerra Castillo; al Intendente de Fiscalización, Elder Hermelindo Fuentes García; al Director de la Intendencia Jurídica, Alfonso Romeo Castillo Castro; y al Gerente de la Unidad de Contribuyentes Especiales, José Antonio Mangandi Ortiz.

50 Las personas ligadas a proceso son el representante legal de Aceros de Guatemala, Pedro Raúl Paíz Valdez; el representante legal de Tres Puertos, Alfredo Muñoz Ledocarrillo y el auditor de Tres Puertos Rigoberto Chac Soj.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Estos casos dejan al descubierto cómo los funcionarios públicos y empresarios utilizaron distintas formas para defraudar al fisco. En el caso de defraudación aduanera La Línea se creó una red integrada por los funcionarios públicos del más alto nivel, personas externas encargadas de la ejecución operativa y empresarios con operaciones en el mercado internacional. En el caso de la Riviera, las más altas autoridades de la SAT abusaron de sus funciones autorizando la operación de la empresa como tienda libre, asumiendo las calidades que le correspondían al Congreso de la República. Y en el caso de Aceros de Guatemala, los empresarios decidieron defraudar al fisco, inflando sus gastos por medio de empresas de cartón, y algunos de los más altos funcionarios de la SAT se confabularon para falsificar informes con el fin de desestimar las acusaciones que la SAT hacía a la empresa, actos en los cuales participó incluso personal del área jurídica.

Puede decirse entonces que para abril de 2015, la corrupción ya se había institucionalizado en el interior de la SAT, ya había penetrado sus intendencias y ya existía una red con la opción de confabularse para erosionar la recaudación desde el interior de la propia entidad recaudadora con el apoyo de la presidencia y vicepresidencia de la república.

2.3.5 Casos de corrupción que también afectaron el gasto público y que precipitaron la caída del gobierno

En 2015 la CICIG y el MP dieron a conocer otros casos de corrupción en los cuales se encontraban implicados altos funcionarios del Gobierno de Otto Pérez Molina, diputados del Congreso de la República, la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), jueces y otros. Entre éstos sobresale la captura de los integrantes de la Junta Directiva del IGSS por su corresponsabilidad en la contratación anómala de la Droguería PISA S.A., para prestar el servicio de diálisis peritoneal a los pacientes del mismo.

De acuerdo con las conversaciones telefónicas grabadas por el MP y la CICIG, Otto Molina Stalling, hijo de la presidenta de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia garantizó a PISA S.A. que se le adjudicarían dichos servicios a cambio de una suma de Q. 116.2 millones, razón por la cual la CICIG y el MP capturaron a todos los miembros de la Junta Directiva⁵¹ encabezada por su presidente, el mayor retirado Juan de Dios Rodríguez⁵², nombrado por Otto Pérez Molina y quien fungiera como su secretario privado. Todos los integrantes de la misma fueron ligados a proceso por el delito de fraude y enviados a prisión.

Juan de Dios Rodríguez es persona de confianza de Otto Pérez y junto a Estuardo Galdámez, su compañero de promoción y diputado por el Partido Patriota, prestaron a Pérez Molina, los Q. 688,500.00 que este tuvo que depositar en el juzgado por el préstamo que dijo haber recibido de Raúl Girón, gerente de la casa de bolsa Mercado de Futuros⁵³, implicada en la estafa por la cual el Congreso de la República perdió Q. 82.0 millones. La Intendencia de Verificación Especial (IVE), constató posteriormente que el dinero que los dos militares prestaron a Pérez Molina provenía del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ),⁵⁴ pues era parte de un

51 Además de su Presidente, al momento de las capturas, la Junta Directiva del IGSS estaba integrada por Julio Roberto Suárez Guerra, Presidente del Banco de Guatemala (BANGUAT), nombrado por la Junta Monetaria; Jesús Arnulfo Oliva Leal, miembro nombrado por la Universidad de San Carlos de Guatemala; Erwin Raúl Castañeda Pineda, nombrado por el Colegio de Médicos y Cirujanos; Max Erwin Quirín Schoder, nombrado por los empresarios; y Julia Amparo Lotán Garzona, nombrada por los trabajadores.

52 Tras su retiro del Ejército de Guatemala en 2003, Juan de Dios Rodríguez, quien pertenece a la promoción 108 de la Escuela Politécnica, fundó la empresa constructora Proyectos Globales Jummar, que en los años 2010 y 2011 fue beneficiada con contratos del Organismo Judicial y la Empresa Portuaria Quetzal por Q. 3.033 millones.

53 Como Mercado de Futuros era una casa de bolsa que no podía hacer préstamos, el gerente de la misma avaló la versión de Pérez Molina de que se trataba de un préstamo personal, pero se sospecha que se trató de un pago por su intervención en el negocio que permitió que los Q.82.0 millones del Congreso fueran confiados a esa empresa.

54 El Periódico, Los esqueletos en el closet de Juan de Dios Rodríguez. Guatemala, 20 de enero de 2014. Edición electrónica en: http://bdc.elperiodico.com.gt/es/20150520/investigacion/12690/Los-esqueletos-guardados-en-el-closet-de-Juan-de-Dios-Rodr%C3%ADguez.htm?guez_htm=&tpl=8

contrato en el que estaban involucradas las empresas de ambos. En otras palabras, todo se resolvió nuevamente con recursos provenientes del erario nacional.

Otro caso asociado con la corrupción del sistema político denunciado por la CICIG que contribuyó a aumentar la indignación ciudadana y que refuerza la idea de que los políticos buscan el poder con la intención de aprovecharse personalmente de los recursos del Estado, es la implicación del empresario y expresidente del Congreso, Pedro Muadi Menéndez, postulado en 2011 por el Partido Patriota, en el desvío de recursos que servirían para pagar a agentes contratados para prestar seguridad al Congreso. De acuerdo con la denuncia presentada, el diputado contrató 15 agentes para su seguridad personal, grupo que fue integrado por trabajadores de la empresa de su propiedad Productos, Servicios y Equipos S.A (PSE S.A), quienes firmaron contratos por un sueldo de Q. 8,000.00 mensuales, los cuales se trasladaron a las cuentas que a nombre de éstos abrió la secretaria de la empresa, Claudia María Bolaños Morales. Sin embargo, durante siete meses la empresa sólo pagó a los agentes Q.2,000.00 mensuales en efectivo, apropiándose de Q.630,000.00 durante el período. Por estos hechos, Bolaños Morales y José Estuardo Blanco Aguilar, jefe de seguridad de Muadi, fueron capturados y se les dictó prisión preventiva. Muadi fue expulsado del Partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO), al que se trasladó luego de las denuncias por el caso la línea hechas por la CICIG contra miembros del gobierno del Partido Patriota, y se sigue un proceso para quitarle la inmunidad. Por el mismo caso y las sospechas de más hechos asociados con la creación de “plazas fantasmas”, también fueron capturados varios empleados de la unidad de Recursos Humanos del Congreso de la República, y de acuerdo con los expedientes encontrados en el Congreso se han identificado 25 “plazas fantasmas”.⁵⁵

⁵⁵ La Hora, Más capturas por plazas fantasma en el Congreso. Guatemala, 11 de septiembre de 2015. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/mas-capturas-por-plazas-fantasma-en-el-congreso/>

Entre los distintos casos de corrupción denunciados por la CICIG después que diera a conocer el caso de defraudación aduanera La Línea, sobresale también la implicación de varios diputados del partido opositor, Libertad Democrática Renovada (LIDER), pues evidencian que la visión del Estado como botín político y el clientelismo como medio para permanecer en el poder, guía normalmente el actuar de la clase política, lo cual supone que el sistema político se reproduce al ritmo del intercambio de favores que finalmente erosionan el actuar de la administración y los recursos públicos. Uno de estos casos es la denuncia presentada por el Ministro de Desarrollo Social, Edgar Leonel Rodríguez Lara en contra de los diputados del partido LIDER, Luis Adolfo Chávez Pérez y Mirza Judith Arreaga Meza por las presiones que ejercieron para que éste les otorgara proyectos del Fondo de Desarrollo Social. De acuerdo con el video presentado por Rodríguez, los diputados sugirieron al Ministro que los contratos se otorgaran a la empresa del hijo de otro diputado, lo cual les permitiría a todos tener beneficios económicos personales. El diputado Chávez también sugirió a Rodríguez crear plazas ficticias en el reglón 029 para personas que serían referidas por ellos, indicándoles que de esa manera se beneficiarían económicamente y no habría ningún problema. Indicando que los diputados pudieron haber incurrido en el delito de tráfico de influencias y abuso de autoridad el MP y la CICIG solicitaron a la Corte Suprema de Justicia que retirara la inmunidad a ambos diputados.

Los casos descritos en este apartado y otros denunciados por la CICIG, no dejan dudas respecto a la cultura política que subyace en los partidos y en la función pública, y su incidencia sobre las finanzas públicas. Estos casos evidencian como las redes por medio del intercambio de favores, la sustracción de recursos del presupuesto del Estado, la injerencia en la distribución del gasto o el cobro de comisiones, de tal modo que la corrupción en Guatemala afecta tanto la recaudación, como el monto y la calidad del gasto público.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Es difícil cuantificar el monto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado que se queda ilícitamente en manos de particulares; pero no cabe duda de que es enorme y es claramente observable, por ejemplo, en la crisis del sistema de salud pública, en la insuficiencia del presupuesto destinado a la Educación y en la deuda que arrastra el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, afectado por las comisiones y los sobrepagos que se han naturalizado en las diferentes carteras de la administración pública.

Hace algún tiempo, en 2000, Acción Ciudadana, considerando que la corrupción en Guatemala podía estar entre el promedio latinoamericano, estimó que la misma podía representar el 25.0% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Recientemente, el ICEFI y Oxfam Guatemala, calcularon que existen en el presupuesto distintos rubros que son vulnerables a la corrupción, entre los que se encuentran, los gastos de capital, la compra de alimentos y medicamentos, la ejecución de recursos por medio de fideicomisos. El total de esos rubros representaría un porcentaje cercano al 30.0% del presupuesto, equivalentes a Q. 20.8 millardos del Presupuesto General del año 2015. En el supuesto de que uno de cada cinco quetzales correspondientes a esos rubros fueran sustraídos por la corrupción, se hubiesen perdido, dice el ICEFI, unos Q. 4,160.0 millones equivalentes al 6.0% del presupuesto de 2015⁵⁶.

Aunque esos y otros cálculos son sólo aproximaciones, sirven para ilustrar la gravedad de los impactos de la corrupción en las finanzas públicas que se expresa actualmente en la que puede considerarse la mayor crisis presupuestaria del Gobierno Central ocurrida en las últimas tres décadas.

⁵⁶ OXFAM e ICEFI. La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Pgs. 20-25. Guatemala, agosto de 2015. ICEFI, ICEFI presenta informe sobre el costo de la corrupción. Guatemala, 12 de agosto de 2015. Edición electrónica en: <http://icefi.org/eventos/icefi-presenta-informe-sobre-el-costo-de-la-corrupcion>

RECUADRO ANEXO

El caso de FONAPAZ y la participación de los militares en la erosión del erario público

De acuerdo con información de prensa , entre los militares que se encontraban en FONAPAZ durante la administración del que fuera Secretario del Partido Patriota en Quetzaltenango, Benjamín Armando Paniagua, estaban el coronel Álvaro de Jesús Reyes García, quien entre otros cargos fue agente de inteligencia cuando el general Francisco Ortega Menaldo, quien ocupaba el puesto de director de la D-2 y subjefe del “Archivo” del Estado Mayor Presidencial, durante el gobierno de Jorge Serrano. Junto a Paniagua también trabajaba como asesor, el coronel y piloto aviador Roy Dedet Casprowitz, quien habría fungido como enlace entre Paniagua y Ortega Menaldo y era quien en FONAPAZ respondía a las órdenes de la exvicepresidenta Roxana Baldetti y estaba al tanto de las finanzas y las auditorías correspondientes. A Dedet se le relaciona con actos de corrupción durante su desempeño como encargado de las finanzas del Ejército en el gobierno de Álvaro Arzú, y es una de las personas que habría contribuido al traslado en el avión presidencial del dinero saqueado por Alfonso Portillo del Estado Mayor Presidencial.

Otros militares que trabajaron con Paniagua como asesores y que en algún momento estuvieron subordinados a Ortega Menaldo son el Coronel Mario Enrique Ramírez Ayala y el Coronel Rolando Solares García. Asimismo Paniagua contrató los servicios de la empresa Corporación Privada de Seguridad S.A., que pertenece al general Edgar Alfredo Trujillo Salguero y al coronel Jorge Armando Martínez Cantoral, quienes también fueron agentes de inteligencia bajo el mando de Ortega Menaldo.

Además de la presencia de militares ligados a las labores de inteligencia con conexiones con Ortega Menaldo, la corrupción en FONAPAZ que se originó desde su creación en 1992, durante el gobierno de Pérez Molina se dio también en la forma de pago de favores a los miembros

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

o financistas de la campaña electoral del PP. En octubre de 2012, El Periódico explicaba que en lo que iba del año, el 36.0% de los Q 82.0 millones que FONAPAZ había otorgado en proyectos, habían sido adjudicados a 9 empresas constructoras de Quetzaltenango propiedad de personas ligadas al Partido Patriota. Entre ellas, la Constructora Diseños y Proyectos (DP), vinculada a COVIRE, propiedad de Baltazar Pez Puac, quien habría apoyado financieramente al PP. Otra empresa beneficiada por FONAPAZ es Consultoría e Ingeniería Total, propiedad del hijo del ex candidato a diputado por el PP, Francisco Sánchez Méndez. También figuraba el Grupo Reish de los hermanos Juan Carlos y Boris René García Guzmán, socios también de la constructora Tráfico Comercial, de la cual era gerente el responsable de FONAPAZ en Quetzaltenango, César Fernando Cordero Galindo, miembro del PP.

Con esos antecedentes, y después de comprobarse que FONAPAZ arrastraba una deuda de Q.726.2 millones y 1,187 proyectos sin cancelar, en enero de 2013, el expresidente Pérez Molina anunció su cierre, argumentando que la corrupción existente en el mismo que implicaba procesos ilegales, licitaciones viciadas y compras con sobrepuestos no se resolvía sólo con el cambio de una persona. Sin embargo, aún hoy no se deducen las responsabilidades a los funcionarios de gobiernos anteriores ni a los del PP, e incluso su exdirector, Benjamín Paniagua, se postuló como candidato a alcalde del municipio de Quetzaltenango en las elecciones del 6 de septiembre de 2015.

Uno de los elementos que el caso de FONAPAZ deja para el análisis político y de la corrupción en Guatemala, es que el poder que se constituye con el Partido Patriota, se asoció de diferentes maneras con militares ligados a actos ilícitos o que buscan a partir del tráfico de influencias, hacer crecer sus empresas proporcionando bienes y servicios al Estado. Se trata de políticos y militares que disputan de forma desleal a otros empresarios los beneficios del presupuesto público, lo cual también genera fricciones con los grupos de poder tradicionales que se aliaron con el gobierno de Pérez Molina.

2.4 Bibliografía

Braccia, Mariano F., Elusión tributaria: aplicación de la teoría de la causa al principio de la realidad económica. Introducción a la trascendencia penal tributaria de los negocios jurídicos anómalos. Buenos Aires, Argentina. Sin fecha. 119 pgs.

Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, Poder, derecho y corrupción. México, 2006. 306 Pgs.

Chile Monrroy, Oscar, El impuesto cedular. Edición electrónica en: <http://chilemonrroy.com/docs/1376663624EL%20IMPUSTO%20CEDULARdoc.pdf>

Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), Comunicado de Prensa No. 17, Ligados a proceso miembros de estructura Bufete de la Impunidad relacionada con La Línea. Edición electrónica en: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=593&cntnt01returnid=67>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Financiamiento de la Política. Guatemala, 2015. 74 Pgs. Edición electrónica en: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo. Guatemala, 25 de mayo de 2000. 36 Pgs. Edición electrónica en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/12/Pacto-Fiscal-2000.pdf>

Congreso de la República, Decreto 17-73, Código Penal, Artículo 348 “B”. 135 Pgs.

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Contraloría General de la República, Sistema tributario costarricense. San José Costa Rica, septiembre de 2002. 523 Pgs. Edición electrónica en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Libro/El%20Sistema%20Tributario%20Costarricense.pdf>

Dorón, Ronald y Parot, Françoise, Diccionario Akal de psicología. Madrid, España 2008. 618 Pgs.

España, María José, Piden que se extingan más bienes de Baldetti. Diario Digital. Guatemala, 7 de Julio de 2015. Edición electrónica en: <http://diariodigital.gt/2015/07/07/piden-que-se-extingan-mas-bienes-de-baldetti/>

Ferrara, F., La simulación de los negocios jurídicos, trad. Atard y De la Puente, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1961.

Foro Guatemala, Por la transparencia en la administración pública y el combate a la corrupción en Guatemala. Análisis y redacción del diagnóstico, realizado por Jorge Aragón González (USAC), Mario Molina (Conferencia Episcopal de Guatemala) y Mara Luz Polanco (USAC). Folleto, Guatemala febrero de 2002. 28 Pgs.

El Auditor.info, Un estudio de Harvard asegura que el crecimiento de la desigualdad aumenta la corrupción. 6 de noviembre de 2013. Edición electrónica en: <http://www.elauditor.info/articulo/712> .

El Observador, Análisis alternativo en política y economía, El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP. Año 7, No. 34 y 35. 77 Pgs. Edición electrónica en <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/ElObservadorNos34-35enero-junio2012.pdf>

El Periódico, Los esqueletos guardados en el closet de Juan de Dios Rodríguez. Guatemala, 20 de enero de 2014. Edición electrónica en: <http://chapinesunidosporguate.com/los-esqueletos-guardados-en-el-closet-de-juan-de-dios-rodriguez/>

Estrada, R. y Rodríguez, F. Teniente Jerez. El periódico. Guatemala, 23 de agosto de 2015. Edición electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/23/pais/teniente-jerez/>

Gobierno del Perú, Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016. Perú, 2012. 115 Pgs. Edición electrónica en <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2012/Diciembre/09/DS-119-2012-PCM.pdf>

García Novoa, César, Elusión Fiscal y los Medios para Evitarla. Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. Venezuela, sin fecha. 119 Pgs. Edición electrónica en: http://www.ipdt.org/editor/docs/RELATORIA_GENERAL_ILADT2008_TEMA-1.pdf

Gómez Pedro, Esther, El Estado de Bienestar, presupuestos ético y políticos. Barcelona, junio de 2001. 451 Pgs. Edición electrónica en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/41693/1/TESISGPEDRO.pdf>

Hernández Celis, Domingo, Cultura tributaria y evasión fiscal. Sin lugar y fecha. Edición electrónica en: <http://www.monografias.com/trabajos96/cultura-tributaria-y-evasion-fiscal/cultura-tributaria-y-evasion-fiscal.shtml>

ICEFI, ICEFI presenta informe sobre el costo de la corrupción. Guatemala, 12 de agosto de 2015. Edición electrónica en: <http://icefi.org/eventos/icefi-presenta-informe-sobre-el-costo-de-la-corrupcion>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Instituto Nacional de Estadística (INE), Base de datos de la ENCOVI 2014 aplicada a personas. Edición electrónica en: <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas-de-hogares-y-personas/condiciones-de-vida>

Jodelet, Denise Aportes al enfoque de las representaciones sociales en educación. Revista de Educación Espacios en Blanco. 23 Pgs. Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires Argentina.

La Hora, Caso La Línea: MP y CICIG investigarán más empresarios. Guatemala, 6 de julio de 2015. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/caso-la-linea-mp-y-cicig-investigaran-a-mas-empresarios/>

La Hora, Más capturas por plazas fantasma en el Congreso. Guatemala, 11 de septiembre de 2015. Edición electrónica en: <http://lahora.gt/mas-capturas-por-plazas-fantasma-en-el-congreso/>

Méndez Ochoa, Ángel Estuardo, Defraudación Tributaria. Junio de 2015. Presentación. 59 Pgs. Edición electrónica en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc_download/6174-defraudacionyelusiontributaria15.html

Moreno Ocampo, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción. Buenos Aires, Argentina, 1993. 397 Pgs.

Ochoa De León, Martha, Elusión o evasión fiscal. Revista Iberoamericana de Contaduría, Anomía y Administración, Vol. 3 No. 5, Enero-Junio de 2014. 29 Pgs.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Cultura y desarrollo: ¿una respuesta a los desafíos del futuro?. París, octubre de 2009.

54 Pgs. Edición electrónica en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001876/187629s.pdf>

OXFAM e ICEFI. La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación. Guatemala, agosto de 2015. 42 Pgs.

Peacock, Susan y Beltrán, Adriana. Los poderes ocultos, Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). 133 Pgs. Edición electrónica, sin fecha, en: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/Poderesocultos.pdf>

Plaza Pública, Otto Pérez: financistas, alianzas, Nebaj y los Mendoza. Guatemala, 17 de agosto de 2011. Edición electrónica en: <http://www.plazapublica.com.gt/content/otto-perez-financistas-alianzas-nebaj-y-los-mendoza>.

Plaza Pública, De cómo se integró un entramado petrolero. Análisis de El Observador. Guatemala, diciembre de 2012. Edición electrónica en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/de-como-se-integro-un-entramado-petrolero>

Polanco Sagastume, Mara Luz, La Línea de la defraudación aduanera y la corrupción en Guatemala. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Boletín Economía al Día No. 9. Guatemala, septiembre de 2015. 16 Pgs.

Santos, Julio E., MP vincula a exjefe de la SAT con la evasión de Q.59.0 millones en La Riviera. El Periódico Guatemala, 1 de agosto de 2015. Edición Electrónica en: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/01/pais/mp-vincula-a-exjefe-de-la-sat-con-evasion-de-q59-millones-en-la-riviera/>

Parte II La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Estimación del gasto tributario del gobierno central. Aspectos conceptuales y metodológicos. Período 2009-2013. 24 Pgs. Guatemala, agosto de 2015. Edición electrónica en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/doc_download/6531-estgtgobcen.html

SAT, Informe circunstanciado y Memoria de labores 2013. 40 Pgs. Edición electrónica en: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/institucion/memoria-de-labores.html>

Solano, Luis, Caso Rosemberg: ¿Quién urdió el crimen? El Observador, No. 17 y 18. Guatemala, febrero abril de 2009. 96 Pgs.

