

Los Determinantes del Atraso Tributario en Guatemala.

Ana de Molina.

*Economista. Consultora.
Ex-ministra de Finanzas Públicas.
Actual Decana de la Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad del Istmo.*

PRESENTACIÓN

El trabajo que se presenta en esta oportunidad, contiene los interesantes y acertados comentarios que la Licda. Ana Ordóñez de Molina, realizara sobre la última obra del **Dr. Saúl Osorio Paz**, quien abordó uno de los temas básicos de la problemática socioeconómica de Guatemala, como lo es la temática fiscal.

El estudio realizado por el Dr. Osorio Paz, quien falleciera en el año 2002, no fue posible que fuera recibido por él, ya que fue hasta el 31 de mayo del año 2005, que su obra fue presentada y entregada a sus familiares, en un acto de reconocimiento a sus aportes en pro

de la ciencia y la academia, tanto a nivel nacional como internacional.

El **Dr. Saúl Osorio Paz**, ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y ex Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, realizó la investigación: **“Los Determinantes del Atraso Tributario en Guatemala”** en el Departamento de Estudio de Problemas Nacionales, como parte del Convenio de Cooperación que la Facultad de Ciencias Económicas de la USAC, suscribiera con la Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-.

El período en que se desarrolló la investigación coincidió con la posibilidad que se le presentó al **Dr. Osorio Paz** de hacer un trabajo académico en el marco de su año sabático.

No obstante, que el **Dr. Osorio Paz** pudo haber seleccionado otro país para realizar su investigación, decidió que fuera en Guatemala y en la Facultad de Ciencias Económicas (su casa), de la cual fue Decano y de donde salió para asumir el honroso cargo de Rector de nuestra Tricentenaria Carolina.

Hablar de la personalidad del **Dr. Osorio Paz** rebasa los objetivos de este trabajo, pero es justo mencionar que, una parte importante de su obra (investigaciones, ensayos, conferencias etc.) ha quedado registrada en la revista “Economía”, que publica el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de nuestra Universidad.

El **Dr. Osorio Paz**, fue un digno funcionario de la Universidad, habiéndosele reconocido sus méritos en vida, al otorgarle la Medalla Universitaria. Además, se destacó como docente e investigador, preocupado por la problemática estructural que no permite que la población guatemalteca alcance un nivel de vida digno. Además, le dio gran importancia al estudio del uso indebido de nuestros recursos naturales, lo que lo llevó a realizar varias investigaciones con el Lic. Rafael Piedrasanta Arandi, otra personalidad destacada del mundo académico y profesional, que fuera designado por el Honorable Consejo Superior Universitario como Profesor Emérito.

Por ello, este número especial del boletín “**Presencia**”, se constituye en un pequeño homenaje a un profesional digno, que hubo de sufrir el exilio por mantener sus ideales en pro de una sociedad más justa y equitativa.

Departamento de Estudio de Problemas Nacionales

El autor presenta distintos puntos de vista de algunos autores y nos traslada sus propias opiniones para debatir sobre los temas que nos comparte.

Aborda varios temas relacionados al asunto principal que es el por qué el Estado guatemalteco, no ha tenido históricamente, la suficiente capacidad para obtener los fondos que le son necesarios para cumplir con las responsabilidades públicas que le competen.

En primer, lugar el autor se ocupa del tema de la globalización y los efectos que ésta pueda tener en el comportamiento de los distintos factores y agentes que se vinculan al fenómeno fiscal, especialmente el tributario, en el caso particular de Guatemala. Luego se vincula este tema a los países subdesarrollados en cuanto al papel del Estado y las circunstancias que pueden incidir en la política fiscal, así como las acciones que son necesarias para lograr el desarrollo.

En este marco, se destaca la necesidad de los procesos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, en donde las reformas tributarias son parte esencial de los esfuerzos de ajuste, más como un imperativo de una

globalización aceptada pasivamente, que de una estrategia de desarrollo. Esto constituye un elemento importante de considerar, ya que prevalece este criterio en nuestro medio y se refleja en la práctica en una constante preocupación por la disminución del déficit fiscal mediante una disminución del gasto público, del gasto social y la inversión, en aras de mantener equilibrio presupuestario en contraposición o ante la imposibilidad real del Estado de un aumento de los ingresos tributarios para atender las crecientes demandas de gasto para el desarrollo humano.