Vicepresidencia de la República, Ministerio de Finanzas Públicas y Superintendencia de Administración Tributaria, Combate a la evasión tributaria: casos de alto impacto. Guatemala, julio de 2009. 13 Pgs.

Parte III

Configuración de las Finanzas Públicas

Por: Lic. Miguel Ángel Castro Pérez¹

Es oportuno compartir que, en la actualidad, debido a la fuerte influencia y presencia en los ámbitos universitarios, de una serie de pseudo-teorías, de ideas o de pensamientos, desvinculados de las condiciones que presenta la realidad material en que la sociedad se desarrolla, es que se realizan estudios, investigaciones o enfoques eminentemente de carácter cuantitativos acerca de la misma, tal es el caso de lo planteado por el neoliberalismo. Esta realidad no escapa cuando se trata de analizar en Guatemala el tema de las Finanzas Públicas. En ese sentido el contexto dentro del cual se desarrolla el presente trabajo, es en la medida de lo posible tratar de alejarse de tales tendencias y darle su debida importancia a los aspectos socio-históricos, que son los que en última instancia determinan las peculiaridades de las propias finanzas públicas, de la política fiscal, de la deuda pública, o bien del sistema tributario.

Es por ello, que se hacen unas breves acotaciones acerca del sistema fiscal; así como de la relación existente entre economía y política; y de otros elementos, para comprender y saber que detrás de la apariencia externa de los procesos económicos, lo que en efecto existe son relaciones políticas, relaciones sociales, correlaciones de poder y conflicto de intereses, debido a que las personas y los grupos sociales ocupan distintas posiciones dentro de la estructura social, que es precisamente lo que se oculta o invisibiliza, cuando la mayoría de tales estudios sobre la cuestión fiscal y en especial los de carácter oficial, no toman

¹ Economista, Investigador del IIES.

en cuenta las verdaderas causas que generan la tendencia o la esencia de dichos fenómenos, por lo que al final no tienen ningún sustento histórico-teórico-metodológico, que expliquen el hecho de manifestar uno u otro comportamiento, al no darle la importancia debida al ser humano como el elemento determinante y fundamental de la vida social.

3.1 Características del Sistema Tributario en Guatemala

3.1.1 ¿Por dónde empezar la caracterización del sistema fiscal guatemalteco?

a) Debido a que nos vamos a referir al sistema fiscal como una totalidad, se considera indispensable traer a colación lo que se va a entender por sistema, o sea responder a la pregunta, ¿Qué se conceptualiza por sistema dentro del ámbito de las ciencias sociales? o dicho lo mismo, en otros términos: ¿Qué es un Sistema?

En general Sistema es un conjunto integro de elementos que se encuentran estrechamente vinculados entre sí, donde el sistema de que se trate, en relación a las condiciones circundantes y a otros sistemas se presenta como algo singular, único y distinto. El sistema es una totalidad unitaria: es decir que si se toma aisladamente un elemento del sistema, el mismo se rompe. Por ejemplo, si separo a la Facultad de Ciencias Económicas del sistema denominado Universidad de San Carlos de Guatemala, la unidad que presenta este sistema se desintegra, porque esta Unidad Académica es un subsistema, que pertenece a aquél. Los elementos del sistema deben ser cualitativamente diferentes, no obstante, son idénticos en muchos aspectos, pero disímiles a la vez, que vendría a ser el caso de la Facultad de Ciencias Económicas respecto a otras facultades universitarias.

Esto mismo sucede con el Sistema Fiscal de Guatemala, donde es un lugar común opinar que el sistema se ha convertido o es disfuncional, obsoleto y por si fuese poco, que ya está colapsado, etc. y es porque se ha roto su totalidad unitaria, cuando muchas de las dependencias o instituciones que lo conforman, por una u otra razón se abstraen del desempeño de sus obligaciones, dejando de cumplir con la finalidad de realizar una recaudación, fiscalización eficiente de tributos que por disposición constitucional deben pagar los guatemaltecos, tal como se evidenció recientemente el 16 de abril de 2015 con la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, en el sonado caso paradigmático de LA LÍNEA en una de sus unidades que corresponde a las Aduanas del país.

b) En Guatemala, últimamente se ha constituido en una especie de moda por parte de investigadores y centros de investigación, el hecho de realizar análisis económico cuantitativo, o de plantear modelos econométricos, sin considerar el aspecto social, por lo que éstos se encuentran desvinculados o aislados de los acontecimientos o fenómenos de la vida cotidiana, dificultando la transformación de la realidad histórica nacional guatemalteca, como si no fuese ese contexto la génesis que los provoca.

Es así que en dichos análisis, ya sea de forma premeditada o no, se hace énfasis en los comportamientos o tendencias de las cifras, ignorando o haciendo caso omiso que detrás de esas impersonales estadísticas, subyacen las relaciones políticas, las correlaciones de poder y las relaciones sociales entre individuos, que al no tomarlos en consideración, es cuando dichos análisis pierden su calidad de científicos, debiendo ser considerados como tales, pues su utilidad y validez en todo caso se reduce a que constituyen herramientas auxiliares o fuentes de información necesarias de los Gobiernos de turno para apoyar, mantener o cambiar la forma de ejecutar la política económica en beneficio

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

o desmedro de un específico grupo, pero que no explican las verdaderas causas económicas y sociales sobre la especificidad de cómo se desarrolla el proceso social en una sociedad donde existen fuertes contradicciones y conflicto de intereses entre las clases fundamentales.

De tal manera que es así la forma de justificar la ausencia del estudio científico, serio y humano de la economía al referirse sólo al aspecto de los “números”, por medio del “abuso de modelos econométricos, ofreciendo por ejemplo enredados análisis del comportamiento espontáneo de la oferta, la demanda y el precio, y se dibujan curvas debidamente adornadas con signos griegos o algebraicos, para intentar explicar supuestos imaginarios”. De igual manera otros muchos “expertos y analistas” acuden al uso complicado e indiscriminado de modelos matemáticos, que poca o ninguna vinculación tienen con los problemas reales de la economía y sociedad. Sobre el particular en cierta ocasión a FRIEDRICH von HAYEK, autor de la “Teoría Pura del Capital”, le preguntaron si sus razonamientos tenían algo que ver con la realidad y respondió con orgullo, que no sabía ni le interesaba, como tampoco le hubiese importado la desorientación del hombre común.

Pero más que la desorientación del hombre común, interpretado como aquel ciudadano de a pie que no puede satisfacer sus más ingentes necesidades de existencia y que en la sociedad guatemalteca abundan por donde quiera que volteemos a ver, es que los razonamientos de Hayek y de otros autores no están a favor de la vida, pues tienen una fuerte dosis necrófila al no identificarse con la superación de las condiciones infrahumanas de sus semejantes. Y por si fuese poco también sucede el fenómeno de la manipulación de datos al adecuarlos de manera premeditada para reflejar buenos resultados e imagen sobre la gestión gubernamental, en el sentido de dejar fuera variables económicas y sociales que alterarían los resultados

esperados, con el agregado de responder a una determinada postura teórica-ideológica que se identifique con los intereses de la clase dominante.

En síntesis, en Guatemala la cuestión fiscal no escapa a la realidad descrita, mucho menos a la ideología, cuando en centros de investigación, instituciones oficiales, universidades, organismos internacionales, “tanques de pensamiento”, sólo reflexionan y machacan acerca de porcentajes, índices de crecimiento o decrecimiento, indicadores comparativos de un periodo respecto a otro, etc. y es cuando pregonan esos aspectos cuantitativos carentes de contenido social sin medir las consecuencias inmediatas y futuras de sus efectos sobre las políticas públicas que afectan a la población mayoritaria del país.

Esto se evidencia al decir por ejemplo de que la capacidad de endeudamiento todavía es baja al representar el 25% del PIB; que el porcentaje del presupuesto de ingresos y egresos respecto al PIB es del 13%; que el rango crítico de la deuda pública aún es aceptable al llegar a 226, cuando Organismos Internacionales lo sitúan en 230. Así se puede continuar con una interminable lista de indicadores que en nada reflejan las lamentables condiciones de vida de la población, porque son cifras que representan una especie de promedios al integrar los extremos a la manera de un péndulo que se mueven entre buenas y malas situaciones.

Y es que para la mayoría de la población afectada por la pobreza, el equilibrio de variables económicas no es suficiente para salir de esa situación, además de que la mayoría de guatemaltecos no conoce, ni sabe interpretar las cifras o indicadores económicos, y en caso fuese así, ¿será que eso es suficiente para que puedan vivir, alimentarse, tener salud o educación garantizada y que la pobreza desaparecerá por arte de magia?

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

En tanto y en cuanto a los economistas, al menos los de San Carlos, sigamos ignorando que la economía está hecha y responde a relaciones políticas, correlaciones de poder y conflicto de intereses, este país seguirá igual por muchas décadas o centurias más, pues estos elementos siempre están presentes en la formulación de las políticas públicas, ya sea para viabilizarlas o bloquearlas.

c) Al existir en la sociedad el hecho de privilegiar intereses particulares por encima de los sociales, lo que se esconde a la opinión pública y no se critica por ser ideológicamente un secreto de Estado bien guardado, es que detrás de todo el discurso oficial, que es replicado por cámaras empresariales, el gobierno de turno, los medios de comunicación, etc. en torno al buen “desempeño” de la situación socioeconómica del país, porque las variables de la macroeconomía son estables, sin tomar en cuenta que representan los intereses económicos y políticos que benefician a una clase social determinada, que por el contrario para diferentes sectores de la población se traduce en la pérdida de la vida misma, cuando sus principales necesidades dejan de ser atendidas por el Estado.

En días recientes se conoció la trágica realidad del aumento incesante de muertes en la niñez guatemalteca por inanición; el caso emblemático de PISA-IGSS. Se puede mencionar también lo del presupuesto de ingresos y egresos del Estado al haberlo convertido en un botín político; el asunto de la defraudación en las Aduanas; el endeudamiento público cuyos efectos positivos llegan de forma marginal a la población. La enumeración de hechos con similares características es profusa, máxime cuando no se alude o cuantifica la muerte espiritual, porque no sólo de pan vive el hombre. Todo esto y más se puede “globalizar” en que todas esas manifestaciones enumeradas, no son ni más ni menos, que una clásica expresión de la lucha de clases, al buen estilo de la existente en el modo de producción capitalista,

cuando se acentúa el proceso de acumulación y centralización de capital y la pauperización de grandes masas de la población.

d) Seguidamente, después de haber expresado lo anterior debe puntualizarse que, para tener una perspectiva objetiva sobre el Sistema Fiscal, es imprescindible realizar algunas reflexiones entre economía y política que nos aproximen a identificar el excluyente y concentrador modelo económico vigente y por tanto el carácter del sistema político, donde ambos forman una simbiosis para estructurar, mantener y perpetuar una sociedad disfuncional. En ese sentido Guatemala es un país capitalista que lleva a cabo un proceso de acumulación de capital bajo la égida del neoliberalismo, es clasista, de contradicciones antagónicas, que comprende la trilogía de la economía, la política e ideología, las que generalmente son consideradas como si se tratase de esferas, estancos o compartimientos sin ninguna relación entre ellas, cuando la teoría y la práctica social que es el mejor criterio de verdad nos dice que ocurre todo lo contrario.

Esto significa que cada programa o política económica determina acciones y soluciones políticas, que tiene que ser acompañada por un Estado y por un sistema político que le sea coherente, teniendo presente que las fuerzas políticas siempre luchan por controlar la instancia económica de la sociedad. Esto en Guatemala viene sucediendo desde la época colonial, sólo que cambiando de ropaje y maquillaje de acuerdo a las circunstancias.

3.1.2 Importancia de establecer la relación entre economía y política

Para tener una comprensión correcta de la crisis fiscal en Guatemala es indispensable establecer que la economía y la política guardan estrecha relación entre sí, donde ambas se influyen mutuamente, en el sentido de que para que tenga éxito una medida económica requiere de un andamiaje político que le

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

corresponda, pues de lo contrario es imposible que se obtengan los cambios económicos.

De tal manera que realizar una reforma tributaria que sea congruente con el principio constitucional de Progresividad en función de la capacidad de pago, en estos momentos en Guatemala es difícil aunque no imposible que ocurra, por más que los sectores populares lo exijan e incluso que hasta pudiesen existir buenas intenciones de parte de las altas autoridades fiscales del país, pues el actual régimen político es la antípoda de ese tipo de aspiraciones y por eso es que en la historia fiscal del país el fracaso de tales reformas es evidente y recurrente, porque castiga por enésima vez con los impuestos indirectos a la mayoría de la población, en especial a la llamada clase media y demás sectores bajos de la estratificación social.

En ese sentido se tiene que cada fenómeno económico tiene su dimensión política y que cada problema político tiene su dimensión económica, y que por lo mismo no son independientes la una de la otra, aunque mantienen una relativa autonomía, en consideración al enfoque teórico que las sustenta. Por ello resulta de suma importancia reflexionar acerca de la relación existente entre la economía y política, desde el punto de vista de la postura burguesa-liberal, neoclásica y marxista.

Existen varios enfoques sobre la relación entre economía y política, algunos de ellos son:

1. En la tradición liberal-burguesa a la economía y política se le considera más bien como una simple relación sin mayor importancia (a partir del problema de la reproducción de los factores de la producción, que los conduce a su teoría del Salario basado en la subsistencia), donde el mercado es el elemento central del funcionamiento de la sociedad, es decir, que toda la actividad económica gira en torno suyo.

2. En el pensamiento neoclásico se ignora la relación entre economía y política, para plantear modelos teóricos-abstractos, de los cuales se deducen resultados económicos como que si el ámbito de lo político no existiera, (y lo hace desde el punto de vista de la asignación óptima de recursos, sin interesarle como se producen esos recursos, sino como se asignan), (como si para asignarlos no fuese condición previa el haberlos producido

3. En el enfoque marxista la relación entre economía y política ve en lo económico más bien una última instancia a partir del mismo punto de la economía clásica, -reproducción de factores- sólo que concentra el problema de la reproducción de los factores, en la reproducción de un sólo factor: EL SER HUMANO. Entonces, la reproducción material de la vida humana aparece como una última instancia que determina a todas las demás instancias social y política, siendo la reproducción de los otros factores -aparato productivo y naturaleza-, una consecuencia de la reproducción material de la vida humana.

La gran diferencia entre el pensamiento marxista con el enfoque liberal-burgués y el neoclásico es que enfatiza en la vida y reproducción del ser humano; mientras que a los dos primeros este hecho no les interesa, al utilizar la política para hacer valer sus fines económicos por medio del mercado y del Estado, y así influir sobre las relaciones económicas “desde arriba”, por lo que es oportuno recordar a Marx cuando en el Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política, nos dice que: El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general.”

3.1.3 Transformaciones Económicas o Transformaciones Políticas

Se considera que son las categorías Base Económica y Superestructura las que mantienen una vinculación más estrecha con la economía y la política, porque en ellas se “refleja, proyecta, replica o construye” el proceso dialéctico que posibilita comprender la dinámica del vigente modo de producción dominante, o sea el capitalismo y por ende del funcionamiento dentro de una formación con tales especificidades. Siendo así, es que resulta importante hacer una rápida abstracción, acerca de las transformaciones estructurales económicas y políticas que una sociedad requiere para desarrollarse, recordando que las categorías económicas expresan la esencia y características de las relaciones de producción de una sociedad concreta y que además son el resultado y no punto de partida de todo un proceso histórico social en su conformación y desarrollo.

Ahora que en Guatemala se han producido acontecimientos sociales, económicos y políticos inéditos en su historia reciente, concretamente a partir del 16 y 25 de abril del año 2015, que de una u otra manera tienen que ver con el carácter del Estado, de los partidos políticos, de la estructura jurídico-político, el derecho y demás instancias que conforman la superestructura, se observa que la población por medio de su participación ciudadana demanda cambios, que de alguna manera influye a desactivar la actual especificidad de la superestructura y que a partir de la concreción de esos posibles cambios, se realicen otros en la estructura socioeconómica, por lo cual es oportuno expresar que las transformaciones deben realizarse simultáneamente dentro de los ámbitos de la economía y la política, aunque en un primer momento con prioridad en lo político, pero teniendo siempre presente que la última instancia es lo económico.

Es por ello que en una sociedad clasista como la nuestra, resulta difícil realizar transformaciones económicas, si a la vez no se hacen transformaciones políticas que son el medio para la realización de aquellas, por eso es que se insiste que es la economía quien subordina o subsume a la política, porque todo el aparato ideológico-político responde y actúa para mantener, consolidar y perpetuar las condiciones económicas imperantes a favor de los intereses clasistas dominantes. Para realizar cambios estructurales populares, más que voluntad política, lo que se requiere es la presencia de un Estado identificado con esos intereses, con esa economía y con esa sociedad. Es el poder político quien asume el control y la orientación del poder económico.

Ejemplifiquemos lo anterior con un caso concreto de nuestra realidad histórica nacional. Desde la colonia hasta el presente en pleno siglo XXI el problema de la concentración de la tierra es una cuestión clave a resolver para “sentar” las bases de un desarrollo socioeconómico con orientación popular. Y esto porque en el país la tierra ayer, al igual que ahora sigue siendo el principal medio de producción. La solución es realizar una Reforma Agraria. Ahora bien, ejecutar una Reforma Agraria sí era una posibilidad viable en la Guatemala de 1944-1954, debido a que el Estado de ese entonces se identificaba con las demandas populares de miles de campesinos, y es por eso que la voluntad política era consustancial a la acción demandada. Pero más que voluntad política era factible ese cambio estructural porque en la superestructura, existía todo un andamiaje jurídico-institucional, que había consumado cambios que la viabilizaban por medio del Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria, complementado con la creación de instituciones afines.

Según se mencionó en la Guatemala del siglo XXI el problema de concentración de la tierra sigue vigente, con la diferencia que hoy en día exigir, demandar o reclamar a un Estado capitalista Neoliberal, la realización de una Reforma Agraria como

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

demagógicamente lo hacen algunas organizaciones vestidas con un ropaje populista, que es un cambio estructural de gran contenido popular, sencillamente es inviable, debido a que la ideología del presente Estado no corresponde a este tipo de demandas sociales.

Lo planteado no es retórica. Es una de las tantas expresiones de la más objetiva y contradictora realidad nacional, en especial porque nos encontramos en un momento histórico, en que se necesita urgentemente establecer un nuevo modelo de economía y por ende de sistema político, que desemboque en una forma de sociedad menos excluyente, pues la presente ha colocado a la mayoría de guatemaltecos al borde de catástrofes impredecibles, que amenazan constantemente el más elemental y valioso de los derechos humanos, como es el derecho a la vida, pues Guatemala se suma al indecoroso listado de naciones que practican la destrucción de los dos factores generadores de riqueza: el ser humano y la naturaleza.

Guatemala no puede seguir en esta inepticia porque sencillamente es ignorar y estar en rebeldía contra las leyes de la economía y la historia, ya que sólo significaría profundizar y prolongar la agonía de una sociedad, cuya problemática social ha tocado fondo.

El contenido de las ideas expuestas en las literales a), b) y c) constituyen un oportuno y refrescante recordatorio para comprender, analizar y plantear alternativas de solución en la actual coyuntura sociopolítica que vive Guatemala, pues son aspectos casi siempre olvidados por los profesionales de las Ciencias Económicas al momento de estudiar la realidad nacional, que de una u otra manera inciden en las personas y grupos en correlación con el lugar que ocupan dentro de la estratificación social y en su relación con los medios de producción.

3.1.4 Conformación del Sistema Tributario guatemalteco

Si retomamos la conceptualización de lo que es Sistema en las ciencias sociales y le colocamos “el apellido Tributario”, entonces estaremos refiriéndonos a un Sistema Tributario específico, en este caso al de Guatemala y que a continuación se tratará de interpretar e integrar como una totalidad.

En ese sentido, lo primero que es importante destacar para definir el sistema tributario guatemalteco, es identificar sus particularidades, principios, legislación y demás elementos que le pertenecen y que a su vez son el punto de partida en su orientación, los cuales se encuentran determinados en la esfera de la superestructura.

Por tanto, para tener una correcta concepción de lo que debe ser la naturaleza del sistema tributario guatemalteco, independientemente que en la práctica se cumpla o no se cumpla con dicho cometido, es imprescindible por lo menos tomar en cuenta que la fuente fundamental que lo genera es: La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, Los Acuerdos de Paz de 1996 y El Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo del año 2000, incluyendo desde luego el Código Tributario y Leyes específicas sobre la materia. Por cuestiones de espacio sólo haremos una breve referencia a lo estipulado en la Constitución Política y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

En efecto, La Constitución Política promulgada el año 1985, en el texto del artículo 243.- Principio de capacidad de pago, del Capítulo IV, Régimen Financiero, en su parte conducente expresa: “El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. ...”

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

El texto del artículo constitucional precedente, define la esencia primigenia o hilo conductor básico, de lo que debe ser en la práctica el carácter del Sistema Tributario Nacional, al que también se le denomina Fiscal, entendido como: un sistema de leyes, normas, reglamentos y demás disposiciones, incluidas instituciones afines, orientadas a la recaudación de ingresos por la vía de los impuestos, de acuerdo a la capacidad de pago de los tributarios.

El cobro de impuestos por el Estado es una acción indispensables de la política fiscal y que debe imponer por medio del poder tributario, para que pueda funcionar y proyectarse hacia los sectores menos privilegiados de la sociedad, bajo el concepto de procurar una distribución más equitativa de la riqueza que sería lo ideal, teniendo en cuenta que en Guatemala no se cumple porque existe un Estado, donde la injerencia de las élites por medio de la política económica, del sistema de justicia y de la política fiscal, actúan en detrimento o a favor de determinados sectores.

También en Los Acuerdos de Paz suscritos en el año 1996, después de 10 años de haberse promulgado la Constitución Política, se establecen lineamientos operativos del sistema tributario, concretamente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, aspectos que por ser poco conocidos por la población guatemalteca, se considera de suma importancia transcribirlos. Es así como en el apartado IV. Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal, inciso B) Política Fiscal, al referirse a la Política Tributaria, dice:

Política Tributaria

48. “La política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos

requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:

- a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago;
- b) Ser universal y obligatorio;
- c) Estimular el ahorro y la inversión.

48. Asimismo, el Estado debe asegurar eficacia y transparencia en la recaudación tributaria y la administración fiscal, a fin de fomentar la confianza de los contribuyentes en la gestión estatal y eliminar la evasión y defraudación fiscal.

Meta de recaudación tributaria

49. Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.

Compromiso fiscal

50. Para avanzar hacia un sistema tributario justo y equitativo, el Gobierno se compromete a atacar el factor más grave de injusticia e inequidad en materia tributaria, a saber la evasión y defraudación fiscal, especialmente en el caso de quienes debieran ser los mayores contribuyentes. Con miras a erradicar los privilegios y abusos, eliminar la evasión y la defraudación fiscal, así como aplicar un sistema tributario globalmente progresivo, el Gobierno se compromete a:

Legislación

- a) Promover una reforma al Código Tributario que establezca mayores sanciones a la evasión, la elusión y la defraudación tributarias, tanto para los contribuyentes como para los funcionarios encargados de la administración fiscal;
- b) Promover una reforma de la legislación tributaria con miras a eliminar las disposiciones que faciliten la evasión fiscal;
- c) Evaluar y regular estrictamente las exenciones tributarias con miras a eliminar los abusos;

Fortalecimiento de la administración tributaria

- d) Fortalecer los mecanismos existentes de fiscalización y recaudación tales como control cruzado, número de identificación tributaria y crédito fiscal por retención del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado;
- e) Simplificar y automatizar las operaciones de la administración fiscal;
- f) Garantizar la correcta y rápida aplicación o devolución del crédito fiscal y sancionar severamente a quienes no reintegran al fisco el impuesto al valor agregado retenido;
- g) Crear un programa especial dirigido a los grandes contribuyentes con el objeto de garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias;
- h) Poner en funcionamiento estructuras administrativas que específicamente atiendan los programas de recaudación y fiscalización del presupuesto de ingresos y la aplicación de las leyes tributarias correspondientes;

- i) Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos;

Participación

- j) Propiciar que el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;

Educación cívica

- k) Dentro de los programas de educación, continuar promoviendo el conocimiento, respeto y cumplimiento de las obligaciones tributarias como parte de la convivencia democrática;

Cumplimiento de la política fiscal

51. El incumplimiento de las obligaciones tributarias priva al país de los recursos necesarios para atender los rezagos sociales que afectan la sociedad guatemalteca. El Gobierno se compromete a aplicar sanciones ejemplares a quienes, de distintas maneras, defrauden al fisco; asimismo, a llevar a cabo la modernización y fortalecimiento de la administración fiscal, así como la priorización del gasto hacia la inversión social.

Si bien es cierto que el espíritu plasmado en la Constitución Política sobre nuestro sistema tributario, es eminentemente de carácter justo y equitativo, porque se erige sobre la base de capacidad de pago de los ciudadanos, esta utopía se encuentra alejada de cumplirse en la realidad tributaria de los contribuyentes, ya que en Guatemala ocurre todo lo contrario a ese espíritu, pues la manera real de realizar la recaudación de impuestos se refleja en la estructura tributaria que globalmente es regresiva y que como se verá más adelante no responde al principio de

ser justa y equitativa, es decir, que de forma proporcional pagan más impuestos las personas que perciben menores ingresos y viceversa, al afectar en mayor medida a los productores directos, personificados en la fuerza de trabajo asalariada en el contexto de una formación con relaciones de producción capitalistas.

Sobre Los Acuerdos de Paz en general, pero en particular en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, representa una especie de soporte y complemento al principio constitucional de capacidad de pago. Este Acuerdo al referirse a la Política Tributaria contiene varios compromisos, que el Estado debió haber asumido desde un primer momento para garantizar una recaudación eficiente, entre los que sobresalen: asegurar la eficiencia y transparencia en la recaudación y administración fiscal; generar confianza en el sistema, eliminar el factor más grave de injusticia e inequidad que son la evasión y defraudación fiscal en especial de los grandes contribuyentes; erradicar los abusos y privilegios; reformas al Código y legislación tributaria; modernización y fortalecimiento a la administración fiscal; priorizar el gasto a la inversión social. En fin hay toda una matriz de propuestas, que sólo se quedaron como buenas intenciones, plasmadas en un documento que nunca se llevó a la práctica, porque de haber sido así, estaríamos en la cuestión fiscal alejados de la profunda crisis en las finanzas públicas, por la falta de recursos disponibles por el Estado, que afecta aspectos sensibles de la población guatemalteca como son el sector Salud, Educación y otros.

3.1.5 Origen y Carácter de la estructura Tributaria

La estructura tributaria es parte del sistema fiscal y se refiere al conjunto de ingresos tributarios que el Estado pretende recaudar, bajo una específica proporción entre impuestos directos e indirectos, según sea el grado de afectación que genera en los sujetos fiscales. Esta estructura tributaria es en la práctica el

mecanismo que indica sobre quienes recae con mayor impacto el pago de los impuestos, en función del origen de que sus ingresos provengan de la venta de fuerza de trabajo por medio del salario, o bien, por la participación del capital al obtener una renta y ganancias.

Entre los factores que condicionan la conformación del carácter de la estructura tributaria se encuentran los de tipo histórico, político y económicos. Todos son importantes, pero dado el desarrollo particular de la sociedad guatemalteca por más de 500 años, se infiere que son los históricos los que tienen mayor incidencia, al remitirnos no sólo a la génesis que determina el cobro de tributos que hoy en día conocemos como impuestos, sino porque también nos explica varias de las peculiaridades que conserva y manifiesta el actual sistema tributario del país en pleno siglo XXI, al mantener los pilares o raíces profundas sobre las que se construyó aquella estructura tributaria durante el largo período colonial.

Por ello es comprensible inferir que la estructura tributaria vigente, sólo ha venido cambiando de forma bajo diferentes modalidades, pero manteniendo su esencia, pues tanto en el pasado como en el presente el cobro de impuestos, no es ni más ni menos que un sistema de contribuciones, dirigido a los ciudadanos por y para un Estado clasista, pues el pago de tributos en la colonia, recaía sobre las espaldas de la fuerza de trabajo esclavista o servil representada en los nativos o en otros grupos sociales.

En el caso de la denominada etapa independiente, el pago de impuestos también recae fundamentalmente sobre la fuerza de trabajo, con la diferencia que se personifica en los productores directos asalariados del capitalismo. Es oportuno aclarar que ese sistema forzado de contribuciones, representado en lo que conocemos modernamente como estructura tributaria integrada

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

por impuestos directos e indirectos, si bien es de carácter general para los contribuyentes, es discriminatorio e injusto en el sentido que representa un fuerte peso al impactar con mayor rigor a los trabajadores cuya principal y única fuente de ingreso proviene del salario.

Expliquemos. Se sabe que en la época prehispánica ya se conocía e imperaba el pago del tributo y por ende la tributación, infiriendo que ya existía la diferenciación social, política y económica. Ahora bien, después de la conquista el tributo continúa vigente, pero se cobra desde los nativos hacia la corona por multiplicidad de razones, sin considerar la tributación como el motivo generador de aquélla, al contrario es porque ya había todo un proceso de diferenciación y un régimen de explotación anterior, que la tributación puede tomarse como algo presente tanto en la vida de la sociedad prehispánica e hispánica, aunque durante y posterior al proceso de conquista se acentuó la forma inhumana de cobrarlo, hasta llegar al extremo de provocar el aniquilamiento casi absoluto de los poseedores de fuerza de trabajo nativa.

Durante la colonia el cobro del tributo es más que evidente, ya que según referencia de la Superintendencia de la Real Hacienda de Guatemala, el tributo se denomina así: “Se llama tributo la porción o cantidad que paga el vasallo al Príncipe o Señor del Estado, en reconocimiento de su señorío,... Nos sirvan y den tributo en reconocimiento del Señorío y servicio que como súbditos y vasallos deben.”

Desde esa lejana fase del desarrollo histórico-natural de la sociedad guatemalteca de segunda mitad del siglo XV, se infiere con nítida claridad que el tributo pagado en la colonia en poco se diferencia al carácter del impuesto que existe en la época contemporánea, sólo que con actores diferentes, es decir, que en ambos casos tomando en cuenta la temporalidad, se reduce a la imposición de un pago o de una carga obligada que

los súbitos y vasallos otorgaban al señor, denominése príncipe o señor del Estado, contrario a lo que ahora sucede en pleno siglo XXI, cuando los guatemaltecos ya no somos súbditos y vasallos, sino “Ciudadanos Libres” desde el año 1821. Esto implica que las personas están dotadas de obligaciones y derechos que supuestamente deben ser respetados dentro de un Estado de Derecho, donde paradójicamente lo que se cumple son las obligaciones, ya que se vive en un régimen político de constante violación a los más elementales derechos del ser humano, porque existe todo un manto de impunidad impuesto por la élite o fracción de la clase dominante.

Esta forma singular en el pago de tributos, tanto en la etapa pre-colonial como en la colonia, es ni más ni menos que el embrión, la génesis, el antecedente inmediato o si se quiere más primitivo de los llamados impuestos y del denominado Sistema Fiscal Moderno de Guatemala, donde los impuestos (tributos) ya no se pagan a los señores, ni a la corona, ni a los criollos, sino directamente a un Estado constituido como tal y que dada la naturaleza de la estructura tributaria vigente, el mayor porcentaje está representado en los impuestos indirectos, que le marca la impronta al sistema tributario de ser regresivo, afectando más la “economía” de los trabajadores.

Es importante enfatizar que la esencia del sistema tributario en una u otra época –en la colonia y vida independiente– sigue vigente hoy en día, cuando los sujetos tributarios tienen la obligación o compromiso coercitivo de desprenderse de una parte de sus ingresos, sin considerar en lo más mínimo la condición y posición social que esos sujetos fiscales tienen y en su relación con los medios de producción, invisibilizando el verdadero fondo económico de la tributación como si se tratase de iguales condiciones entre desiguales, que es la obtención de recursos dinerarios para que el Estado guatemalteco pueda realizar su gasto social.

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

Hay que aclarar que el gasto social disminuye ante el apogeo de la corrupción, evasión y defraudación tributaria en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, donde los recursos obtenidos por el Estado mediante la vía de los ingresos tributarios, se han convertido en una fuente ilícita de apropiación que enriquecen a pequeños grupos tanto al interior del Estado como fuera de él, al utilizar diversos mecanismos económicos y hasta extraeconómicos para estafarlo, que en sentido estricto no es más que estafar a la población guatemalteca que aporta sus impuestos.

Independiente al carácter y modalidad de la estructura tributaria el pago de impuestos constituye el bastión económico del Estado guatemalteco, por ser la fuente trascendental de ingresos de que dispone para su propio funcionamiento. Es por ello que en Guatemala la principal falla de la política fiscal consiste en seguir manteniendo de manera inveterada una estructura tributaria nociva y perversa, además de que últimamente se destina gran parte de los impuestos percibidos para el pago de la deuda externa y desde luego a la reducción del déficit fiscal. Situación contraria se daría si al modificarse la orientación de esa estructura, se contribuyera a obtener una mayor recaudación y por ende a corregir los profundos problemas de la economía y sociedad, logrando entre otros resultados incrementar los niveles de empleo, desarrollo del mercado interno, más educación, más salud, más medicamentos etc.

A continuación, se presenta la conformación de los ingresos tributarios y su participación relativa de cada rubro:

Cuadro 4.1
Evolución del total de los ingresos tributarios de las empresas de las actividades extractivas y de los impuestos indirectos
Período 2000-2014
Unidad: millones de pesos

Categoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos tributarios	15,062.0	15,628.7	14,264.7	20,280.7	21,974.0	23,210.0	27,280.1	31,942.3	33,333.1	31,811.7	34,772.0	40,292.2	43,319.3	46,265.5	49,046.9
Impuestos Directos	3,212.2	3,864.1	5,065.4	5,237.8	5,276.6	6,437.9	7,653.9	8,668.5	9,714.3	9,715.3	10,339.8	12,710.5	13,433.7	16,032.8	17,706.0
Impuestos Indirectos	11,850.8	12,064.7	14,209.2	15,023.0	16,597.3	17,322.2	19,582.2	23,873.9	23,618.9	22,096.5	24,432.1	27,581.7	29,885.6	30,232.7	31,340.9
% de pts.															
Directos/Ingresos	21.3%	24.3%	26.4%	25.9%	24.5%	26.0%	28.1%	27.3%	29.1%	30.5%	29.7%	31.5%	31.4%	34.0%	36.3%
Indirectos/Ingresos	78.7%	75.7%	73.6%	74.1%	75.5%	74.0%	71.9%	72.7%	70.9%	69.5%	70.3%	68.5%	68.6%	66.0%	63.7%

Fuente: Elaborado por IIES, con datos del Ministerio de Finanzas Públicas

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

En el cuadro 3.1 se puede apreciar que tanto la estructura impositiva y con ella todo el sistema tributario de Guatemala, históricamente han sido conformados para hacer prevalecer la existencia de un poderoso sesgo regresivo, porque la mayor parte de los impuestos que llegan a las arcas del Estado, provienen de gravar productos de consumo que son pagados por toda la población de manera indiscriminada en relación a su nivel de ingreso. Sin embargo, para los grupos sociales más bajos de la escala salarial, esta situación significa una disminución de su poder adquisitivo o consumo real, porque su salario u otro tipo de ingresos proveniente por ejemplo del trabajo por cuenta propia, es insuficiente para satisfacer este rubro y otros más.

Al respecto se tiene que la tendencia o comportamiento de los ingresos tributarios proporcionalmente se ha mantenido estable durante el transcurso de las últimas décadas. En promedio, durante el período estudiado el 72% son impuestos indirectos que son los que gravan el consumo y menos del 28% corresponden a los directos que cargan las rentas del capital. Se hace la observación que los anteriores porcentajes son válidos sí y sólo sí, en la medida en que se garantice que los impuestos directos, no sean pagados por el consumidor final, pues se tiene la falsa idea de que por ser directos no pueden ser trasladados, pero en la práctica ocurre todo lo contrario, es decir, que sí son trasladables, por ejemplo cuando al precio de venta de las mercancías se agrega el valor del impuesto directo, que en realidad tendría que pagar el empresario.

Es de observar en la estructura tributaria que los porcentajes de los impuestos recaudados en los últimos años -desde 2008-, proyectan la impresión de que la tributación tiende a ser más justa, porque de forma porcentual ha disminuido la participación de los impuestos indirectos y ha aumentado la de los directos, pero detrás de esta falsa percepción la explicación estriba en los siguientes elementos: 1- La eliminación de la

planilla del IVA; 2- Incremento de las actividades en la economía informal 3- La imposición de los llamados impuestos temporales y extraordinarios como el ISET, el ISO, el IEMA, el IETAP, que prácticamente se han convertido en impuestos permanentes. Sin embargo se tiene que la tendencia en los porcentajes del ISR ha experimentado una rebaja. Para el 2013 era del 31%; en el 2014 del 28% y para el 2015 del 25%.

Es por ello que la regresividad impositiva del sistema, se encuentra en las entrañas de la misma estructura de los ingresos corrientes en especial los tributarios, cuando el monto de la recaudación por la vía de los impuestos indirectos sigue siendo superior a los impuestos directos, relación que con el transcurso del tiempo se ha mantenido sin presentar variaciones sustanciales, a pesar de las múltiples reformas tributarias, que han realizado los diferentes gobiernos establecidos desde el llamado período democrático.

Pero no nos engañemos. Por más reformas fiscales que se hayan hecho y por más que se hagan en el futuro, el carácter de una estructura tributaria injusta e inequitativa perdurará, en tanto y en cuanto no haya previamente un cambio efectivo en las relaciones políticas, en las relaciones sociales, en las correlaciones de poder, que desemboquen en acciones por parte del Estado, para que de acuerdo al principio constitucional de Capacidad de Pago, la estructura tributaria sea justa y equitativa, en el entendido que el pago del impuesto debe y tiene que ser progresivo para cambiar la relación en los porcentajes de los impuestos directos e indirectos, enfatizando y garantizando en que los primeros no se trasladen al consumidor final, porque si esto ocurre quiere decir que prácticamente el volumen recaudado por la vía de los ingresos tributarios lo pagarán los consumidores finales.

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

Caso contrario y sin caer en posturas fatalistas, la relación desproporcionada entre impuestos directos e indirectos, que manifiesta la estructura fiscal seguirá presente por más buenas intenciones, -si es que las hay- que se tenga para modificarla, ya que el mayor peso de la tributación la sostiene las espaldas de los tributarios asalariados y otros grupos, significando que siempre será la mayoría de la población guatemalteca que experimenta graves y crecientes situaciones de pobreza, quienes financiarán a un Estado que dispone de muchos millardos de quetzales y que los puede incrementar con sólo cerrar todos los males fiscales tanto desde la perspectiva de los ingresos como del gasto público.

En ese sentido para el año 2016 se tienen asignados Q 72.4 millardos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, aparte de las ampliaciones presupuestarias y de la deuda bonificada que siempre el Ejecutivo solicita al Congreso de la República en el transcurso de cada año de gestión administrativa. En otros términos, se debe comprender que si bien el Estado dispone de recursos, también se cumple la paradoja de que es la clase asalariada en general la que financia en buena medida a un Estado comprometido con los intereses de las élites político-económicas que gobiernan este país, beneficiando con los ingresos estatales a una pequeña porción de la población, mientras los pobres siguen iguales o empeoran su realidad socioeconómica.

En fin, se enfatiza que esa característica regresiva de la imperante estructura tributaria y de la desigualdad en el pago de los impuestos, viene perfilándose al mundo de las finanzas públicas de la Guatemala de ahora, desde antes, durante y posteriormente a la colonia, manifestando un marcado carácter de clase, por ser de una parte la fuente principal de enriquecimiento y de diferenciación social, representada en aquel entonces en los reyes o señores, que son los antecesores de las actuales élites dominantes, teniendo como contrapartida el empobrecimiento de los tributarios.

Según lo expuesto, se considera que en el presente no hay una diferencia sustancial con el ayer colonial, en cuanto a que se sigue conservando la esencia injusta de la tributación, pues los sujetos fiscales comunes y corrientes de las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, en especial los vendedores de fuerza de trabajo, seguimos siendo una especie de súbditos tributarios o de esclavos tributarios, que aportamos a un Estado que no responde a los intereses nacionales, con la diferencia que los modernos ciudadanos que integramos la realidad histórica de la presente Guatemala, ya no estamos “atrapados” por relaciones serviles, pero que sin embargo, seguimos siendo tributarios cautivos dentro de relaciones de producción que corresponden a una formación social capitalista.

3.2 Ingresos tributarios, deuda pública y las finanzas públicas en el contexto de la crisis política

Las Finanzas Públicas de Guatemala analizadas desde el lado de los ingresos se sustentan en 2 pilares fundamentales –aunque hay otros– que son los ingresos tributarios y el endeudamiento público, siendo el principal de ellos los ingresos tributarios conformados por el volumen de recursos percibidos por el Estado a través de los impuestos directos e indirectos, que en términos prácticos constituyen su verdadera capacidad autónoma de ingresos y de gasto. Además, estos impuestos también son la fuente de donde provienen los recursos para el pago del endeudamiento contratado por el Estado que incluye aparte del capital, el servicio de la misma.

En Guatemala siempre se ha dicho que los ingresos del Estado generados por la economía son limitados para atender sus compromisos constitucionales de gasto público, por lo que los mismos deben complementarse con la participación de la deuda pública ya sea interna o externa y también para cerrar en el corto plazo la brecha fiscal.

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

Esto es una verdad a medias, porque en efecto los gobiernos de turno son incapaces de realizar una efectiva recaudación fiscal, al permitir y hasta fomentar una serie de mecanismos de evasión y elusión en el pago de los impuestos, actos de corrupción, defraudación, protección arancelaria u otorgamiento de privilegios fiscales en sus diferentes modalidades, que al final son las causas reales de esa pregonada insuficiente recaudación y no por el hecho de que la mayoría de la población guatemalteca no pague impuestos, en especial los indirectos. O sea que en Guatemala pese a que la corriente neoliberal está en contra del intervencionismo estatal, lo anterior es una clara muestra de que sí hay un Estado interventor y que no es el mercado el que asigna todo eso que se puede sintetizar en privilegios y defraudación al Estado.

Se reconoce que el énfasis en el pago de los impuestos corresponde a los indirectos, no obstante el despilfarro o privatización de los recursos públicos por pequeños grupos que se encuentran al interior o fuera del Estado, dando paso a que la carga tributaria sea una de las más bajas de la región latinoamericana. Y en efecto así es, aunque ello no es justificación para lograr elevar dicha carga, en el entendido de que hay que detener esa depredación de los recursos públicos. Actualmente se calcula que por los actos anómalos señalados el Estado deja de percibir entre Q30 y Q35 millardos anuales, en el entendido de que es muy difícil calcular con precisión el monto real.

Como ya se expresó en el análisis del carácter de la estructura fiscal, el gran peso de los ingresos tributarios lo absorben los impuestos indirectos y en menor cuantía los directos, relación que se ha mantenido presente por largas décadas en la estructura económica de la sociedad guatemalteca, razón por la cual sólo enfatizaremos diciendo que en la medida en que esta situación continúe sin modificarse, los ingresos fiscales del Estado serán raquíticos, porque el gran capital tributa menos que proporcional en relación a su riqueza obtenida, o sencillamente no paga impuestos porque existe una arquitectura legal que les otorga privilegios, que para el Estado representa ni más

ni menos que un gasto tributario, teniendo como ejemplo clásico lo establecido en el Decreto No. 29-89 del Congreso de la República de Guatemala que se refiere a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad exportadora y de Maquila, que exonera a grandes empresas y empresarios del pago del IVA e ISR, calculándose esta pérdida de ingresos fiscales en más o menos Q20 millardos.