El proceso de globalización ha conllevado al impulso de las privatizaciones, aspecto que el autor enfatiza cuestionando el proceso de las mismas en cuanto a la venta y destino de los recursos. Además, indica sobre cómo las condiciones de globalización han acentuado la concentración de poder en reducidísimo número de países y entidades internacionales supranacionales, profundizando las disparidades entre países desarrollados y subdesarrollados, otorgando un papel central al capital financiero. Efectivamente, el proceso de la privatización en Guatemala, no logró impactar en la disminución de la deuda externa, ni en una incidencia

sustantiva, al menos coyuntural, en el incremento del gasto público, conforme las expectativas generadas.

Aunque se reconoce que Guatemala tiene condiciones globalizadoras relativamente aceptables desde la perspectiva macroeconómica, está lejos de lograr un desarrollo nacional, ya que sigue siendo una limitante para el crecimiento sostenido, la baja tasa de ahorro doméstico, producto de un reducido ahorro público y privado, lo que a su vez limita la inversión.

En esta dirección el autor enfatiza sobre los factores que afectan el ahorro público: la carga tributaria, el pago de la deuda (interna y externa) y el flagelo de la corrupción. Por el lado del ahorro privado, resalta la asimetría en el ingreso per cápita, la falta de controles del sector externo como parte de la globalización, en desmedro de la formación de capital y el impulso de la economía casino.

Lo mencionado por el autor queda ratificado al analizar los índices de gobernabilidad, corrupción, desigualdad y concentración de ingreso que presenta Guatemala a nivel de Centroamérica y Latinoamérica. Es evidente que estas condiciones y asimetrías facilitan la transferencia de

cualquier excedente económico en la negociación de un tratado comercial ante un intercambio desigual.

El autor es crítico ante la globalización por cuanto significa una nueva forma de concentración de capital, más concentradora y marginadora de países y sectores sociales, propicia el mercado libre y la minimización del Estado en los países subdesarrollados y aunque aprovecha la planeación empresarial, desecha este recurso en los estados subdesarrollados e impulsa únicamente los equilibrios macroeconómicos.

Ante ello, los desafíos de los países subdesarrollados frente la globalización son muy grandes y obliga a evitar una posible tendencia hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. Esto es muy importante, ya que significa que aparte de las negociaciones con Estados Unidos, es necesario que Guatemala y la región centroamericana potencien relaciones económicas con otras regiones, en especial Europa, Asia y América Latina. Actualmente nuestras exportaciones suman más para estos continentes que para los países del triángulo norte.

Para nuestro país debe constituir una alta preocupación los bajos indicadores de desarrollo humano y la visión de una sociedad menos humanizada que puede prevalecer en empresas a nivel mundial, que conlleva a una falta de valores y de respeto a la propia dignidad humana. Sin embargo, es también necesario que la sociedad se apropie, se involucre y participe más en los distintos procesos, económicos, políticos y socioculturales, en donde la acción subsidiaria del Estado genere condiciones no sólo macroeconómicas, para que la mayoría de la población tenga acceso a oportunidades que le permita emprender sus iniciativas en un entorno favorable. Conviene aquí reflexionar sobre la visión de Nación y Estado, y me parece importante retomar lo más reciente y consensuado al respecto en el *Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz: La Nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. La construcción de la unidad nacional demanda el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas que la componen y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco.*

El Estado velará porque se consolide en el país un régimen económico y social que se funde en principios de justicia social. Creará las condiciones

para que la economía nacional logre el desarrollo económico y social así como la adecuada utilización de los recursos naturales y el potencial humano. Asimismo, fomentará el pleno empleo en forma integrada, de tal manera que promueva la eficiencia económica y una mejora sustancial de los satisfactores básicos y de las condiciones de vida de los guatemaltecos y guatemaltecas. El Estado deberá mejorar la calidad de las instituciones estatales, acercándolas más al servicio de la población, permitiendo de esta manera la concertación social a los niveles nacional, departamental, municipal y comunal. Esto coadyuvará a mejorar la eficiencia y eficacia de las unidades productivas, asegurando condiciones adecuadas para la modernización y el aumento de la competitividad de la economía nacional, la promoción del crecimiento económico, y la eficiente prestación universal de servicios sociales básicos. La política económica y en particular la fiscal, promoverán procesos de inclusión socioeconómica.

La equidad debe ser interpretada como el acceso a oportunidades, trato justo, respeto de las condiciones y situaciones del ser humano de manera integral, en cuanto a etnia y género,

considerado todo ello como un derecho humano inalienable.

En resumen, la visión de una economía al servicio de la persona humana, es decir, una economía con visión humanística.