Cuentas
Balance General de los Ingresos Tributarios y Gastos Tributarios Totales
Período 2000 - 2014
Elaboración: G. García

Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos Totales	16,489.3	18,222.1	20,771.5	21,806.7	25,482.1	34,906.7	39,250.3	35,610.5	33,378.0	34,027.2	37,425.1	45,154.0	45,872.8	49,229.2	52,254.3
Ingresos Tributarios	15,003.0	16,928.7	19,254.7	20,280.7	21,974.0	23,210.0	27,238.1	31,543.3	33,358.1	31,811.7	34,772.0	40,292.3	42,819.8	46,335.5	49,094.9
Ingresos Tributarios/Ingresos Totales	91.1%	87.4%	92.9%	93.0%	91.7%	93.6%	93.1%	91.8%	93.8%	93.5%	92.9%	91.4%	93.3%	94.1%	94.0%

Fonte: Subvención ISR, con cifras del Ministerio de Finanzas Públicas.

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

De otra parte, en cuanto al origen histórico de la Deuda Pública, o Sistema de Crédito Público, o Deuda del Estado, que más bien debería identificarse como Deuda de los ciudadanos de un país, es importante recordar a Marx al expresar que encuentra su génesis en la edad media, extendiéndose a toda Europa en la etapa esplendorosa de la manufactura, junto con el obrero especializado y su herramienta, siendo Holanda el primer país donde se arraigó. Aquí se puede observar que el endeudamiento en esa época tenía una connotación muy diferente a la que existe en la actualidad, que era apuntalar el apogeo del naciente capitalismo, máxime cuando en el presente existe toda una red de organismos mundiales o regionales, que actúan de forma desleal ya sea bilateral o multilateral al convertirse en acreedores perversos de los países prestamistas.

Un elemento a destacar que traza el rumbo del auténtico desarrollo moderno del proceso de endeudamiento público, lo define Marx cuando expresa que: El sistema de Crédito Público, es decir, de la deuda del Estado, cuyos orígenes descubríamos ya en Génova y en Venecia en la Edad Media, se adueñó de toda Europa durante el periodo manufacturero. La deuda pública, o sea, la enajenación del Estado –absoluto, constitucional o republicano-, imprime su sello a la era capitalista. (641) Esto es que la deuda pública es algo consustancial al desarrollo del propio capitalismo, al tornarse en espacio de valorización del capital, frente al estrecho espacio que con grandes dificultades le ofrece la economía real, sustituyéndola cada vez más por una economía especulativa.

El endeudamiento público en estas condiciones es y produce pobreza en la sociedad y sus habitantes, ya que entre más endeudado se encuentra un país, tanto más pobre son ambos, pues debe tenerse presente que la obligación de pagarse, es tanto de las generaciones actuales y futuras, porque entre más grande sea su monto, así la obligatoriedad de redimirla se prolonga a muchas más generaciones que todavía no han nacido,

por lo que el peso y el pago de la deuda es inter-generacional, que paradójicamente es sinónimo a “democratizar” su cancelación.

Es más. El endeudamiento público en la actualidad se ha convertido en instrumento de capitalización y exportación de capitales, desde el mundo subdesarrollado hacia los países industrializados, al extremo que se contrata deuda para pagar deuda con fuerte impacto en su servicio, hecho que se evidencia cuando la tendencia del endeudamiento público es ascendente a nivel nacional e internacional, porque las instituciones financieras internacionales al disponer de un exceso de liquidez, antes que promocionarlo para estimular la economía real de los países demandantes, lo que interesa a los acreedores es que sea productivo para incrementar sus ganancias, aún a costa de la especulación, de elevar las tasas de interés, o de acentuar la pobreza de los países prestamistas.

Expresado lo mismo de otro modo. Los organismos financieros internacionales, aunque no lo sepan, infieren que el dinero que poseen no es capital, pero que ese dinero se convierte en capital, al tener la posibilidad de revalorizarse en el mercado financiero internacional en el momento que regresa a los países acreedores, bajo la forma de capital e interés que en esencia corresponde a una plusvalía, que ha sido creada por los obreros en distintas ramas productivas de la economía.

El Sistema Financiero Internacional al actuar bajo la lógica descrita que es congruente con la etapa actual del capitalismo neoliberal, consolida su posición de ser el acreedor absoluto del mundo, dando lugar al nacimiento de una “inédita y moderna” simbiosis al dividir el mundo de la deuda pública en acreedores perpetuos y deudores perpetuos, donde los primeros están dispuestos a conceder créditos con una mano a los segundos, pero que de forma simultánea extienden la otra mano, para succionarles cantidades mayores a las inicialmente recibidas. Esto

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

no es otra cosa más que una clara manifestación de extracción de plusvalía, pues la deuda pública en las sociedades en que impera el régimen de producción capitalista, igualmente adopta la forma de una mercancía más.

Es por ello que ayer, ahora, o que mañana, la deuda pública: “Es como una varita mágica que infunde virtud procreadora al dinero improductivo y lo convierte en capital sin exponerlo a los riesgos, ni al esfuerzo que siempre lleva consigo la inversión industrial e incluso la usuraria. En realidad, los acreedores del Estado no entregan nada, pues la suma prestada, se convierte en títulos de la deuda pública, fácilmente negociables, que siguen desempeñando en sus manos el mismísimo papel del dinero. Pero, aun prescindiendo de la clase de rentistas ociosos que así se crea y de la riqueza improvisada que va a parar al regazo de los financieros que actúan de mediadores entre el gobierno y el país –así como de la riqueza regalada a los rematantes de impuestos, comerciantes y fabricantes particulares, a cuyos bolsillos afluye una buena parte de los empréstitos del Estado, como un capital llovido del cielo-, la deuda pública ha venido a dar impulso tanto a las sociedades anónimas, al tráfico de efectos negociables de todo género como al agio; en una palabra, a la lotería de la bolsa y a la moderna bancocracia” (641-642). “Con la deuda pública, surgió un Sistema Internacional de Crédito, detrás del cual se esconde con frecuencia, en tal o cual pueblo, una de las fuentes de la acumulación originaria” (642).

Se puede decir que ese Sistema Internacional de Crédito al que Marx hace referencia a mediados del siglo XIX, hoy en día toma su verdadero cuerpo con nombres y apellidos en instituciones de carne y hueso, cuyas siglas son familiares, figurando entre otras el Fondo Monetario Internacional -FMI-; la Agencia Internacional de Desarrollo -AID-; el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-; el Banco Mundial -BIRF-; el EXIMBANK; el Banco Exterior de España y otros más que para el caso de Guatemala incluye a un

organismo de tipo regional que es el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE-, que son los principales acreedores del mundo subdesarrollado, aunque en épocas recientes también se han convertido en acreedores de sociedades industrializadas.

Bajo esa perspectiva dicho Sistema Financiero Internacional o sea los Acreedores perpetuos del planeta, en contubernio con algunos de los gobiernos de países desarrollados, como consecuencia de la última gran crisis sistémica del capitalismo en los años 2008 y 2009, han endeudado de manera grotesca a los ciudadanos comunes y corrientes de tales naciones, al “inyectar” millones de dólares a diferentes instituciones bancarias, financieras, sociedades anónimas, la bolsa, etc. que colapsaron, pues es de los bolsillos de los contribuyentes de donde “sale” el dinero para pagar, ya sea por la vía de los impuestos o endeudamiento.

En la medida en que la deuda pública crece, esto significa ni más ni menos que seguir gravando a la población obligándola a pagar más impuestos, en especial la de ingresos fijos lo cual limita su capacidad de compra, contribuyendo a preservar a esos monstruos financieros con pies de barro engendrados por el capitalismo. En otras palabras, más endeudamiento significa mayor exigencia del Estado en requerir más impuestos, convirtiéndose esta relación de contratar deuda pública y pagar impuestos por parte de los tributarios, en una simbiosis eterna para las actuales y futuras generaciones de los habitantes de una sociedad.

Por otra parte, a pesar de que son complementarios, existe una evidente contradicción entre la Deuda Pública y el Sistema Tributario de un país como Guatemala, porque la fuente que oxigena y mantiene a flote la cruzada o carrera del endeudamiento en sus variadas manifestaciones, se personifica en quienes pagan impuestos, en especial de aquellos que pagan

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

impuestos indirectos, implicando que de alguna manera los límites de recursos dinerarios en su economía familiar, porque los impuestos pagados muchas veces resultan ser infructíferos o improductivos en el sentido que el Estado por medio de la política económica, no crea condiciones para el desarrollo nacional, ya que los fondos se destinan en el mejor de los casos para gastos de funcionamiento y no de inversión, con la posibilidad latente de que ocurran exacciones ilegales.

Cuando una sociedad como Guatemala, se encuentra atrapada en una aberración tributaria como la analizada y de endeudamiento público desbordado que según estimaciones en 2016 ya sobrepasa los Q 135 millardos, sencillamente en los individuos y en la sociedad no hay creación de ahorro interno, ni formación de capital, ni desarrollo, ni progreso social, sólo hay déficit en los presupuestos familiares y del Estado, pues una de las finalidades invisibilizadas del sistema tributario, que en nuestro caso es regresivo es la de pagar la deuda pública improductiva, con la posibilidad paralela de estimular la exportación de capital, que es la palanca de la flamante acumulación capitalista neoliberal de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Lo expresado es congruente con lo planteado de manera magistral por Marx, cuando nos dice: “Como la deuda pública tiene que ser respaldada por los ingresos del Estado, que han de cubrir los intereses y demás pagos anuales, el sistema de empréstitos públicos tenía que tener forzosamente su complemento en el moderno sistema tributario. Los empréstitos permiten a los gobiernos hacer frente a gastos extraordinarios sin que el contribuyente se dé cuenta de momento, pero provocan, a la larga, un recargo en los tributos. A su vez, el recargo de impuestos que trae consigo la acumulación de deudas contraídas sucesivamente obliga al gobierno a emitir nuevos empréstitos, en cuanto se presentan nuevos gastos extraordinarios. El Sistema Fiscal Moderno, que gira todo él en torno a los impuestos sobre

los artículos de primera necesidad (mac: impuestos indirectos y por tanto a su encarecimiento) lleva en sí mismo, como se ve, el resorte propulsor de su progresión automática. El encarecimiento excesivo de los artículos no es un episodio pasajero, sino más bien un principio” (643).

Por eso es que los gobiernos en diferentes latitudes del mundo y Guatemala no es la excepción, justifican eternamente, que la contratación de más deuda pública es necesaria e impostergable, teniendo como contrapartida su complemento gemelo de incrementar los impuestos que es algo independiente al carácter de la estructura tributaria imperante, hecho que se sustenta en reformas fiscales o en modificación de tasas impositivas, cuya única finalidad es de tipo cuantitativo y no cualitativo dejando de lado la justicia y equidad fiscal como lo estipula la Constitución Política de la República, en el entendido que la Deuda Pública siempre dispondrá de una fuente segura e inagotable de recursos garantizados por el sistema tributario, que no es más que la garantía ilimitada de los ingresos limitados de los contribuyentes, o sea de su salario.

A continuación, se presentan la gráfica 3.1 que contienen y reflejan el comportamiento del endeudamiento público total, deuda pública interna y externa, así como la relación de los ingresos tributarios y la deuda pública, lo cual expresa el panorama crítico de estas dos variables en las últimas décadas.



3.3 Conclusiones

1. En las actuales circunstancias el sistema fiscal de Guatemala es disfuncional, obsoleto y por si fuese poco, se encuentra colapsado porque se ha roto su totalidad unitaria como tal, cuando muchas de sus dependencias o instituciones se abstraen de cumplir con sus obligaciones, al dejar de realizar una recaudación y fiscalización tributaria eficiente que sea congruente con las metas establecidas por el BANGUAT y el MINFIN.

2. El sistema fiscal no es ajeno a la simbiosis existente entre economía y política, porque nos permite caracterizar al excluyente y concentrador modelo económico y por tanto el carácter del sistema político, dentro de una sociedad y Estado clasista que se identifica y responde a los intereses de la élite dominante.
3. Una correcta concepción acerca del Sistema tributario guatemalteco, independientemente de que en la realidad se cumpla o no, es saber que la fuente fundamental que lo genera se encuentra en lo estipulado en la Constitución Política, Los Acuerdos de Paz, en especial en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Pacto Fiscal, al establecer que dicho sistema debe ser justo y equitativo sobre la base del principio de capacidad de pago.
4. Existen factores de tipo histórico, político y económico que condicionan el carácter de la estructura tributaria, considerando que son los primeros los que tienen mayor incidencia, pues nos remite a la génesis del cobro de tributos que hoy conocemos como impuestos, pero también porque nos explica con suma objetividad las peculiaridades que conserva y manifiesta el actual sistema tributario del país en pleno siglo XXI.
5. La esencia del sistema tributario en la época colonial o en la denominada vida independiente sigue vigente, cuando los sujetos tributarios tienen la obligación de desprenderse de una parte de sus ingresos, sin considerar la condición y posición que tienen en la estructura social, invisibilizando el verdadero fondo económico de la tributación, como si se tratase de iguales entre desiguales.
6. En Guatemala la estructura tributaria y el sistema tributario históricamente han sido conformados para hacer prevalecer la existencia de un poderoso sesgo regresivo, porque la mayor

Parte III
Configuración de las Finanzas Públicas

parte de impuestos que percibe el Estado provienen de gravar productos de consumo, donde la tendencia o comportamiento en la proporcionalidad de los ingresos tributarios es mayor en los impuestos indirectos en relación a los directos. Es decir que la regresividad del sistema se encuentra en las entrañas de la misma estructura de los ingresos corrientes en especial de los tributarios.

7. El carácter de la estructura tributaria injusta e inequitativa perdurará, en tanto y en cuanto no se realice previamente un cambio efectivo en las relaciones sociales, en las relaciones políticas, en las correlaciones de poder, para que en efecto el Estado cumpla con ser el ente rector del desarrollo nacional y elevar las condiciones de vida de la población mayoritaria del país, que cada vez se incrementa el deterioro en las condiciones de vida y de su reproducción material y espiritual, reflejado en que cerca del 60% de personas se encuentran en situación de pobreza.
8. En Guatemala es un lugar común expresar que los ingresos que percibe el Estado y que son generados por la economía son limitados, para atender sus compromisos constitucionales de gasto público, por lo que los mismos se tienen que complementar con la participación de la deuda pública, lo cual podría evitarse en buena medida si los gobiernos de turno realizaran una efectiva recaudación fiscal, al evitar toda una serie de mecanismos que provocan la erosión de los ingresos fiscales, ya sea desde el punto de la recaudación o del gasto público.
9. La deuda pública se paga con los impuestos aportados por los tributarios, implicando que la misma absorba parte de ellos, donde su cancelación es una obligación inter generacional que abarca incluso a aquella población que aún no ha nacido. Pero el problema del endeudamiento público no se

queda sólo en el ámbito interno ya que en la actualidad se ha convertido en instrumento de capitalización y exportación de capitales, desde el mundo subdesarrollado hacia los países desarrollados.

10. Existe una evidente contradicción entre la deuda pública y el sistema tributario de un país como Guatemala, porque la fuente que oxigena y mantiene a flote la cruzada o carrera del endeudamiento en sus variadas manifestaciones, se personifica en quienes pagan impuestos, con énfasis en aquellos que tributan impuestos indirectos, implicando que de alguna manera los limite de recursos dinerarios en su economía familiar, porque esos impuestos muchas veces resultan ser improductivos en el sentido que el Estado por medio de la política económica, no crea condiciones para el desarrollo nacional.
11. Una sociedad como Guatemala dadas las características aberrantes del sistema tributario vigente y del comportamiento desbordado de endeudamiento público, se infiere que tanto los individuos como la sociedad pierden según sea el caso la capacidad de creación de ahorro interno, de formación capital, de desarrollo y progreso, pues la contrapartida de esto son los déficits presupuestarios familiares y del Estado.
12. El Estado de Guatemala ante la insuficiencia de recursos financieros, los complementa a través de contratar deuda pública, sobre la base de incrementar impuestos, realizar reformas tributarias, modificar tasas impositivas o crear nuevos tributos, en el entendido de que la deuda pública siempre dispondrá de una fuente segura e inagotable de fondos garantizados por el sistema fiscal independientemente de su carácter.

3.4 Bibliografía

Marx Karl, El capital, Tomos: I, II y III.

Harold M. Sommers. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Fondo Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo. Los Ojetivos Distributivos de la Política Fiscal. Informe 1998-1999.

Problemas Actuales de la Economía Política. Franz Hinkelammert.

Los premios Nobel de Economía. José Consuegra. Gobierno de Guatemala –URNG-.USAC-DIGI. Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. 1997.

Osvald Sunkel, Pedro Paz. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. ILPES. 1975.

La Ley: Federic Bastiat.

Compilación Bibliográfica del Curso de Socioeconomía General. Parte I. IIES-USAC. 2012.

Compilación Bibliográfica del Curso de Socioeconomía General. Parte II. IIES-USAC. 2012.

Rozhin V. P. Introducción a la sociología marxista. Ediciones Cultura Popular. México 1974.

Poulanzas Nicos. Poder Político y Clases Sociales en el Estado capitalista. Editorial siglo XXI.

Parte IV

Situación y perspectivas de las finanzas públicas

Por: MSc. Edgar Arturo Marroquín López¹

4.1 Evolución de los presupuestos del Estado. El tamaño económico-financiero y la estructura general del gasto

El monto de los presupuestos generales de ingresos y egresos del Estado guatemalteco durante el periodo 2000-2014, ha venido creciendo con altibajos a un ritmo del 8.8% anual en promedio. En dicho periodo pueden observarse dos tramos: el primero que va del año 2001 al 2011, que con excepción del año 2004, refleja un promedio anual de incremento del 10%; mientras que en el segundo periodo se tiene un aumento de 4.3% como promedio. Prácticamente todo el periodo de gobierno del general Otto Pérez Molina estuvo dentro de este último ritmo de crecimiento.

Si bien en nuestro país los presupuestos estatales se elaboran basados fundamentalmente en estimaciones de ingresos ordinarios, metas de ingresos tributarios y compromisos de deuda (ingresos), los gastos se elaboran tomando en cuenta principalmente la política económica, programas y compromisos políticos propios del gobierno de turno, quedando las necesidades básicas de la población sólo como un referente, a la expectativa y con la esperanza de ser atendidas debidamente.

¹ Economista, Investigador IIES.

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

El ritmo promedio de crecimiento de los periodos observados muestra fuertes incrementos porcentuales en los años 2003, 2005 y 2006, así como un crecimiento negativo en el año 2003, lo cual obedeció a la conjugación de diversos factores tales como la tradicional alza de gastos en los últimos años de gobierno, rigideces presupuestarias de años anteriores (presupuestos no aprobados por el Congreso de la República en años inmediatos anteriores, por lo que permanece el mismo monto del año anterior) y aumentos considerables de los montos de deuda (que afecta especialmente al incremento presupuestario). No obstante, el ritmo de crecimiento presupuestario global del periodo 2000-2014 fue positivo, aunque el mismo no tuvo una correlación razonable con el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto –PIB-. Paradójicamente, en los últimos tres (o cuatro) años los presupuestos crecieron a una tasa inferior a la del PIB. Lo descrito anteriormente puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 4.1
Guatemala: Presupuesto General de Gastos del Estado, porcentaje de crecimiento anual y porcentaje de crecimiento del PIB
Cifras en millones de quetzales a precios corrientes
Periodo 2000 - 2014
Años fiscales por periodo de gobierno

Concepto	ALFONSO PORTILLO				OSCAR BERGER				ÁLVARO COLOM			OTTO PÉREZ MOLINA			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto total	19,802.2	22,179.3	23,512.3	27,542.1	27,069.4	30,888.1	36,453.6	39,548.2	42,661.5	45,864.3	50,436.2	55,617.2	57,722.0	60,528.1	63,156.7
% Crecimiento anual		12.0%	6.0%	17.1%	-1.7%	14.1%	18.0%	8.5%	7.9%	7.5%	10.0%	10.3%	3.8%	4.9%	4.3%
% Crecimiento del PIB		10.2%	10.6%	7.1%	9.4%	9.1%	10.6%	13.9%	13.0%	4.1%	8.2%	11.4%	6.4%	7.2%	7.5%

Fuente: Elaboración IIES, con cifras del Mifin y del Banguat.

1/ Cifras preliminares.

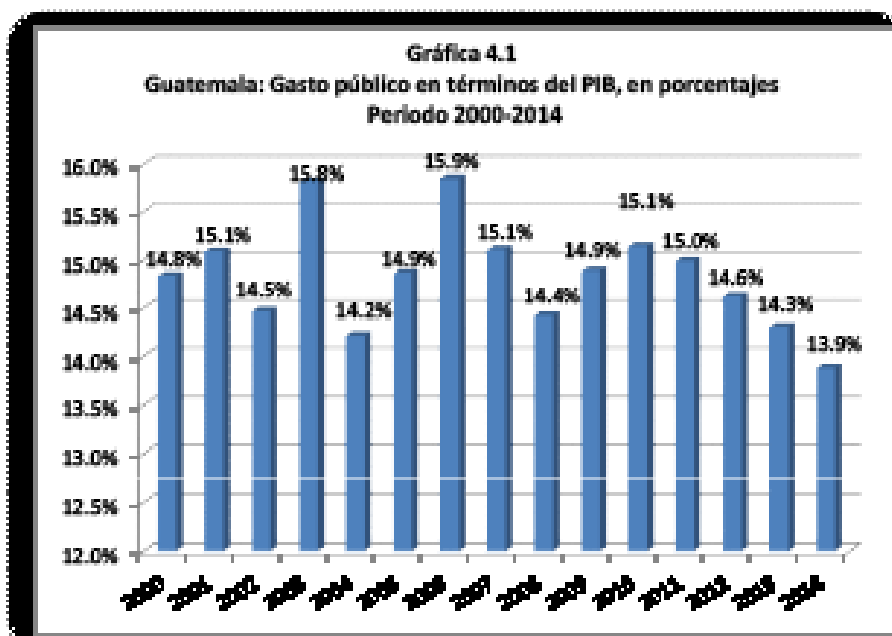
Un indicador usado tradicional e internacionalmente para medir el tamaño económico-financiero del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, especialmente por el lado del gasto, es el que se obtiene de relacionar dicho presupuesto con los valores del PIB, expresado en términos porcentuales. Aunque, a nuestro juicio, este indicador es muy “mecánico” o “estrecho”, ya que de por sí no refleja a cabalidad la suficiencia y eficiencia del presupuesto para atender las necesidades de la población, fomento de la actividad económica, eficiencia, justicia y equidad en la recaudación y obtención de los impuestos y otros ingresos, entre otros aspectos. No obstante, dicho indicador da buenas señales comparativas al confrontarlo a través del tiempo consigo mismo en diferentes condiciones y con otros países con similares o diferentes realidades económicas.

El Gasto Público es el gasto total que realiza el sector público de un país para brindar sus servicios a la población, para adquirir bienes y servicios y para la prestación de subsidios y transferencias, con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus habitantes, el consumo del aparato estatal y para contribuir a la redistribución de la riqueza. De esta cuenta, el gasto público suele dividirse en tres grandes rubros: los gastos de inversión (capital), los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa, que incluye el pago de intereses y amortización de capital.

El gasto público como porcentaje del PIB durante el periodo analizado se mantuvo en el rango del 13.9% al 15.9%, con un promedio de 14.8%. Al igual que en el ritmo de crecimiento del presupuesto, en los últimos tres años 2011, 2012 y 2014, se observa una tendencia a la baja en el porcentaje del gasto público en términos del PIB, pasando del 15.0% en el año 2011, a 13.9% en el año 2014, la tasa más baja del periodo.

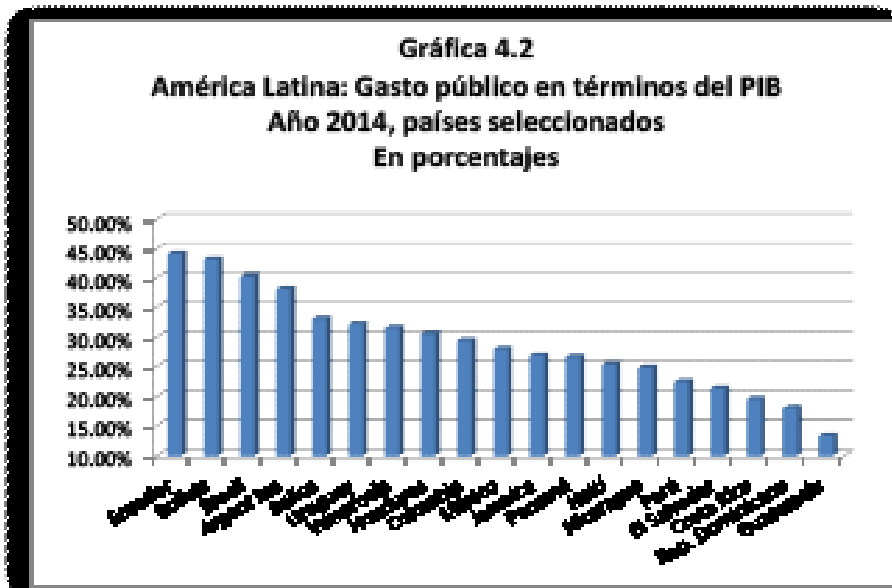
Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

Tal como se muestra en la gráfica siguiente, sólo en cinco años este indicador ha superado la tasa del 15% (años 2001, 2003, 2006, 2007 y 2010), lo cual en todos los casos se debió principalmente a un mayor crecimiento interanual del presupuesto público y un menor crecimiento interanual del PIB, caso contrario al resto del periodo donde el crecimiento anual de dichas variables es inverso al ya mencionado. Esto corrobora que el crecimiento de la actividad económica no se refleja adecuadamente en un crecimiento o fortalecimiento del presupuesto de ingresos del gobierno, especialmente por la vía de los tributos.



Fuente: Elaboración IIES, con cifras del Midec y del Cuentap.

En el año 2014, a nivel latinoamericano, Guatemala tiene el más bajo índice de gasto público en términos del PIB, 13.9%. El promedio de la región latinoamericana y del Caribe es de poco más del 30% del PIB, destacando entre los más altos varios países de América del Sur como Ecuador, Bolivia, Brasil y Argentina, con tasas superiores al 38%. Contrariamente, Guatemala lidera la lista de los países con el menor gasto público con respecto al PIB, estando muy por debajo de países como Belice, Haití y el resto de centroamericanos, entre otros.²



Fuente: Elaboración IIES, con información de datosmacro.com

Si bien el coeficiente de gasto público guatemalteco de por sí ya es dramático a nivel latinoamericano, el mismo se “ridiculiza”, al compararlo con otros países como los europeos y algunos norteamericanos, donde el gasto público se da en niveles cercanos o superiores al 50% del PIB.

² Según datos de la revista electrónica Expansión. Tomado de <http://www.datosmacro.com/estado/gasto>

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

Tasas bajas de gasto público respecto al PIB, suelen coincidir casi siempre con altos índices de desigualdad en la distribución de los ingresos de un país (y viceversa). Este es el caso de Guatemala cuyo coeficiente de Gini de 0.59 (2013) es de los más altos en Latinoamérica, y del mundo.³ Caso contrario, para el mismo año, sucede en Ecuador (0.43), Bolivia (0.50), Argentina (0.49), Uruguay (0.40) y Venezuela (0.39), por acotar algunos ejemplos de la CEPAL.⁴

Para el año 2015 la tasa del gasto público en términos del PIB fue de 14.4%, mientras que para el año 2016 se estima en 13.5%⁵, siendo esta última aún menor a la obtenida en 2013 (13.9%), esta reducción se debió, según nuestra opinión, entre otros factores, a restricciones presupuestarias, al no cumplimiento de las metas tributarias, altos niveles de corrupción en la esfera del gasto estatal, y la persistencia de los altos índices de evasión, elusión y defraudación tributaria, especialmente en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Estados con gastos públicos pequeños para el servicio de sus ciudadanos, especialmente para los más pobres y necesitados, es un concepto acorde con la ideología neoliberal. De acuerdo a esa lógica, menos Estado, menos intervención en la economía y menor demanda de recursos económicos para la debida prestación de servicios básicos para la población en

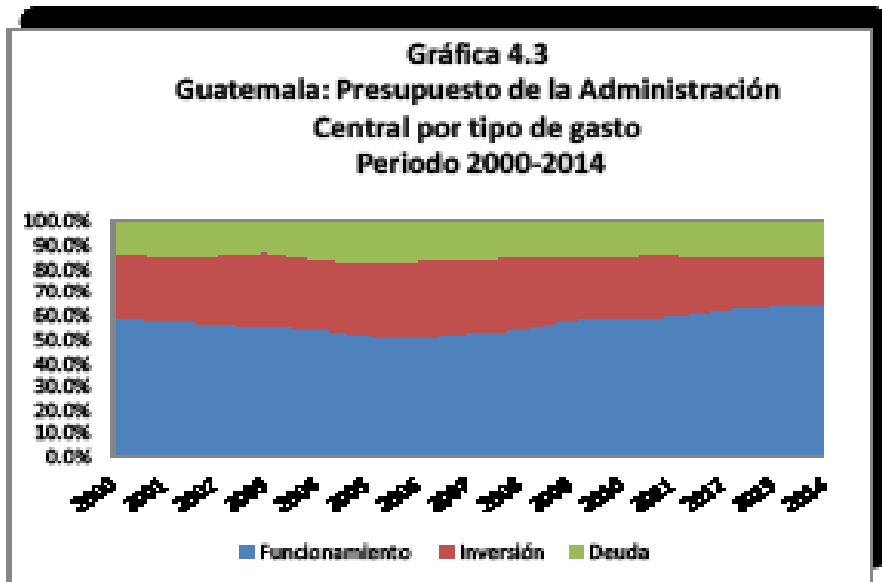
³ “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.” <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

⁴ Datos del año 2013 de CEPAL, citado en artículo ¿Cuáles son los países más desiguales de Latinoamérica? de Robossio, Alejandro 13/05/14. <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2014/05>

⁵ MINFIN, Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, años 2015 y 2016 (aprobados).

general. Se abre así un gran espacio para mercantilizar esos servicios y ser fuente de ganancia para la “iniciativa” privada. Los tentáculos de las élites están aquí presentes.

Si bien un análisis más profundo del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado requiere de una mayor variedad de temas relacionados (ej.; impuestos, deuda pública, subsidios, inversión, gastos sociales en salud, educación, entre otros), algunos de los cuales se irán desarrollando más adelante, el presente espacio se limita a un breve análisis sobre la estructuración del presupuesto estatal por el lado del gasto o tipo de gasto, en los tres grandes grupos en que regularmente se divide dicho gasto: gastos de funcionamiento, inversión y deuda pública.



Fuente: Estimación IIES, con cifras del Mifin.

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

Como lo evidencia la gráfica 4.3 y el cuadro 4.4, en términos generales la estructura del presupuesto de gastos del Estado ha permanecido en las mismas proporciones a través de los años del periodo 2000-2014, especialmente del lado de la deuda que se mantiene en un promedio de 14.5%, siendo el total de gastos igual al 100%. La proporción de los gastos de funcionamiento y de la inversión también se mantiene relativamente constante hasta el año 2006, ya que el 2007 la inversión empieza a ceder paulatinamente terreno a los gastos de funcionamiento, llegando estos rubros en el año 2014 a los porcentajes de 21.1% para la inversión, y a 64.7% para los gastos de funcionamiento, con relación al 100% del total del presupuesto de gastos; los gastos destinados al pago de la deuda reflejaron un 14.1%.

Cuadro 4.2
Presupuesto de la Administración Central por tipo de gasto
Valores nominales y porcentuales
(montos en millones de Q)
Periodo 2013 -2016

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto total	57,722.0	60,528.1	63,156.7	70,600.0	70,796.3
Financiamiento (gastos corrientes - intereses)	36,285.2	38,986.3	40,888.0	47,372.9	46,046.8
Inversión (Gastos de capital)	13,012.0	12,713.7	13,347.4	13,919.0	12,300.6
Deuda (Intereses + amortizaciones)	8,424.7	8,828.1	8,921.2	9,308.1	12,448.9
Estructura porcentual	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Funcionamiento	62.9%	64.4%	64.7%	67.1%	65.0%
Inversión	22.5%	21.0%	21.1%	19.7%	17.4%
Deuda	14.6%	14.6%	14.1%	13.2%	17.6%

Fuente: Elaboración IIES con datos del MINFIN.

Si bien los últimos dos años reflejan los presupuestos más altos de la historia presupuestaria del país (en términos nominales), ambos presupuestos se elaboraron y enmarcaron en un ambiente de altos índices de corrupción dentro y alrededor de las esferas del gobierno, así como de la revelación y persecución penal de estructuras de defraudación tributaria y aduanera en el mismo ente administrador tributario del país, y la persistencia alcista de los altos índices de evasión del IVA y del ISR. Dentro de este panorama, en el año 2015 se observa ya una disminución de los gastos de inversión, que bajaron a 19.7% respecto al año 2014, disminución que fue compensada por el incremento de los gastos de funcionamiento que subieron a 67.1%; los gastos de la deuda reportaron un 13.2%. Para el año 2016 baja nuevamente la inversión a un 17.4%, los gastos de funcionamiento bajaron a 65.0%, mientras que los gastos por servicio de la deuda suben a 17.6% (ver cuadro 4.2, arriba). En este último año se evidencia que tanto los gastos de funcionamiento como la inversión fueron prácticamente sacrificados por el incremento en el pago por servicio de la deuda. Sin ahondar en el verdadero sustento del comportamiento observado en el año 2016, en el caso de la inversión, a primera vista dicho proceder no es nada racional, por el sacrificio en el fomento e impulso que en las actividades económicas del país tiene la inversión pública. Si bien es prudente y obligatorio honrar los compromisos de deuda, tampoco es prudente que buena parte de estos pagos obedezcan a presiones de grupos de que actúan en el ámbito financiero y bancario nacional, tal es el caso de las pérdidas operativas de la Banca Central, conocidas en la jerga presupuestaria como “Amortización de Deficiencias Netas del Banco de Guatemala”, habiendo en la coyuntura actual demandas de contenido social más importantes que atender.

Aunque dentro de los gastos de funcionamiento se encuentran los tan necesarios gastos en salud, educación, seguridad, vivienda, entre otros, en ciertas circunstancias se hace necesaria cierta reducción en ciertos gastos de funcionamiento, especialmente en aquellos identificados como superfluos. Sin embargo, en el caso de la inversión no es muy recomendable su reducción, especialmente en obra pública en infraestructura básica y social, por el efecto multiplicador de dicho rubro, principalmente en generación de empleos y fomento y estímulo a una gran variedad de actividades económicas y sociales colaterales. Por tal motivo será recomendable para los tomadores de decisión gubernamental, reestructurar de forma más racional estos rubros, incluyendo una mejor orientación de la política de endeudamiento, sin que esto implique necesariamente la reducción constante de los montos anuales del presupuesto estatal, mucho menos los de tipo social.

4.2 La dependencia de los impuestos indirectos, la regresividad de la estructura tributaria y la magnitud y características de la Carga Tributaria

Históricamente el mayor peso de las finanzas públicas del país ha recaído en los impuestos indirectos, o sea, aquellos que gravan el consumo de las personas y que por lo mismo son pagados por toda la población, especialmente la que depende de un sueldo o salario, o de ingresos por actividades informales, e incluso, la que no goza de estos ingresos por carecer de empleo o por estar en condiciones de extrema pobreza y de miseria, pero que debe pagar lo que consume.

El sistema tributario así configurado, se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo, siendo más perjudiciales para las personas de ingresos bajos y medios, acrecentando de la misma forma los índices de pobreza, pobreza extrema, exclusión y marginación de estos grupos sociales.

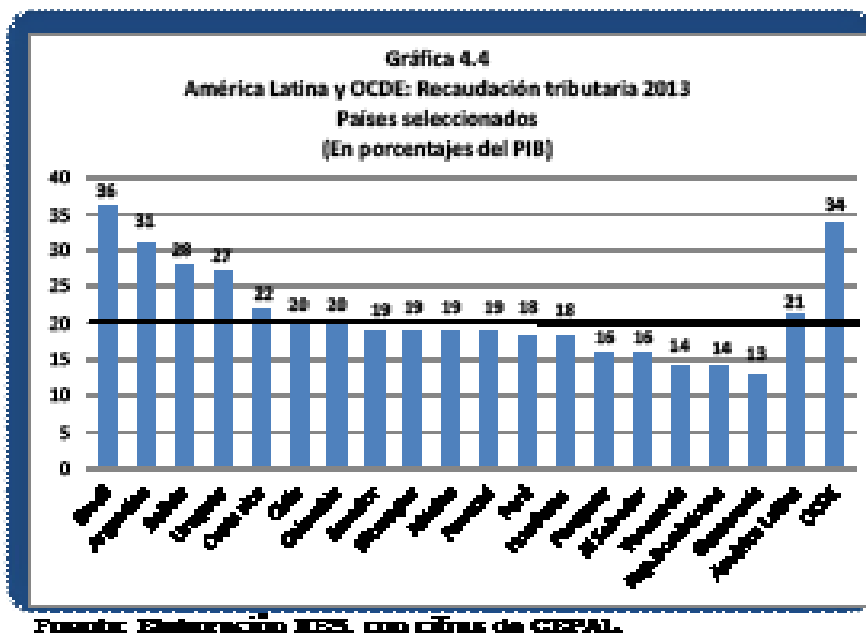
Basándose fuertemente en los impuestos al consumo y orientándose más a los ingresos del trabajo que a los ingresos por ganancias, el sistema tributario guatemalteco es un sistema arcaico, regresivo e ineficiente en su función social de reducir la desigualdad y la brecha entre ricos y pobres, ya que el mismo manifiesta y propicia que un pequeño grupo de personas se haga cada vez más rico (que por cierto conforman las principales élites económicas del país), sobre los hombros de las personas pobres y de clase media. Esta situación se confirma al observar el comportamiento y los niveles de tributación con impuestos directos, especialmente del Impuesto Sobre la Renta (ISR) personal, tanto en Guatemala como en América Latina, donde, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Oxfam (2016), la recaudación de este impuesto es relativamente baja, principalmente entre los grupos de ingresos más altos. De acuerdo a estas instituciones, hasta el año 2015 “la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico sólo equivale al 5% de ingreso disponible. Como resultado es esto, los sistemas tributarios en América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad” (CEPAL y Oxfam, 2016).

Además de su alto grado de regresividad, el sistema tributario de Guatemala es el que tradicionalmente recauda menos, con relación al PIB, comparado con el resto de países de América Latina. Según la CEPAL (2016) durante el periodo 2000 - 2013, la recaudación impositiva promedio de la región aumentó de 16.0% al 20.6% del PIB, siendo la tasa impositiva de Guatemala, con una leve mejoría, de 13% para el año 2013, la más baja de la región (para los años 2014 y 2015, incluyendo las mismas variables de cálculo de CEPAL, la tasa impositiva en términos del PIB o carga tributaria en Guatemala fue de 12.7% y 12.0%, respectivamente).⁶ Los diferentes niveles

⁶ Para la conformación de la tasa impositiva por país en términos del PIB, carga tributaria, la CEPAL incluye los ingresos por concepto de cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) e impuestos cobrados

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

de tasas de recaudación tributaria por país en la región, en términos del PIB, para el año 2013, pueden verse en el gráfico siguiente:



Puede observarse que la mayoría de países se encuentra por abajo del 20%, porcentaje mínimo que se requeriría, según CEPAL, para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este aspecto, Guatemala lidera nuevamente los resultados negativos.

Si bien en el caso guatemalteco la regresividad de su estructura tributaria es histórica, configurada por las élites económicas desde la época de la Colonia, las bajas tasas de

por el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT; ingresos que a nuestro juicio no debieran tomarse en cuenta para determinar una carga tributaria real relacionada directamente con las actividades económicas “reales” de las personas. Además, estos ingresos tienen destinos específicos y, en el caso del IGSS, no son impuestos como tales.

recaudación tributaria, también históricas y ancestrales, obedecen a una diversidad de factores los cuales, en última instancia, se reflejan y conforman en los altos niveles de evasión, elusión y defraudación. A manera de ejemplo, según información propia de la SAT, en el año 2014 la evasión del IVA fue del 36% y la del ISR de 60%, niveles que se mantuvieron en el 2015.

Diversos son los factores que influyen en las bajas tasas de recaudación de impuestos y, por lo tanto, en los altos porcentajes de evasión tributaria; dentro de estos factores se pueden mencionar: deficiente administración tributaria; marco legal débil, desactualizado y desintegrado en materia de fiscalización; opacidad y desactualización en los procesos de control, fiscalización y revisión tributaria y aduanera; influencia de la élites especialmente en la obtención de privilegios fiscales: débil cultura tributaria de la población en general; la sobresaliente corrupción en los ámbitos público y privado; y sobre todo, la resistencia omnipotente de los grupos de mayores ingresos (élites) a pagar los impuestos que les corresponde por justicia y según sus medios económicos.

Por muy diversos que sean los factores, cualquier nivel de recaudación, bajo o alto, siempre ha recaído en los impuestos indirectos o, en otras palabras, en los grupos de población de ingresos bajos y medios, y aún en las personas que no cuentan con esos ingresos. El sistema tributarios se configura con una carga tributaria que orienta su peso sobre los impuestos al consumo y a los ingresos laborales, más no así a las ganancias o altas rentas empresariales y personales.

Como arriba se mencionó, la carga tributaria guatemalteca es la más baja de América Latina. Tomando como referencia la información disponible en la SAT, desde el año 1995 hasta el año 2015, la carga tributaria neta del país (Gobierno Central)

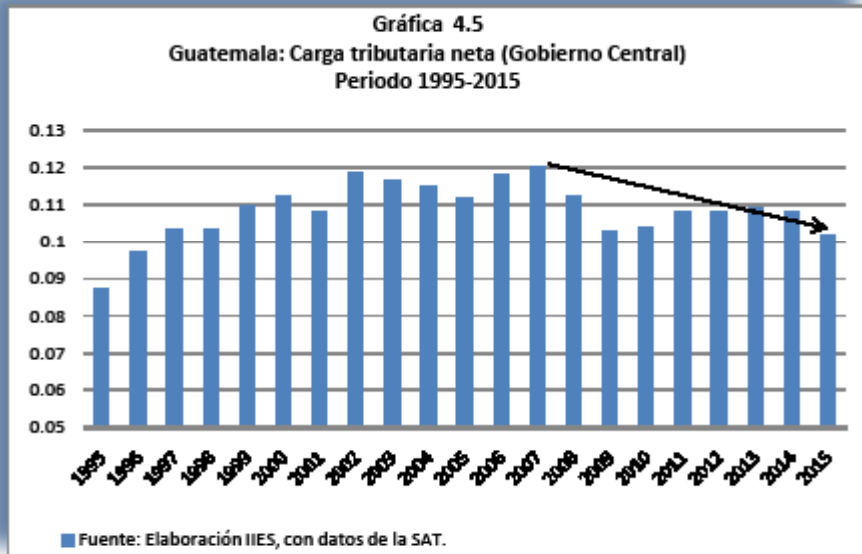
Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

nunca ha superado el 12% con relación al PIB, incumplándose hasta la presente fecha el compromiso establecido al respecto en los Acuerdos de Paz.⁷

De forma adecuada, los porcentajes de carga tributaria presentados en la gráfica siguiente, no incluyen los ingresos por cuotas al IGSS, IUSI e INGUAT, reflejando así una carga real referida a tributos pagados al Estado, por las diferentes actividades económicas que realizan las personas individuales y jurídicas. Estos porcentajes, por lo tanto, difieren a los presentados y calculados por la CEPAL, como los arriba indicados.