El autor destaca que no necesariamente se requiere de apertura comercial para promover al máximo las exportaciones y que la apertura comercial no conduce necesariamente a un sesgo antindustrial. Las deformaciones que genera el libre comercio, indica, conduce al crecimiento desigual, al intercambio desigual, lo que provoca pobreza progresiva. Ante la apertura comercial, el autor resalta la preocupación por la merma del mercado interno, el desplazamiento de las exportaciones de los países subdesarrollados, la merma salarial que conlleva al bajo consumo y el tema de la deuda externa, el aumento del desempleo y la economía informal.

Estos temas son válidos si además no se ejecutara muy prontamente una agenda nacional de crecimiento económico y desarrollo social a nivel nacional, ya que la ausencia de una estrategia económica por parte del gobierno con la participación de los

sectores económicos y sociales del país, pueden efectivamente contribuir a profundizar los problemas existentes, sin aprovechar los potenciales que el país posee. Cobra aquí especial importancia:

- Asegurar la estabilidad macroeconómica.
- Fortalecer el mercado interno.
- Establecer una economía exportadora que garantice el crecimiento y eficiencia de las exportaciones, con énfasis en las no tradicionales.
- Consolidar nuevos motores de crecimiento como fundamento de un aumento creciente de la producción con base en una visión territorial del desarrollo.

Pero donde el autor focaliza su atención es en las repercusiones presupuestales, ante todo en la relación de los ingresos por impuestos al comercio, aunque no descarta una caída de los impuestos directos ante la posibilidad de una caída de la actividad económica y el aumento del desempleo; y de los impuestos indirectos, especialmente al consumo.

El autor hace referencia a que en los países estudiados, las políticas de recaudación arancelaria se sustituyeron, total o parcialmente, por incrementos en el IVA. A diferencia de las primeras experiencias, la reforma del IVA tuvo lugar después de que se había iniciado la pérdida de los ingresos arancelarios.

Esta preocupación es latente ya que el Gobierno Central deberá suplir los ingresos que dejará de percibir, especialmente, por la desgravación arancelaria que ya está aplicando en preparación al trato nacional al que se refiere el TLC. Esto obligará a darle un tratamiento más urgente al compromiso contenido al Pacto Fiscal, respecto a la eliminación gradual de privilegios, exenciones y exoneraciones que actualmente representan un gasto tributario de alrededor del 12% del PIB, equivalente a la meta no alcanzada de carga tributaria.

Un último elemento que incluye el autor respecto a la globalización es la apertura a los capitales. En esto destaca lo determinante de la caída del ahorro público en la caída mundial del ahorro. Resalta la importancia del pago de la deuda y la fuga de capitales en sus distintas formas en la transferencia de

recursos al exterior. Cabe destacar al respecto que a América Latina se le impone adoptar una política para desarrollar mercados de capitales, en tanto que economías que se industrializaron con éxito, como Japón y Alemania, no poseían mercados de capitales desarrollados y los más exitosos no tienen mercados financieros desarrollados, como lo refiere el autor, acerca de la investigación realizada por Rogerio Studart, "Políticas financieras y crecimiento en el contexto del desarrollo: Lecciones derivadas de América Latina y del Sudeste Asiático en los años ochenta". Esto es fundamental ya que el pago de intereses sobre la deuda gubernamental fue, el elemento más rápido de crecimiento del gasto público en todas las economías en proceso de ajuste. Estas políticas financieras, fortalecieron el desequilibrio fiscal característico de esas economías, que además tienen efectos perversos en el desarrollo, como bien apunta el autor.

Resalta el autor la necesidad de establecer un adecuado control de capitales, graduando la entrada y salida a conveniencia de los mejores requerimientos del desarrollo, tomando las lecciones aprendidas de las crisis recientes: la mexicana, la del sudeste

asiático, la rusa, la brasileña. Sin embargo, no comparte los efectos reales de una política fiscal anticíclica, debido a los efectos de la inflación, a la actitud de grupos económicos, que aunque puedan pagar los impuestos, los restringen en la etapa recesiva. A este respecto aunque el principio anticíclico no quedó contemplado en el Pacto Fiscal, se estableció que para el mediano y largo plazo, es necesario establecer nuevas metas de carga tributaria en función de: a) las necesidades sociales básicas y la erradicación de la pobreza y pobreza extrema, b) la mejora sustancial del índice de desarrollo humano, c) las exigencias de la economía globalizada.