Como lo muestra la gráfica siguiente, sólo en los años 2006 y 2007, la carga tributaria del país estuvo levemente cerca y superior al 12% (2006, 11.9% y 2007, 12.1%). A partir del año 2007, la carga tributaria neta muestra, en términos generales, una caída sostenida, situándose en el año 2015 en un nivel del 10.2%. De mantenerse esta tendencia en muy pocos años estaríamos en los niveles de 1995, evidenciando así un retroceso en materia de progresividad tributaria y, más aún, un retroceso en materia económica, social y de crecimiento sostenible.

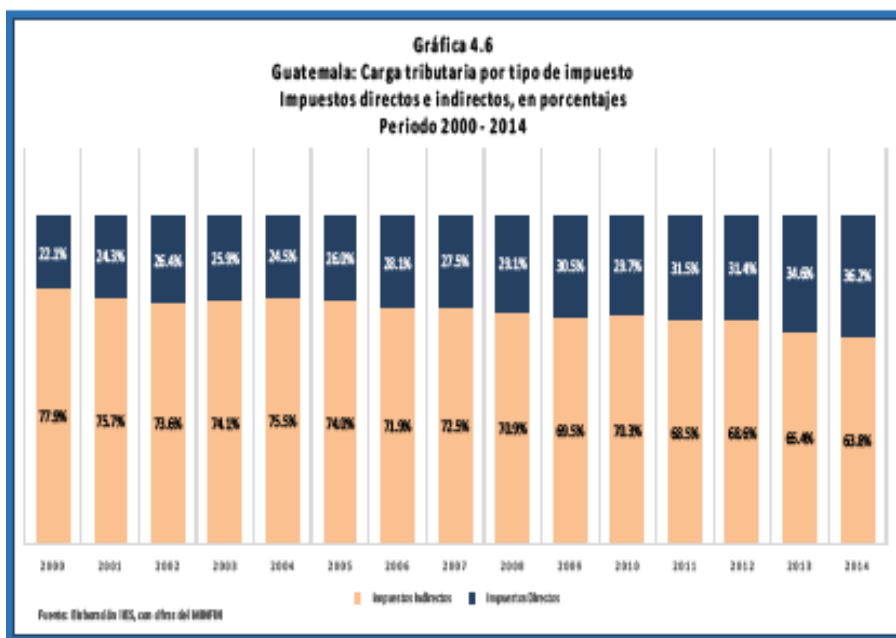
⁷ El compromiso se adquirió en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en México el 6 de mayo de 1996, numeral 48, como Meta de recaudación tributaria, el cual literalmente reza “Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar los ingresos del Estado para hacer frente a las tareas urgentes del crecimiento económico, del desarrollo social y de la construcción de la paz, el Gobierno se compromete a que, antes del año 2000, la carga tributaria en relación al producto interno bruto se haya incrementado en, por lo menos, un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995.”



Como se ha venido mencionando, la carga tributaria del país es altamente regresiva por su composición, en mayor porcentaje, por impuestos indirectos. Es sabida, conocida y aceptada a nivel mundial la naturaleza regresiva de los impuestos indirectos, especialmente los aplicados al consumo como el IVA, por los efectos que causa en los ingresos y poder adquisitivo de las personas, derivado de su posición y situación en la estructura económica de cualquier sociedad.

Hasta el año 2000, el total (100%) de los ingresos tributarios estuvo integrada por un 22% de impuestos indirectos y 78% de impuestos indirectos. Paulatinamente hasta el año 2014, la participación porcentual de estos impuestos ha variado, situándose en 36% los directos y en 64% los indirectos. La integración de este comportamiento puede observarse en la gráfica siguiente:

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas



Si bien en el periodo analizado se observa cada vez una mejora en la participación de los impuestos directos, así como una disminución en los impuestos indirectos, este comportamiento no se debe precisamente a la buena voluntad o toma de conciencia de los grupos de mayores ingresos, o que en el país se esté configurando un sistema tributario más justo y equitativo. A nuestro criterio el comportamiento de los impuestos directos e indirectos, mostrado con anterioridad, obedece a diversos factores que se explican a continuación.

Los impuestos directos se han venido incrementando debido principalmente a presiones Estatales derivadas de crisis fiscales (déficit de ingresos), las cuales en mayor medida han tomado forma en diversas reformas fiscales puestas en vigencia en diferentes años. Aunque, vale decir, varias de estas reformas

no han resultado en aumentos sustanciales de tasas impositivas (especialmente del ISR) y/o de aumento de recaudación; siendo a la vez, la mayoría de estas reformas, sino todas, moldeadas e influidas por los grupos de poder económico. Derivado de este proceso, la prevalencia coyuntural y emergente, no estructural, de impuestos directos de naturaleza extraordinaria y temporal (Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, ISET; Impuesto Extraordinario para las Empresas Mercantiles y Agropecuarias, IEMA; Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo de los Acuerdos de Paz, IETAP; Impuesto de Solidaridad, ISO, entre otros), es lo que ha fortalecido la participación de los impuestos directos en la conformación de la carga tributaria. En otras palabras, en el transcurso del periodo analizado, y en el tiempo que dure esta situación, los impuestos directos totales tendrían un nivel menor si no existieran los impuestos extraordinarios y temporales.

Aunado a la situación expuesta previamente, en la conformación de las cifras totales de recaudación del ISR, debe tenerse en cuenta que aunque este impuesto debería ser muy vigoroso en su aplicación a las grandes rentas o ingresos, tanto empresariales como personales, la recaudación del mismo en los años 2014 y 2015, según la SAT⁸, está constituido entre el 50% y 51% con pagos de los regímenes “Sobre ingresos” y “Relación de dependencia”, que pagan especialmente las pequeñas y medianas empresas, las actividades lucrativas individuales y a los trabajadores asalariados en relación de dependencia. Entonces, buena parte del ISR, y de los impuestos directos en general, es pagado y absorbido también por los grupos de personas de medianos y bajos ingresos, exacerbando la desigualdad e inequidad tributaria existente en el país.

⁸ Recaudación anual del impuesto sobre la renta, por régimen y forma de pago. Años 2004 al 2015. Bajado de www.sat.gob.gt

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

Lo anterior confirma lo precario y arcaizante de nuestro sistema tributario, donde la recaudación del ISR personal es relativamente baja, particularmente entre grupos de ingresos más altos, configurándose el sistema dentro del espectro latinoamericano donde la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico sólo equivale al 5% de su ingreso disponible (CEPAL, 2016).

Por el lado de los impuestos indirectos, en el comportamiento observado en la gráfica 4.6 anterior, deben tenerse presentes los siguientes aspectos:

La recaudación total de impuestos indirectos, como tales, realmente ha venido creciendo hasta el año 2014 (y 2015, inclusive), al igual que los impuestos directos, sólo que a un ritmo menor que éstos últimos. Este menor ritmo de crecimiento en la recaudación explica de buena forma, más no plenamente, la apariencia o ilusión óptica que da la gráfica 4.1 anterior, donde pareciera que los impuestos indirectos decrecen constantemente en la conformación total (porcentual) de la recaudación tributaria del país. El impuesto líder dentro de los impuestos indirectos y dentro de toda la recaudación tributaria, es el IVA (para el año 2014 representó el 74% del total de los indirectos, y 47% de la recaudación tributaria total del país).

El ritmo de crecimiento de la recaudación del IVA, y su recaudación como tal, no son mayores y se han venido deprimiendo, especialmente en la última década, por diversos factores entre los que destacan las altas tasas de evasión (36%, año 2014), la defraudación, la elusión, los “vicios” en la devolución y acreditamiento del crédito fiscal, aumento en el hábito de no emisión de facturas, fuerte presencia del mercado informal, y sobre todo, los altos índices de corrupción en el sistema tributario y aduanero, en las esferas del Estado y en el ámbito privado. También hubo influencia en el periodo analizado (especialmente a

partir del año 2004), la inmovilidad de la recaudación por derechos arancelarios a la importación y por el impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados, lo cual obedeció principalmente al relajamiento de la actividad económica nacional en dicho periodo.

La recaudación tributaria del país responde a un sistema tributario arcaico, precario, disfuncional, injusto y desigual que profundiza la brecha entre pobreza y riqueza. Siendo, así las cosas, el crecimiento económico no traslada sus beneficios a la población en general y en especial a los más necesitados; lo que significa que la mayor parte de los beneficios de ese crecimiento está siendo acaparada por un pequeño grupo de personas (élites), a costa de los sectores medios, pobres y muy pobres. Las cifras tributarias, y el sistema tributario, son un buen reflejo de ello. Al ser un país latinoamericano, Guatemala es un buen estereotipo que cabe dentro de los análisis y conclusiones de organismos internacionales especializados, en el sentido de que, como ejemplo, “En 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región. Según los cálculos de Oxfam, si esta tendencia continúa, dentro de sólo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante.” (CEPAL y Oxfam, 2016).

Los privilegios fiscales son otra variable que merma en mucho los ingresos del Estado, los cuales no permiten tener mayores ingresos y, por lo tanto, una mayor carga tributaria. Estos privilegios adquieren la forma de exenciones, exoneraciones, reducción de tasas impositivas, regímenes especiales y demás “escudos fiscales” existentes, muchos de los cuales son de larga duración (entre 10 y más años), según la actividad y el régimen económico que aplique. En la conformación y creación de estos privilegios fiscales de largo plazo y de profundo impacto en las arcas nacionales⁹, se encuentra el accionar e influencia de los grupos de

⁹ Uno de los últimos casos referentes de este asunto lo constituye la reciente aprobación por el Congreso de la República, del Decreto 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo, vigente desde el 31/03/16, que reforma los Decretos 29-89,

poder económico o élites, las cuales esgrimen, como justificación, el fomento a la creación de empleos, la inversión, desarrollo y crecimiento económico, entre otras “bondades” sociales del sector privado empresarial beneficiado con dichos privilegios. La verdad es que los beneficios económicos y sociales ofrecidos por las empresas como contraparte de los privilegios fiscales obtenidos, son mínimos y de poca amplitud, como por ejemplo, el caso de la creación de nuevos y mejores empleos. La relación beneficio-costos de los privilegios fiscales es negativa para el país. Cabe mencionar que buena parte de la inversión extranjera se beneficia de esos privilegios, condicionando dicha inversión a la existencia de los mismos. Ante esta situación cabe preguntarse ¿Dónde está la competitividad, la eficiencia, la innovación y la toma de riesgo propio tan ampliamente pregonado por la “iniciativa privada”?, ¿Serían verdaderamente competitivas las empresas privadas beneficiadas sin ese paternalismo del Estado?

La prevalencia y ancestralidad del sistema tributario guatemalteco, el constante accionar de los grupos de poder económico así como la resistencia de los grupos de mayores ingresos, los ricos, a pagar los impuestos que por justicia corresponde, inducen a prever que, al menos en el futuro de corto y mediano plazo, no se avizoran cambios significativos y de fondo en la estructura tributaria del país, ni en la forma y composición de los ingresos que requiere el Estado para cumplir con sus funciones propias y de atención y cobertura de las necesidades de la población, especialmente la de más bajos recursos.

Ley de Fomento y Desarrollo a la Actividad Exportadora y de Maquila, y el 65-89, Ley de Zonas Francas. Estos dos últimos decretos otorgaban sendos privilegios fiscales a una gran cantidad de empresas de diversas actividades económicas. Entre otros beneficios de la nueva ley destaca el caso del ISR, donde la exoneración que concede el Decreto 29-89, quedó aplicable exclusivamente para la industria de vestuario y textiles y a las que brindan servicios vinculados con la tecnología de información y comunicación (*call centers*). Para las actividades beneficiadas también se establece que no están afectas al IVA la adquisición de insumos de producción local y servicios que sean utilizados exclusivamente en su actividad.

4.3 El déficit fiscal y la deuda como mecanismo vicioso de financiamiento

Los déficits presupuestarios son de larga historia en nuestro país. Los mismos obedecen a variados factores que se dan tanto del lado del gasto como de los ingresos. Sin entrar en un detalle analítico y calificativo del tamaño y composición del presupuesto público, a nuestro entender los déficits se originan, por el lado de los ingresos, fundamentalmente por la insuficiencia de los ingresos tributarios, mientras que, por el lado del gasto, este déficit se identifica con los excesivos gastos con relación a los ingresos disponibles. La forma más cómoda y menos conflictiva de cubrir esas brechas presupuestarias es con endeudamiento, ya sea de fuentes internas o externas. Si bien la deuda podría ser utilizada como un recurso estratégico de financiamiento de las actividades y funciones propias del Estado para con la sociedad, en el caso guatemalteco sus niveles, comportamiento y conformación reflejan más bien un arcaico e ineficiente sistema tributario, así como una irracional, anómala y hasta pervertida ejecución del gasto público, lo cual de buena medida está influido por intereses de grupos de poder que actúan dentro y alrededor de las instituciones del Estado. Vale indicar que estos grupos, también en cierta forma, presionan y se benefician con la contratación de deuda pública (banca y sistema financiero nacional e internacional, por ejemplo).

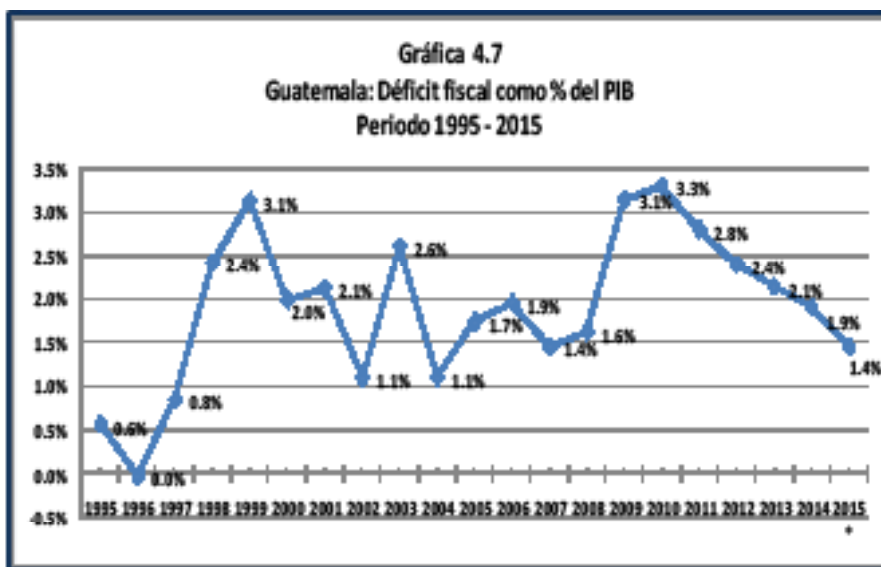
Tomando como referencia los últimos 20 años, es a partir del año 1998 cuando el déficit fiscal nominal inicia una tendencia sostenida al alza, pronunciándose drásticamente en los años 2009, 2010 y 2011, iniciando un descenso paulatino a partir del año 2012. Para el año 2015 se tiene un déficit fiscal de Q 7,007.5 millones, siendo éste el menor déficit de los últimos siete años.

Con relación al PIB, durante el periodo analizado sólo en el año 1996, como caso excepcional, no se incurrió en déficit, dándose paradójicamente un pequeño superávit de casi 34

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

millones de quetzales. Luego, en muy pocos casos el déficit ha estado en niveles relativamente saludables (abajo o cercano al 1%), correspondiendo estos casos a los años 1995, 1997, 2002, 2004, 2007 y 2015; los casos más críticos se manifiestan en los años 1999, 2009 y 2010, años en los cuales el déficit supera la tasa del 3%. De acuerdo a parámetros internacionales, la tasa de referencia máxima del déficit fiscal con relación al PIB está entre el 2.7% y el 3% (el Banco Mundial refiere una tasa del 2.7% para este concepto). De esta cuenta, en la mayoría de los casos, el déficit fiscal guatemalteco se encuentra entre o muy cercano a los niveles críticos, con un alto riesgo de efectos colaterales perjudiciales en otras variables macroeconómicas del país, especialmente en materia inflacionaria y aumento en las tasas de interés.

Los déficits fiscales como porcentajes del PIB durante el periodo de 1995 a 2015, se muestran a continuación (Gráfica 4.7):



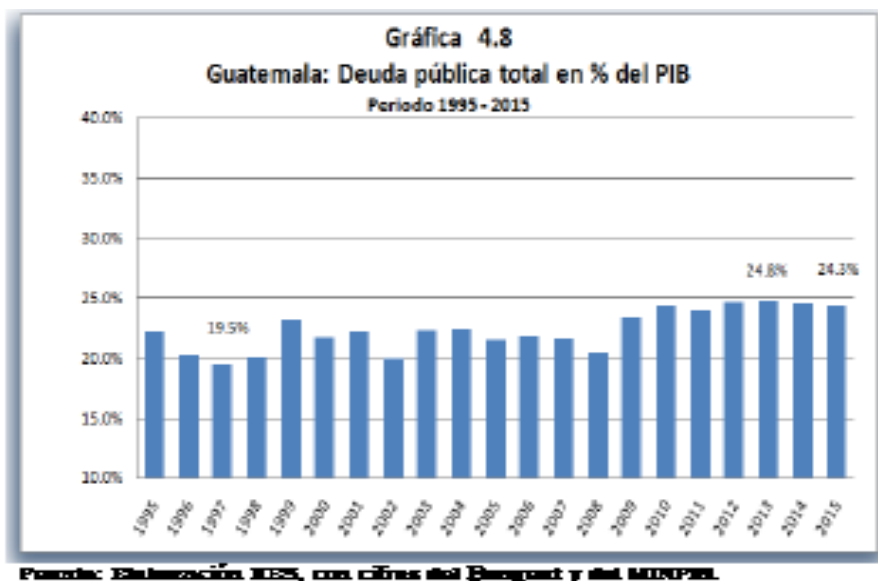
Fuente: Elaboración IIES, con cifras del MEFPI y del Budget.
* PIB preliminar.

Como se explicó en capítulos anteriores, el recurso del endeudamiento es también ancestral, tanto de origen interno como externo. Dada la característica innata de insolvencia fiscal, o más bien de insolvencia de pago, de los presupuestos estatales, la deuda se viene acumulando cada año, por lo que en la terminología de las finanzas públicas se utiliza el término “saldo de la deuda”. Entonces, este saldo contiene lo que se destina para equilibrar el presupuesto de cada año, más los montos no pagados en años anteriores, pero que existe el compromiso formal y soberano de pago. Para el año 2015 el saldo total de la deuda pública fue de Q 118, 788.98 millones, equivalente al 24.3% del PIB. El límite establecido internacionalmente para este indicador es de 40% (referencia CEPAL), por lo que Guatemala tendría un “espacio fiscal”¹⁰ de 15.7%, o sea, tiene un buen margen de maniobra en este aspecto (es decir, aún cuenta con espacio para endeudarse más si así lo exigieran las circunstancias). Vale mencionar que, a nivel latinoamericano, Guatemala se encuentra entre los seis países que tienen menor deuda pública bruta (interna y externa) con relación al PIB, con un indicador menor al 30% (CEPAL, marzo 2016).

Durante el periodo 1995 – 2015, la deuda bruta del país respecto al PIB se ha mantenido dentro de un rango de 19.5% (1997) a 24.8% (2013), lo cual puede observarse en la gráfica 4.8.

10 El *espacio fiscal* se define como un nivel de deuda pública compatible con los equilibrios macroeconómicos, fijado tradicionalmente en 40% del PIB. CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Marzo de 2016. p. 13.

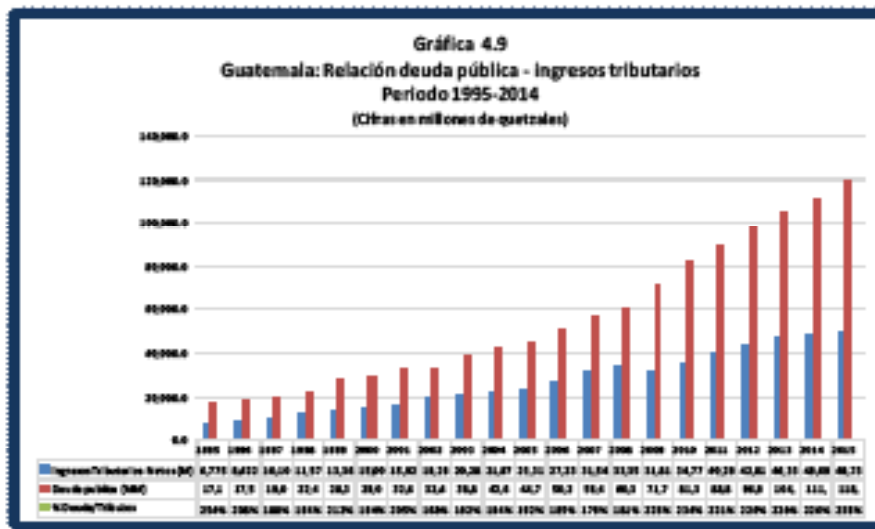
Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas



Aunque la deuda pública bruta del país, con relación al PIB, refleja un indicador aún en condiciones “saludables”, su conformación, el monto de este endeudamiento y su ritmo de crecimiento, la convierten en perjudicial y con serias amenazas económicas y sociales para el país. Sobre estos aspectos debe tenerse en cuenta las apreciaciones siguientes:

El monto de la deuda bruta para el año 2015, equivale a una deuda *per cápita* de Q 7,424.31. Los deudores son el total de la población guatemalteca, de cero años en adelante, con o sin empleo o ingresos y que en la gran mayoría de casos no ha tenido nada que ver en la adquisición de esa deuda. Además, gran parte de esa deuda es contratada y será pagada en muy largos plazos, por lo que tanto la generación actual y, al menos, dos generaciones futuras tendrán que pagar esa deuda con sus respectivos cargos financieros. La situación se empeora tomando en cuenta la tendencia creciente acumulada de la deuda.

Si la deuda total se compara con los ingresos tributarios, equivalentes a la solvencia o capacidad propia de pago del Estado guatemalteco, la situación devela la verdadera radiografía del endeudamiento. Los ingresos tributarios netos para el año 2015 (según la SAT), ascendieron a Q 49,730.7 millones; al relacionar el monto de la deuda total para dicho año con los correspondientes ingresos tributarios, se obtiene un indicador de 239%. Este indicador ya se encuentra o ya superó el punto crítico, muy cercano al nivel crítico que para la relación deuda total/Ingresos corrientes establecen algunas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, que lo sitúan entre 230% y 250%.¹¹ La preocupación se exagera aún más al observar el ritmo de crecimiento de este indicador, ya que en el 2007 se encontraba en 179%, acumulando 60 puntos en sólo ocho años, hasta el año 2015. El ritmo de crecimiento de la relación porcentual entre la deuda pública total y los ingresos tributarios netos se muestra en la siguiente gráfica:



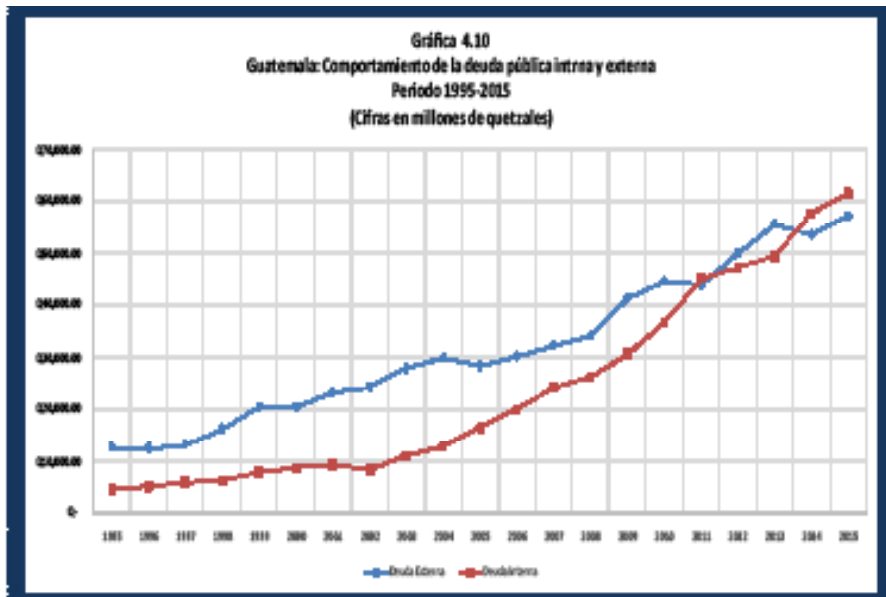
11 Para el año 2015, la relación deuda total/ingresos corrientes fue de 225%, tomando como referencia los Ingresos Corrientes devengados de la Administración Central correspondientes al ejercicio fiscal 2015, reportado por del MINFIN.

Parte IV
Situación y perspectivas de las finanzas públicas

No todo el valor de la producción se dedica a pagar la deuda pública; es más, el sistema tributario demuestra que los beneficios del crecimiento económico (producción) no se reflejan en una estructura tributaria más justa y equitativa; más bien, ese beneficio es acaparado por un reducido grupo a costa de la gran masa trabajadora y consumidora del país. En tal sentido, no es prudente, ni moral, comparar la deuda pública con el PIB, ya que de por sí esto sólo sirve para obtener un buen indicador, que así se convierte en un espejismo o realidad virtual.

La deuda se ha venido utilizando para pagar más deuda y no para inversión. En los presupuestos estatales de los últimos años (división por tipo de gasto), se ha aprovisionado relativamente más para deuda que para inversión (ver gráfica 4.3, arriba). Las consecuencias económicas y sociales negativas de “sacrificar” inversión por deuda, sin sólidos fundamentos técnicos y económicos, son de por sí obvias.

La conformación de la deuda en interna y externa se ha revertido prácticamente desde el año 2014, con la misma tendencia para el año 2016 y futuro próximo. Hasta el año 2013, con excepción del año 2011 en que ambos tipos de deuda estuvieron prácticamente en el mismo nivel, la deuda interna siempre fue menor a la externa, situación que se considera razonable si se toma en cuenta que la deuda interna (tradicionalmente de corto plazo) suele ser más cara que la externa (de largo plazo). Es decir, además de los efectos perjudiciales conocidos del endeudamiento, con la proporción más alta de componente interno, la deuda se vuelve más onerosa. El comportamiento y evolución tanto de la deuda interna como de la deuda externa puede observarse en la gráfica 4.10.



Fuente: Elaboración OES, con cifras del Boquet.

El rezago de la deuda externa observado en los últimos dos años se debe principalmente a restricciones y condicionamientos de los organismos financieros internacionales debido al mal manejo de las finanzas públicas, inestabilidad política y social y, sobre todo, los altos índices de corrupción observados en las altas esferas de gobierno y en la administración tributaria, develados en dichos años. Por el lado de la deuda interna, si bien los recursos se obtienen de forma más inmediata, esta se paga con más altas tasas de interés, con lo cual se benefician los grupos económicos que operan en el sector financiero y bancario nacional (aunque también las personas individuales que adquieren bonos u otros instrumentos de tesorería). Aquí se evidencia la influencia de las élites nacionales que mueven sus recursos en este sector. La deuda pública entonces se convierte también en fuente de enriquecimiento de los grupos de poder económico.

4.4 Bibliografía

Banco de Guatemala (Banguat). www.banguat.gob.gt

Banco Mundial. Diversos temas. www.bancomundial.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oxfam. *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Marzo 2016.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016*. Marzo 2016.

Decreto 19-2016, Ley Emergente para la Conservación del Empleo.

Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal, Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. *Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Pública en Guatemala*. Junio 2012.

Ministerio de Finanzas Públicas. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, diversos ejercicios fiscales.

Pacto Fiscal para un futuro con Paz y Desarrollo. Guatemala, mayo 2000.

Revista electrónica “Expansión”. www.datosmacro.com

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). www.sat.gob.gt

Parte V

Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Por: MSc. Edgar Arturo Marroquín López¹

Las razones, motivos y aspiraciones manifestados en la segunda mitad de la década de 1990, contenidos en los considerandos del Decreto 1-98, que dio origen a la creación de la SAT, prevalecen en la presente coyuntura de crisis de la administración tributaria. Entre otros factores enmarcados dentro de la política fiscal, esta crisis induce necesariamente a un replanteo o reestructuración de la administración tributaria del país y, más específicamente, en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Si bien una reestructuración de esta naturaleza requiere de una previa y obligada modificación a la ley orgánica de dicha institución, así como de otras relacionadas con el tema tributario, se debe tener muy en cuenta que cualquier modificación debe estar en consonancia, además de con las circunstancias actuales, con esas razones, motivos y aspiraciones que le dieron origen, así como con el respeto y mantenimiento de su autonomía e independencia de intereses y designios políticos, particulares o de influencias de grupos de poder.

Por lo tanto, en la propuesta de reestructuración debe tomarse en cuenta lo siguiente:

¹ Economista, Investigador IIES.

5.1 Aspectos a tomar en cuenta en la propuesta de reestructuración de la SAT

1. La crisis tributaria, aunque ancestral, pero develada en el segundo semestre del año 2015, exige cambios en la estructura actual de la SAT, teniendo en cuenta que dichos cambios, por sí mismos, no solucionarán el problema de fondo tanto de la política fiscal como del sistema tributario. Esta reestructuración debe estar en línea con el objetivo primordial de que se recauden con efectividad los ingresos que el Estado requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales, en particular las que tienen relación con el gasto social.
2. Tanto los Acuerdos de Paz (diciembre de 1996) como el Pacto Fiscal (mayo 2000), con el fin de construir un sistema tributario más justo, moderno, eficiente y progresivo, contienen compromisos y principios, entre los que destacan: el fortalecimiento de la administración tributaria, combate a la evasión y el contrabando, revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, fortalecimiento de los ingresos tributarios con énfasis en un incremento en la carga tributaria del país; compromisos que en su mayoría han sido débilmente cumplidos y otros aún pendientes como el último mencionado.
3. Por lo tanto, continúa en agenda la necesidad de “Que es urgente fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando, la simplificación de los procedimientos, una mayor efectividad de los sistemas que se aplican para la recaudación y un mejor servicio a los contribuyentes, de manera que se eleve la moral tributaria de los contribuyentes responsables que cumplen con sus obligaciones” (Considerando del Decreto 1-98).

4. La SAT, cualesquiera que sean los cambios en su estructura, procedimientos, leyes, reglamentos, funciones, atribuciones y obligaciones de sus órganos, autoridades, funcionarios y empleados, debe permanecer como una entidad descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, con independencia económica, funcional administrativa y, sobre todo, de presiones e intereses políticos, particulares y de grupos de poder.
5. Además de la corrupción, los principales problemas institucionales de la SAT son la intromisión (política) de los altos funcionarios del Ejecutivo en las unidades y funcionarios altos y en las funciones estratégicas de la SAT, así como los problemas relacionados con el Directorio y el Superintendente, referentes a la definición de las funciones de cada cual y la poca claridad en la línea de mando y responsabilidad de ambas entidades. Ante esto, el proceso de reestructuración deberá ir en la dirección de definir clara y concretamente, entre otros, la responsabilidad, atribuciones, funciones, nombramiento, integración, línea de mando y, en sí, la razón de la existencia de dichos entes.
6. A nuestro juicio, con las necesarias modificaciones y especificaciones, **la figura del Directorio debe permanecer**, ya que este órgano debe tener la función estratégica de balance, distribución de funciones, consenso, control y fiscalización de las acciones y decisiones del Superintendente, ya que sin Directorio, o del ente que lo sustituya, se corre el riesgo de crear una figura de “super-superintendente”, con alta discrecionalidad en sus decisiones y muy propenso a la influencia y captura de grupos de interés.
7. Las finanzas públicas, la política fiscal y la recaudación, el control y la fiscalización de los tributos son asuntos de ámbito público, cuya responsabilidad y ejecución corresponden al

Organismo Ejecutivo. Si bien la administración de los asuntos tributarios está delegada en la SAT, los mismos siguen siendo responsabilidad inalienable del Ejecutivo, los cuales forman parte íntegra tanto de las finanzas públicas como de la política fiscal.

Por tales razones, **el cargo de Superintendente de Administración Tributaria debe ser nombrado por el Presidente de la República, proveniente de una terna propuesta por el Ministro de Finanzas Públicas. Cada uno de los integrantes de esta terna deberá tener la aprobación, por mayoría absoluta, de los miembros del Directorio.** De esta forma se mantiene y se fortalece un vínculo directo funcional y de responsabilidad en los temas fundamentales y propios de las finanzas públicas, sin que esto afecte necesariamente la descentralización administrativa, económica y de las funciones y procedimientos propios de la administración tributaria.

El nombramiento tanto del superintendente como de los miembros del Directorio o ente que corresponda, debe ser por cuatro años, siendo estos nombrados a mitad del periodo presidencial, pudiendo ser reelectos por una sola vez.

El Ministro de Finanzas Públicas y el Superintendente deben seguir formando parte del Directorio o del ente que corresponda, en la misma forma establecida en la actual ley de la SAT.

8. **El Directorio o ente que corresponda debe estar integrado por seis miembros titulares y seis suplentes.** Los miembros que no son el Ministro de Finanzas ni el Superintendente, serán profesionales de las carreras de Auditoría, Economía y Ciencias Jurídicas, velando porque en la integración del Directorio o ente que corresponda, esté representado al menos un profesional de

dichas carreras. Sus integrantes podrían ser propuestos por una Comisión de Postulación en forma similar a la establecida en la actual Ley Orgánica de la SAT (Dto. 1-98), o bien a través de un proceso de selección que garantice de mejor forma una participación representativa, transparente, ética y amplia de los profesionales de las Ciencias Económicas y las Ciencias Jurídicas.

9. Debe considerarse, paralelamente, **la creación y funcionamiento de la figura de un Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero, con nivel de autoridad de la SAT**, que tendría a su cargo conocer y resolver los asuntos y recursos administrativos de su competencia, sin menoscabo del actuar de las instancias judiciales correspondientes. De esta forma, tanto el Directorio o ente que corresponda y el Superintendente se dedicarían con exclusividad a los asuntos sustantivos y estratégicos relacionados con las políticas tributarias, fiscalización, control, metas de recaudación, rendición de cuentas, procedimientos, evasión, defraudación, entre otros. Los miembros de este Tribunal deberían ser profesionales del Derecho y de la Contaduría Pública y Auditoría, elegidos por el Directorio en concurso público de oposición por méritos y experiencia en el área tributaria o económica-jurídica relacionada, probidad y otras cualidades que garanticen su dedicación, imparcialidad y la meritocracia de su nombramiento. Un ente independiente como el tribunal propuesto, es estratégico generar confianza en la SAT.
10. Es obvio que deben mejorarse o modernizar varios procedimientos y funciones de las diferentes unidades que integran la SAT, tales como los relacionados a la fiscalización, control, gestión de riesgo (de evasión), ingreso, promoción y capacitación del personal, registro de contribuyentes, entre otros; aspectos que redundan en el fortalecimiento de las funciones técnicas y administrativas de la SAT, y en una mejora en la recaudación impositiva.

11. El fortalecimiento de la SAT, principalmente en los aspectos de fiscalización, control y recaudación (lo que conlleva al combate y reducción de la defraudación, evasión y elusión), necesita de la modificación y adaptación del marco legal e institucional relacionada con las funciones de esta entidad, tales como el Código Tributario, Código de Comercio, Ley de Bancos y Grupos Financieros, que permitan el acceso y traslado directo de información a la SAT, para efectos de control y fiscalización (eliminación del “secreto bancario”, por ejemplo). Así mismo, es necesario fortalecer a instituciones como el Ministerio Público y el Organismo Judicial, en el apoyo a la acción fiscalizadora de la SAT.
12. Por último, dentro de este marco general, debe dejarse constancia que mientras no se actúe con la debida firmeza, seriedad y continuidad, contra la corrupción y sus amplias formas de manifestación, ninguna medida de reestructuración o fortalecimiento de la SAT será efectiva ni se logrará la tan ansiada recuperación y transparencia en la recaudación impositiva, ni la recuperación de la moral o conciencia tributaria de la población que sí tributa.

5.2 Principios y compromisos del Pacto Fiscal, como marco de referencia insoslayable

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la sociedad guatemalteca representada por más de 130 organizaciones sociales, firmó el Pacto Fiscal el 25 de mayo de 2000. Este acuerdo se constituyó desde su origen como un compromiso nacional sobre el monto, el origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con los compromisos derivados de dichos acuerdos y con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La reforma o la reestructuración de la SAT debe ser a través de un proceso realizado en un lapso de tiempo que responda racionalmente al tratamiento, discusión y consenso de los temas de fondo, estructurales, administrativos y técnicos. No debe ser un proceso a la carrera animado por presiones coyunturales y políticas. El tema de la SAT se enmarca dentro de un espectro más amplio como lo es el de la política fiscal (ingresos, gastos, estructura tributaria, presupuesto público) y el fortalecimiento de un régimen económico y tributario más justo y equitativo. Tiene también mucho que ver con el funcionamiento del sistema político y el actuar de los grupos de interés de amplia amalgama.

Se debe tener claro que la corrupción es un factor que, de forma viral, siempre estará presente en cualquier sistema actual o reestructurado, por lo que su tratamiento y combate, además de ser frontal y continuo, requiere de tiempo y tratamiento especial.

Volviendo al Pacto Fiscal, cabe recordar que este se constituyó desde su origen, en una guía metodológica y programática para la elaboración de una política fiscal de largo plazo con visión de nación, teniendo como objeto principal la consolidación de un régimen económico y social basado en principios de justicia social. Siendo los tributos una parte importantísima dentro de cualquier política fiscal, su administración también es relevante, por lo que el mismo Pacto Fiscal contiene principios y compromisos cuyo contenido y sustento hoy siguen vigentes, muchos sin cumplimiento a la fecha, y de perfecta aplicación en la tarea actual de reestructuración de la SAT.

Si bien la gran mayoría de principios y compromisos del Pacto Fiscal tienen alguna aplicación en este cometido, a nuestro juicio, los que tienen mayor relación y aplicación son los que se presentan en el cuadro presentado a continuación.

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Previamente es necesario recordar que el Pacto Fiscal contiene 45 principios con sus respectivos compromisos, aplicados a ocho temas. Los temas son los siguientes:

- I. Balance fiscal.
- II. Ingresos del Estado.
- III. Administración tributaria.
- IV. Gasto público.
- V. Deuda pública.
- VI. Patrimonio público.
- VII. Evaluación y control.
- VIII. Descentralización fiscal.

Así mismo, el tema de la Administración tributaria (III) tiene siete principios con sus correspondientes compromisos.

Los principios y compromisos presentados a continuación, así como todos los contenidos en el Pacto Fiscal, tienen diferente grado de cumplimiento. Algunos se han cumplido a cabalidad, muchos medianamente y otros muchos conforman una agenda pendiente. Sin embargo, por su contenido, espíritu, proyección y vigencia en las condiciones actuales, la gran mayoría de éstos, y en especial los abajo presentados, cobran relevancia en la situación coyuntural y de largo plazo de la problemática fiscal y tributaria del país, con plena aplicación a la administración tributaria y su pretendida reestructuración o reforma. Por ende, los mismos sólo se presentan como guía o referencia válida e histórica para el fin pretendido.

Lógicamente existen otros principios, compromisos, objetivos, metas y demás acciones que las actuales circunstancias demandan, que deben aplicarse y ponerse en práctica urgente y necesariamente.

PRINCIPIOS SELECCIONADOS DEL PACTO FISCAL, A TOMAR EN CUENTA PARA LA PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA SAT		
Principio	Definición	Compromiso
II. INGRESOS DEL ESTADO		
1. Poder tributario del Estado	El poder tributario es la facultad del Estado de exigir tributos a personas que se encuentran en su jurisdicción y tiene su fundamento en la soberanía del Estado.	La sociedad y los organismos del Estado promoverán la legitimidad en el ejercicio del poder tributario. Para ello el Estado y las organizaciones sociales realizarán acciones para elevar la conciencia ciudadana sobre la importancia del cumplimiento de las funciones básicas del Estado, del derecho del Estado a establecer tributos, y de la obligación ciudadana de contribuir al financiamiento de los gastos públicos.
5. Progresividad	El sistema tributario debe de ser globalmente progresivo.	El sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio, (relación ingresos tributarios netos/PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Esto significa que si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del segundo. Además se procurará que el sistema tributario responda positivamente al crecimiento económico.

III. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA		
1. Cumplimiento de las obligaciones tributarias	<p>La administración tributaria debe velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente¹ y simplificar los procedimientos administrativos para alcanzar este objetivo. La administración tributaria también debe garantizar un alto cumplimiento en el pago de los impuestos, acorde con las tasas impositivas contempladas en la legislación tributaria.</p>	<p>La Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT) mantendrá y reforzará la evaluación permanente de sus procedimientos de cobro, fiscalización y control de manera que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias. Como parte de esta actividad, la SAT deberá iniciar, a partir del año 2000, la introducción gradual de un sistema de presentación electrónica de declaraciones y de realización de pagos a través del débito en la cuenta bancaria del contribuyente.</p> <p>El Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT promoverán las modificaciones legales que sean necesarias para facilitar y simplificar la administración tributaria, asegurando así el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.</p> <p>El Ministerio Público fortalecerá las acciones de persecución de los delitos fiscales y de aquellos que se desprendan de las falsedades contenidas en las declaraciones juradas y en los documentos</p>

		<p>contables relativos al pago de los tributos.</p> <p>Se insta al Organismo Judicial a mejorar las capacidades de las instancias judiciales especializadas en el juzgamiento de los delitos y faltas fiscales.</p>
2. Eficiencia y eficacia en el cobro	<p>La administración tributaria debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente, alcanzar las metas de recaudación al menor costo posible y aumentar al máximo la recaudación real respecto a la recaudación potencial de cada impuesto.</p>	<p>Como parte de una estrategia global e integral de fiscalización y control de los contribuyentes, la SAT fortalecerá, a partir del año 2000, su Unidad Específica de Contribuyentes Especiales (art. 6, párrafo 2 de la Ley Orgánica de la SAT). La estrategia global deberá incluir mecanismos especiales para ampliar la base tributaria, incorporando a la economía informal, la cual deberá realizarse de manera gradual, a través del diseño e implementación de un régimen que tome en consideración las características económicas y sociales del sector, así como las propuestas de sus organizaciones representativas.</p> <p>Para reducir los costos y hacer más transparente la recaudación, la SAT se compromete, en el transcurso del año 2000, a establecer: a) un sistema de cuenta corriente</p>

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

		<p>tributaria adecuado y de reconciliación de cuentas que permita cruzar la información de recaudación proveniente de los bancos recaudadores con la proporcionada por el Banco de Guatemala; y b) nuevos mecanismos de pago que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>
<p>3. Sistema de administración justa y no arbitraria</p>	<p>El sistema de administración debe estar sujeto a reglas que eviten acciones arbitrarias o cambios imprevistos, de manera que el contribuyente tenga claras sus obligaciones.</p>	<p>Se sugiere que a partir del año 2001, la Comisión de Finanzas del Congreso contrate, bianualmente, una evaluación independiente del proceso de pago de los impuestos, de la percepción de ese proceso por parte del contribuyente y de casos documentados de abuso o acciones arbitrarias. Igualmente, se sugiere divulgar ampliamente los resultados de la evaluación. La SAT se compromete a poner en práctica aquellas recomendaciones que simplifiquen el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p> <p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a impulsar: a) campañas de información masivas dirigidas a dar a conocer las obligaciones tributarias más importantes de los contribuyentes y b) un programa de atención y</p>

		educación para el pequeño contribuyente con el fin de facilitar su incorporación a la economía formal y legal.
4. Confianza del contribuyente	Se presume que el contribuyente cumple sus obligaciones tributarias, mientras no se compruebe lo contrario. Esta confianza en el contribuyente comprende la aplicación de procedimientos de cobro sobre la base de la buena fe.	La SAT se compromete, a partir del año 2000, a tomar medidas para facilitar sus relaciones con el contribuyente, incluyendo el proceso de inscripción y declaración del contribuyente, así como el pago de sus tributos. Para mantener un registro tributario unificado actualizado, la SAT deberá incentivar al contribuyente a que mantenga actualizada su información individual, enviándole por correo y de manera sistemática, información sobre sus estados de cuenta, formularios e instructivos. A partir del año 2000 se generalizará el uso de la declaración jurada para la inscripción, declaración y pago de impuestos.
5. Persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario	La debilidad en la aplicación de las sanciones y la impunidad dañan a la administración tributaria. Deberá evitarse la aplicación de todo tipo de c o n d o n a c i o n e s o amnistías. La a d m i n i s t r a c i ó n tributaria deberá imponer serios criterios	La inscripción y declaración de los contribuyentes deberá basarse en declaraciones juradas. Para asegurar la persecución de delitos de perjurio, falsedad y evasión que se deriven de falsedades contenidas en las declaraciones juradas y en las contabilidades de los contribuyentes, se promoverán las