El autor sugiere en cuanto al movimiento de capitales, varias posibilidades, que van desde, cuando fuese necesario, el completo control de capitales; un control internacional de los movimientos, adecuándolos a las condiciones de cada país o renacionalizar las economías, estableciendo cada país o grupo de países sus propios controles. Cabe destacar en este tema los avances que, como parte de la modernización financiera se realizan, incluso con la preocupación que conlleva el lavado de dinero, como parte del mismo interés internacional. Es conveniente

matizar, trayendo a colación las experiencias exitosas en el sudeste Asiático en los años ochenta.

Me parece que dentro de una política de desarrollo es importante contar con acciones focalizadas, si deseamos potenciar motores de crecimiento. Esto hace necesario acciones como programas de crédito con acceso a pequeños productores y empresas, en contraposición a los movimientos de capital especulativo.

En cuanto al papel del Estado en los países subdesarrollados, el autor cuestiona el objetivo de adelgazar al Estado, mediante la rebaja de su poder financiero y es un fuerte crítico de la democracia de América Latina, denominándola democracia de la miseria y miserable, porque da apertura política cuando se redunda en la miseria, porque no ha resuelto en cuanto al desarrollo económico y social, y agrega, calificándola de democracia ciega, sorda y muda, al no ver la fuente de los problemas regionales, no escucha e ignora propuestas que pueden contribuir a la problemática e incluso limita el que se conozca el sentir popular.

Al respecto me parece que lo importante es contar con un Estado

fuerte, capaz de cumplir y hacer cumplir las leyes y, efectivamente, ya no se trata de hacer diagnósticos o concertar propuestas, ya se ha trabajado mucho al respecto, ahora es momento de ejecutar, de realizar prontamente las acciones integrales y con visión de largo plazo que todos sabemos que Guatemala necesita.

El autor resalta la responsabilidad del Estado, en materia fiscal, de alcanzar una carga tributaria que le permita cumplir con sus obligaciones sociales y de desarrollo, así como a su capacidad distributiva a través del gasto público. Aunque la funcionalidad del Estado ante el desarrollo dada por el autor no coincide plenamente con la visión mencionada con anterioridad, ya que si bien los gobiernos pueden reducir las externalidades negativas y fomentar las positivas por medio de reglamentaciones, impuestos o subsidios, me parece que no es su responsabilidad proveer directamente bienes o servicios, a no ser los básicos como la seguridad, educación o la salud. Es conveniente resaltar cuanta razón tiene al indicar que el Estado debe velar porque negocios poco transparentes como la venta de TELGUA y otro tipo de negociaciones no deben ocurrir.

Es válido el argumento del autor cuando indica que no podemos abandonar el desarrollo al mercado.

El autor realiza un análisis histórico sintético del Estado guatemalteco y el desarrollo nacional, para tratar de explicar el cuadro económico y social que presenta el país. Efectivamente, para comprender nuestra base económica debemos regresar a la época colonial, que como el autor indica fue el camino asfaltado y explica la naturaleza de la democracia que en Guatemala ha permitido la pobreza y la pobreza extrema. Este análisis histórico pasa por el reconocimiento del cruento enfrentamiento armado, que sin ningún respeto a la dignidad humana cobró vidas de guatemaltecos, guatemaltecas y niños como se hace constar por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, a la que el autor recurre para fundamentar este análisis.

Como los mismos estudios del Banco Mundial indican, Guatemala se caracteriza por ocupar los primeros lugares en América Latina, por ser un país con alta concentración de riqueza y desigualdad. La propia Comisión para el Esclarecimiento Histórico, reconoce que el *“carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca tiene*

sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples a los que se sumaron los elementos de cultura racista....”. El autor comparte con otros autores, cómo grupos económicos dominantes ocasionalmente pueden perder hegemonía pero no el poder, que permiten cambios formales pero no reformas estructurales. Según este análisis se han modificado ciertas actitudes y comportamientos que nos dan imagen de modernidad.

Es aquí donde se identifica una de las debilidades del Estado, ya que en un país donde no se tributa, debilita el ahorro público subordinando al Estado, lo que le impide cumplir con sus objetivos fundamentales del bien común.

Impulsar el desarrollo humano y el crecimiento económico con equidad requiere de acciones y políticas económicas y sociales de corto, mediano y largo plazos a nivel nacional, sectorial y territorial, que tomen en cuenta tanto las potencialidades y la diversidad de Guatemala, como las brechas socioeconómicas existentes, especialmente las que se observan

entre el área urbana y rural. Es necesario también el compromiso y responsabilidad compartida de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, que reconociendo estos desafíos contribuyan al crecimiento con equidad, para que el ingreso de todos los guatemaltecos aumente y favorezca el desarrollo humano, a través de más fuentes de trabajo productivo y un decidido incremento del gasto público social.