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

	<p>de disciplina administrativa internos y externos. En el ámbito interno, evitando y sancionando el comportamiento indebido de sus funcionarios y funcionarias; en el externo, aplicando medidas rigurosas de sanción a los contribuyentes evasores y a aquellos que utilicen el fraude de ley para no cumplir sus obligaciones tributarias.</p>	<p>modificaciones legales para agilizar la aplicación de las sanciones correspondientes.</p> <p>Se insta a los organismos del Estado a crear, por ley y durante el transcurso del año 2000, un ente integrado que ataque a la economía subterránea y combata la evasión fiscal, bajo la jurisdicción del Ministerio Público, que incluya a la Policía Nacional Civil, a la SAT y al Organismo Judicial.</p> <p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a reforzar su estrategia de fiscalización con base en: la aplicación de criterios para diferentes segmentos de contribuyentes, el cruce de información, la utilización de la relación ventas/compras declaradas en el IVA, el incentivo a la rectificación voluntaria de las declaraciones antes de un ajuste por la SAT, la utilización de un sistema ágil y eficaz de control de emisión y control de facturas, la aplicación de la sanción de clausura temporal a los establecimientos de contribuyentes que no cumplan las normas de facturación, y la implantación de un</p>
--	---	---

		<p>sistema eficaz de gestión para evaluar el resultado de las fiscalizaciones.</p> <p>Se recomienda a los organismos del Estado no otorgar amnistias ni condonaciones fiscales.</p>
6. Institucionalización y profesionalización	<p>La estrategia y las acciones a adoptar deben tener un carácter institucional y no deben depender de las personas que transitoriamente están a cargo de su implementación. La administración tributaria debe contar con personal profesional, sujeto a un proceso continuo de capacitación que garantice la credibilidad, la estabilidad y la gestión eficiente y honesta de su trabajo.</p>	<p>Durante el año 2001 la SAT pondrá en vigencia y divulgará ampliamente un Código de Ética aplicable a sus funcionarios. La SAT se compromete a asegurar, durante el mismo año, a que en el marco de su reglamento interno que regula el régimen de personal, se impulse una práctica de evaluación de desempeño del personal y un programa multianual de capacitación. La SAT se compromete a partir del año 2001 a elaborar y a utilizar un conjunto de indicadores anuales de desempeño institucional, incluyendo la meta de recaudación. La meta de recaudación deberá ser pública para darle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Superintendente de la SAT.</p>

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

<p>7. Estrategia sistémica y transparente y seguimiento continuo</p>	<p>Es necesario aplicar una estrategia global de fiscalización que abarque a todo el ámbito de la administración tributaria. Esta estrategia debe definir con precisión los objetivos y metas a lograr, y estos deben ser claros, permanentes y de largo plazo. Debe mejorarse la transparencia de la acción de la administración tributaria ofreciendo la máxima difusión de sus acciones y mejorando el control de su gestión, sujeto a la ley. Conocer el comportamiento de los contribuyentes, su grado de cumplimiento, ya sea por tamaño económico, por sector de actividad, por impuesto, y por su evolución a lo largo de los años, resulta un elemento fundamental para orientar la acción de la administración tributaria.</p>	<p>En cumplimiento al artículo 46 del Decreto 1-98, la SAT incluirá como parte de su informe anual al final de cada año fiscal: a) un plan anual de operaciones, que especifique sus objetivos y metas de cada año, incluyendo las de inspección, gestión, recaudación y presencia física así como las necesidades de modificaciones legislativas para apoyar la ejecución del plan; y b) una cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación de cada impuesto, además de incluir otros indicadores de la eficiencia de la administración tributaria, incluyendo propuestas para mejorarla, respetando la confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República. El informe se presentará al Congreso. A partir del año 2001, la decisión del Congreso de aprobarlo o improbarlo, y el informe, se divulgarán ampliamente, aprovechando todos los medios de comunicación.</p> <p>Para facilitar el seguimiento de sus metas, la SAT se compromete, durante el transcurso del año 2000,</p>
---	--	--

		<p>a constituir una base única de datos de contribuyentes, con información completa y actualizada, sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, incluyendo liquidaciones de fiscalización, evolución de la cartera de morosidad y estado de las cobranzas. A partir del año 2002, se elaborarán informes, monografías y series estadísticas acerca del comportamiento de los contribuyentes, clasificados por grado de cumplimiento, dimensión económica, sector de actividad e incidencia de los impuestos pagados, respetando las condiciones de confidencialidad establecidas por la Constitución Política de la República.</p>
VII. EVALUACIÓN Y CONTROL		
<p>4. Combate a la corrupción y a la impunidad</p>	<p>El combate a la corrupción y a la impunidad debe basarse en un sistema legal que garantice las investigaciones independientes, el debido proceso y la aplicación y cumplimiento de las penas.</p>	<p>En el transcurso del año 2000 el Estado y la sociedad guatemalteca asumirán compromisos de carácter nacional para combatir la impunidad y la corrupción mediante la adopción de programas permanentes de prevención, así como de programas de promoción, que incluyan campañas de educación, para favorecer la conducta ética del conjunto de la sociedad.</p>

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

		<p>El organismo ejecutivo fortalecerá institucionalmente las dependencias encargadas de combatir la corrupción y la impunidad. El gobierno se compromete a presentar un informe anual sobre los casos detectados de corrupción.</p> <p>Se sugiere que en el año 2001 se evalúe y en su caso, ratifique la Convención Mundial contra el Soborno y la Convención Interamericana contra la Corrupción.</p>
5. Rendición de cuentas	<p>La rendición de cuentas es un ingrediente fundamental de la democracia. Es obligación de todas las entidades del Estado rendir cuentas y hacerlo de manera oportuna. La rendición de cuentas debe basarse en la independencia de poderes y en la existencia de organismos contralores independientes.</p>	<p>Se insta al Congreso de la República a integrar una comisión multipartidaria específica para cumplir con el artículo 241 de la Constitución Política de la República, sobre la aprobación o improbación de la rendición de cuentas del Estado en el año inmediato siguiente.</p>
6. Transparencia e información	<p>La información es un bien público. Todos los actos de la administración pública son públicos. Las y los ciudadanos tienen derecho a obtener en cualquier momento, informes, copias, reproducciones y</p>	<p>Para garantizar el libre acceso de las y los ciudadanos a la información con que cuenta el gobierno, se compromete a crear en el año 2000 una comisión para elaborar una propuesta de ley sobre el libre acceso a la información, que</p>

	certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar. El Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano y ciudadana que quiera consultarlos. Debe garantizarse, asimismo, la calidad y veracidad de la información estadística de carácter fiscal.	desarrolle los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República.
--	--	---

5.3 Comentarios sobre aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley No. 5056

Durante el segundo semestre del año 2016, se ha presentado ante el Organismo Legislativo un proyecto de ley de reformas a la actual Ley de la SAT, Decreto 1-98, conocido como “Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria”. Dicho proyecto de ley fue elaborado por una comisión multidisciplinaria y presentada por el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Si bien esta iniciativa contiene diversas reformas y agregados a la Ley de la SAT aún vigente, en este espacio nos referiremos solo a tres aspectos que consideramos importantes por su relación con el tema general tratado en el presente estudio, y por el trasfondo e implicaciones de los mismos, de ser aprobados como se presentan en el proyecto de ley. Estos temas se refieren a la conformación del Directorio de la SAT, creación

y funcionamiento del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA), y el denominado “secreto bancario”.

5.3.1 Conformación del Directorio

En el proyecto de reforma presentado se conforma un Directorio de la SAT integrado por el Ministro de Finanzas Públicas (quien lo preside), el Ministro de Economía y el Presidente del Banco de Guatemala.

A primera vista dicho Directorio sería un ente eminentemente político, no solo por el hecho de ser nombrados directamente por el Presidente de la República, sino que en su nombramiento influyen muchos y variados intereses “políticos”, sesgados, cambiantes y de conveniencia para ciertos grupos tradicionales de poder. Además, contiene un alto grado de temporalidad e inconsistencia, ya que los ministros, por ejemplo, son susceptibles de dejar el cargo por cualquier circunstancia y en cualquier momento. Aunque el cargo de Presidente del BANGUAT es de mayor permanencia y hasta puede ser renombrado o confirmado por otro periodo en el cargo, en todos los casos de los tres integrantes su renuncia o remoción del cargo “original”, implicaría el abandono del cargo en el Directorio, y las causas serían totalmente ajenas al curso de sus acciones, funciones y atribuciones en el Directorio de la SAT.

Es ampliamente sabido que los nombramientos de los ministros en general, y especialmente en ciertas carteras como las de Economía y Finanzas, siempre son congraciados o con la venia del sector empresarial; así mismo, el Presidente del BANGUAT y de la Junta Monetaria tampoco puede estar en conflicto con los intereses del sector bancario y financiero empresarial. La autonomía pretendida en el proyecto de reforma, y tan necesaria y reclamada por la sociedad, quedaría desde un principio truncada y violentada en el nivel de autoridad máxima de la SAT.

El conflicto de intereses, con los propios de la SAT, se manifiesta en los cargos de los tres funcionarios propuestos para la integración del nuevo Directorio. Sin embargo, se evidencia aún más en el Ministerio de Economía (MINECO), instancia donde se tratan y diligencian asuntos como el tema arancelario, tratos preferenciales o beneficios tributarios y arancelarios a las empresas, fomento a la inversión y a la actividad empresarial, convenios de libre comercio con otros países, entre otros. Es evidente que el sector empresarial demanda, reclama y está presente en la conformación de los beneficios arancelarios y tributarios que se relacionan con las actividades diligenciadas en el MINECO.

En el caso de la Junta Monetaria, y por lo tanto de su Presidente que también lo es del BANGUAT, por mandato legal y constitucional, esta tiene a cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y debe velar por la liquidez y solvencia del sistema bancario nacional (Artículo 130 Constitucional). Por lo tanto, sus funciones son claras y específicas, por lo que agregarle o dedicarse a otras funciones ajenas, como las de naturaleza tributaria y fiscal, sería hasta cierto punto ilegal e inconstitucional. (Las funciones tributarias y fiscales corresponden al Ministerio de Finanzas Públicas).

En lo que se refiere a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Dto. 16-2002, el artículo 3 de dicha ley dispone que el Banco de Guatemala tiene como **objetivo fundamental**, contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional, para lo cual, propiciará las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios.

Mientras que el artículo 4. Indica: “Funciones. El Banco de Guatemala tiene, entre otras que determine la presente Ley, las funciones siguientes: a) Ser el único emisor de la moneda nacional; b) Procurar que se mantenga un nivel adecuado de liquidez del sistema bancario, mediante la utilización de los instrumentos previstos en la presente Ley; c) Procurar el buen funcionamiento del sistema de pagos; d) Recibir en depósito los encajes bancarios y los depósitos legales a que se refiere esta Ley; e) Administrar las reservas monetarias internacionales, de acuerdo con los lineamientos que dicte la Junta Monetaria; y, f) Las demás funciones compatibles con su naturaleza de Banco Central que le sean asignadas por mandato legal.”

“Las funciones a que se refiere el presente artículo se ejercerán sin menoscabo de alcanzar el objetivo fundamental establecido en el artículo 3 de esta Ley.”

La Ley Monetaria, Decreto Número 17-2002 del Congreso de la República, su artículo 2 señala que únicamente el Banco de Guatemala puede emitir billetes y monedas dentro del territorio de la República, de conformidad con dicha ley y con la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Conforme lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Banco de Guatemala se rige por su Ley Orgánica y por la Ley Monetaria).

Se observa entonces que ni la Ley Orgánica del BANGUAT, como tampoco la Ley Monetaria, se refieren a funciones relacionadas con los aspectos tributarios o fiscales. Por lo contrario, existe incompatibilidad para el ejercicio de otros cargos para el Presidente y Vicepresidente del BANGUAT, lo cual está establecido en el artículo 31 de su Ley Orgánica que literalmente dice “Incompatibilidad. Los cargos de Presidente y Vicepresidente son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo público o privado, ya sea remunerado o ad honorem,

con excepción de los cargos de carácter docente y de los que se relacionen con la dirección del Banco de Guatemala y de la política monetaria, cambiaria y crediticia, o que se deriven de mandato legal o de reglamentos y demás disposiciones aplicables emitidos por la Junta Monetaria.”

Vemos entonces que con un Directorio así conformado, el control de la SAT queda en manos de autoridades políticas de turno, cuyo nombramiento y permanencia depende de lineamientos y compromisos políticos, influencia de las élites, así como correspondencia ideológica del partido político que controle el gobierno. Conformado de esta forma, las autoridades políticas transitorias tendrán influencia directa sobre el Directorio, el Superintendente y hasta en el TRIBUTA.

A nuestro juicio, de los tres funcionarios propuestos, solo el Ministro de Finanzas Públicas es el que debe permanecer en el Directorio, por la pertenencia natural de la tributación a las finanzas públicas, así como por la responsabilidad directa del Ejecutivo en el diseño, ejecución y control de la política fiscal en general y del ejercicio del poder tributario del Estado.

5.3.2 Sobre el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA)

Como se indicó anteriormente, contar con una unidad independiente como el TRIBUTA, es necesario y estratégico que generaría confianza en la SAT. Debe tenerse en cuenta que este Tribunal no sería una instancia judicial, ya que tendría a su cargo los asuntos y resolución de casos, recursos e inconformidades de los contribuyentes, por lo que la naturaleza de sus funciones es técnica-administrativa, tributaria y aduanera, debiendo desempeñar sus funciones con absoluta independencia de criterio, de forma objetiva y bajo su exclusiva responsabilidad conforme la ley.

Parte V Marco de referencia para una propuesta de reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Por tal motivo, su integración debería estar conformada con personal no miembro de la estructura orgánica de la SAT (aunque pueden haber trabajado en ella), por concurso de oposición pública al cargo y nombrados por el Directorio; su experiencia comprobada en asuntos tributarios y aduaneros debe valorarse en los méritos o requisitos de su contratación. Al igual que el Directorio, deberá reglamentarse claramente los códigos de ética, integración, imparcialidad, y demás compromisos y funciones de sus miembros.

El TRIBUTA, tal como se encuentra propuesto en la iniciativa 5056, tiene un matiz de juez y parte, ya que sus integrantes serían trabajadores internos de la misma SAT (lo mismo que con la Unidad de apoyo propuesta). Por lo mismo, no se garantiza una evaluación objetiva de los asuntos/conflictos, recursos e inconformidades planteados por los contribuyentes, y que son sometidos a consideración de dicho Tribunal. Así mismo, a nuestro criterio, en la iniciativa aludida existe discriminación en el nombramiento del puesto de Presidente del TRIBUTA, ya que solo podría ser de profesión Abogado y Notario, excluyendo a los Contadores Públicos y Auditores, que también serían miembros del tribunal, concedores también de los asuntos tributarios y aduaneros (recalcando, el Tribunal no sería una instancia Judicial).

Por último, en este tema, consideramos que es bueno que el TRIBUTA cuente con una unidad de apoyo “técnico”, debido a la amplitud de asuntos y expedientes que le correspondería tramitar a dicho tribunal. Los miembros de esta Unidad, bien podrían ser trabajadores internos activos de la SAT, con amplia y reconocida experiencia en temas aduaneros y tributarios. Al igual que las otras dependencias referidas, deberá reglamentarse claramente sus funciones y atribuciones.

5.3.3 El “secreto bancario”

De inicio debe aclararse que el concepto “secreto bancario”, como tal, no existe legalmente tanto en la Constitución, en el Código Tributario ni en la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, así como tampoco en el proyecto de ley 5056. Lo que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica en su artículo 30, dentro de la naturaleza pública de los actos de la administración, es la salvedad de que *“no son públicos los datos suministrados por particulares bajo la garantía de confidencia.”*

En la Iniciativa 5056, de buena forma y con fines de transparencia fiscal, se pretende tener acceso a información bancaria de cuentahabientes, con propósitos tributarios y de control y fiscalización, **manteniendo en todos los casos esa garantía de confidencia establecida en la Constitución y los tratados o convenios Internacionales en materia tributaria, aceptados y ratificados por Guatemala.** Para tal fin, se presentan en dicha iniciativa, las necesarias reformas y adiciones a la Ley de Bancos y Grupos financieros, así como al Código Tributario, en las partes correspondientes a la confiabilidad de operaciones; e información financiera en poder de terceros, respectivamente.

Realmente al tener la SAT acceso a la información bancaria con fines tributarios y de control y fiscalización, se mantiene esa garantía de confidencialidad reclamada vehementemente por el sector empresarial y otros interesados, por lo que **No** se le estaría dando más poder al Estado, gobierno, institución o funcionario público. Lo que se hace y pretende es asignarle el debido, no más, “poder” tributario que como Estado le corresponde como función suprema, propia y originaria.

Además, la modernización y armonización de los procesos de intercambio de información y transparencia con fines fiscales, es un proceso y demanda internacional que se viene extendiendo en los últimos años. Existen compromisos internacionales al respecto, de los cuales Guatemala es ya parte, o a los cuales tendrá que adherirse obligadamente por las circunstancias, sino quiere ser marginado o penalizado internacionalmente (ej.: “Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales”). Guatemala está al borde de ser considerado como un país con características de un paraíso fiscal.

A nuestro juicio, dadas las circunstancias tributarias y de corrupción en que se encuentra nuestro país, el acceso a la información bancaria pretendido para la SAT, debe ser fortalecido y más expedito, debiendo ser dicho acceso más directo y permanente *ex-officio*, de la misma forma, o más amplia en lo fuese necesario, que la tienen la Súper Intendencia de Bancos, el BANGUAT y la Junta Monetaria, ya que dicha información tendrá verdadero sentido y eficacia, para la SAT, solo si esta institución accede directamente a la misma, sin la necesidad de la intervención de juez, guardando, por supuesto, la garantía constitucional de confidencialidad y de tratados internacionales, si los hubiere.

En un país con tan alto índice de resistencia a la tributación, reflejado en una estructura tributaria altamente regresiva y, también, en una Carga Tributaria que es la más baja de América Latina, es impostergable y sumamente necesario que la institución encargada de la recaudación, fiscalización y control de los tributos, cuente con herramientas que fortalezcan sus funciones, para el bien económico y social del país.

Por último, la reforma de la SAT es un asunto serio y de interés nacional. Por tal motivo es necesario y prudente que este sea un proceso que requiere racionalmente de más tiempo y que merece una discusión más amplia, reflexionada y no improvisadas; además, por la experiencia reciente se ha evidenciado que, en estos momentos y en el corto plazo, con una SAT reformada o sin reforma, la recaudación tributaria no se verá afectada ni leve ni sustancialmente. En este sentido debe tenerse muy en cuenta que la administración tributaria no es un asunto aislado, por lo que debe analizarse y tratarse en un contexto global, en íntima relación con las finanzas públicas, la política fiscal en general y, especialmente, con la conformación del presupuesto de ingresos y gastos del Estado.

Además, cualquier proyecto de reforma debe tener clara la necesidad de asegurar los temas de líneas de responsabilidad institucional y personal o por puestos, así como la rendición de cuentas a todo nivel, desde los puestos más altos hasta los más bajos.

5.4 Bibliografía

Acuerdo político para el financiamiento de la paz, el desarrollo y la democracia en Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala, Iniciativa de ley No. 5056, “Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria”.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Decreto Número 1-98 “Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria”.

Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con fines Fiscales.

La Ley Monetaria, Decreto Número 17-2002 del Congreso de la República.

Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto 16-2002.

Pacto Fiscal para un futuro de paz y desarrollo. Guatemala, mayo de 2000.

Toda correspondencia, suscripciones, colaboraciones y canje por revistas de Ciencias Sociales de cualquier parte del mundo deben dirigirse a:

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-
Edificio S-6, 3er. Nivel, Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Página Web: www.iies.usacgt.com
e-mail: iies@usac.edu.gt
Apartado Postal 55-B
Guatemala, América Central

Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores. Los materiales de esta revista pueden ser utilizados libremente, citándose la fuente.

Impreso en Taller del -IIES-
150 Ejemplares
Guatemala, octubre 2016

IIES - USAC



Año LIV

JULIO - SEPTIEMBRE 2016

No. 209

Contenido

Página

Elites, corrupción y situación de las finanzas públicas en el contexto de la crisis política.

1

Parte I

Relación de lo fiscal con el sistema político y participación de las élites económicas en la configuración de la política fiscal.

3

Msc. Edgar Arturo Marroquín López

Parte II

La corrupción, sus manifestaciones en las finanzas públicas dentro de la coyuntura política actual.

37

Licda. Mara Luz Polanco Sagastume

Parte III

Configuración de las finanzas públicas.

89

Lic. Miguel Ángel Castro Pérez

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES -IIES-
Edificio S-6 Tercer Nivel,
Ciudad Universitaria, Zona 12
Telefax: 2418-8523
Email: files@usac.edu.gt
www.iles.usacgt.com
Guatemala, América Central.