El autor argumenta que el adelgazamiento del Estado y su falta de autonomía, son los limitantes para una adecuada política fiscal, capaz de impulsar el desarrollo y reforma tributaria de carácter progresivo. Esta situación debe contraponerse a la situación de atraso en Guatemala, en los que hay elementos estructurales, coyunturales y fiscales. A este respecto al autor destaca el problema de la tierra, la ausencia de una política fiscal sostenible, por las presiones internas que impiden su aplicación, el bajo nivel de ingreso, educación y salud.

No queda por un lado la vinculación entre la falta de atención a estas necesidades y los riesgos sociales que trae consigo, tales como la violencia, la inseguridad, la criminalidad ante un Estado debilitado, que para

establecerse como un verdadero Estado de Derecho que combata toda clase de impunidad, necesita de recursos por la vía de la carga tributaria.

Es importante mencionar al respecto, que dicha carga tributaria no necesariamente debe ser incrementada por la vía del aumento de las tarifas, deben aplicarse en forma integral los principios y compromisos establecidos en el Pacto Fiscal.

En adición a las presiones internas para el Estado, el autor menciona lo referente a los intereses extranjeros, los cuales podrían en algún momento estar sobredimensionados. Es claro que Guatemala no es ajena a una estrategia y política internacional, pero también es bueno reconocer que esa misma comunidad internacional ha sido aliada en temas sustantivos como la propia negociación de los Acuerdos de Paz.

En la mayoría de los casos es de las acciones de los gobiernos que dependen las medidas que deben ser aplicadas para el bienestar de la mayoría de la población, como más adelante lo reconoce el autor al enfatizar *que el “gobierno si puede contribuir con sus políticas a modificar los canales a través de los cuales se produce la desigualdad.”*

Ya en lo referente a la política fiscal guatemalteca, el autor hace énfasis en la necesidad de la progresividad del sistema tributario en Guatemala. Al respecto me parece que si bien el tema no está agotado, el Pacto Fiscal recoge el principio y compromiso de un sistema globalmente progresivo.

Comparte con otros autores, que financiar el gasto público requiere cobrar impuestos y presenta una síntesis de la reformas tributarias a partir de la década de los ochenta y la imposibilidad del Estado para darles vigencia o mantenerlas vigentes. Es importante destacar que esta responsabilidad no corresponde sólo al gobierno sino a todas aquellas instituciones del Estado que de una u otra forma están vinculadas al tema, Congreso de la República, Corte Suprema de Justicia, Corte de Constitucionalidad.

Es indudable que un factor determinante en la falta de sostenibilidad de la recaudación tributaria, ha sido la presión que en su momento han ejercido sectores empresariales que han logrado condicionar el marco normativo. No es valido aceptar la afirmación que en Guatemala se producen constantes cambios a las leyes tributarias que no

permiten y brindan certeza jurídica, cuando precisamente son esos cambios los que han erosionado la recaudación y no han permitido, cuando ésta comienza a repuntar, un comportamiento sostenido de la misma.

Como el autor menciona es necesario abandonar la herencia de la estructura colonial, que obliga a avanzar hacia una cultura tributaria, a una participación decidida de actuar en esta dirección por parte los funcionarios públicos, comprometidos a una visión de nación, de sectores sociales cohesionados y sectores empresariales comprometidos a mejorar el bienestar de la mayoría de la población.

Debemos tener presente, especialmente ahora que se ha ratificado el TLC, que debe darse una

armonización entre las políticas macroeconómicas, teniendo especial importancia el balance presupuestario, para lograr verdaderamente una reforma comercial necesaria que permita alcanzar una auténtica competitividad sistémica.

Deseo resaltar que aunque podemos compartir el mismo objetivo con el autor, tenemos opiniones distintas, sin embargo, por encima de cualquier doctrina o corriente económica, lo más importante es el desarrollo integral del ser humano, por lo tanto, no puede darse un crecimiento económico acelerado, sin tomar en cuenta el desarrollo social, pues los dos son concurrentes, habiéndose demostrado en cualquier sociedad del mundo, que la inversión en recurso humano y físico es un factor fundamental para el desarrollo humano, sin exclusiones.