



FLACSO
FACULTAD
LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

ANALISIS DE COYUNTURA
No. 5

POLITICA ECONOMICA ACTUAL

-Percepción y Debates-

Lic. Edgar Balsells Conde
Colaborador Lic. Carlos Valle

Abril 1999

C 01 - 02039



INDICE

Antecedentes	-1-
Introducción	-2-
I. El Entorno Internacional	-3-
• La Crisis Asiática: Repensando las Instituciones Financieras	-3-
• Nuevas Visiones Alternativas en el Mundo de los Países Desarrollados	-5-
• Los Nuevos Legados Intelectuales de Fines de Siglo	-8-
• La Desregulación Financiera Repensada o la Reconversión de la Desregularización	-10-
II. Guatemala: Política económica y problemas monetarios	-12-
III. Exposiciones y debates en el Foro Económico	-21-
• Panorama Tributario y Perspectivas de la Superintendencia de Administración Tributaria	-22-
• Conveniencia de Modificaciones a la Actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles	-24-
• El Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias	-27-
• El Pacto Fiscal: Posibilidades y Prospectiva en Guatemala	-30-
• La iliquidez en la Economía: Factores que la Causaron y Prospectiva para 1999	-33-
• Análisis de la Colocación de las Reservas del Sistema de Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS	-38-
Anexo	

POLITICA ECONOMICA ACTUAL

PERCEPCION Y DEBATES

ANTECEDENTES

Las posibles consecuencias que sobre Guatemala tendrían los problemas generados por la crisis financiera de los países asiáticos y los efectos económicos y sociales de la puesta en marcha de las medidas económico-financieras recomendadas en los Acuerdos de Paz, despertaron un gran interés en los sectores políticos, sociales y económicos del país.

La carencia de un foro permanente que tratara sobre temas coyunturales relacionados con la actualidad económica del país, motivó a instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales FLACSO, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Fundación Friedrich Ebert FES, a organizar una mesa económica o foro económico en que se invitara a economistas de reconocido prestigio y representantes de universidades e institutos de investigación económica y social.

Los análisis, propuestas y documentos que se generaran en los foros económicos servirían como aporte a la solución de la problemática socio-económica de Guatemala y de insumos a quienes tienen la responsabilidad de conducir la economía en el país.

Por la consistencia de las observaciones efectuadas en los debates, en temas tan actualizados como la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT, la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles IUSI, el Pacto Fiscal, la iliquidez del Sistema Financiero y los efectos de las reservas monetarias del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en el sistema financiero nacional, muchas de las ideas expresadas en los foros económicos se han visto reflejadas en decisiones tomadas por quienes están encargados de efectuar cambios en diversos aspectos de la política económica nacional.

Los resultados obtenidos al finalizar la primera etapa de los foros económicos iniciados en septiembre de 1998, animan a la Comisión Organizadora de los foros económicos a continuar, apoyando la participación de expertos y representantes de sectores vinculados con la economía interesados en aportar análisis, propuestas de acción y nuevas soluciones a los problemas económicos del país, dentro de un marco de absoluto respeto a las ideas de los participantes.

INTRODUCCION.

El enorme desarrollo tecnológico mundial de las comunicaciones, ha facilitado la movilización de capitales financieros en el marco de la globalización, haciendo cada vez más interdependientes a los países del primer y tercer mundo. Nadie es ajeno a las crisis financieras, económicas o monetarias que ocurran en cualquier parte del planeta

La primera parte de este documento está dedicada a visualizar el entorno internacional, considerando que la crisis financiera asiática ha motivado a destacados líderes del pensamiento económico- financiero actual a repensar el funcionamiento, alcance y controles del sistema financiero mundial y desde luego el rol que desempeñan las instituciones financieras y bancos centrales.

La crisis inesperada generó nuevas propuestas alternativas que, paradójicamente, provienen de los países técnica y económicamente más desarrollados del mundo y dan una voz de alerta ante la inestabilidad que produce en el crecimiento económico general las prácticas financieras especulativas.

El legado de los intelectuales de la economía al final de este milenio no está claro, en un momento en que aparece nuevamente el pensamiento económico de J.M. Keynes en coincidencia con el analista económico español Joaquín Estefanía, la cautela ante la desregularización financiera, advertida por George Soros y la nueva regularización financiera a nivel global propuesta por Oscar Lafontaine, entre otros.

Se plantea entonces, la necesidad de diseñar una política monetaria que comulgue de buena manera con una política de tipo financiero. Tal vez se pueda hablar de una tendencia a la reconversión de la desregularización financiera.

En la segunda parte, el documento se refiere al escenario macrofinanciero, describiendo claramente la situación del primer semestre del año 1998 con una visión muy optimista de la situación económico- financiera del país por los organismos estatales, en contraposición a la grave deformación del sistema financiero guatemalteco que se puso en evidencia a partir del mes de septiembre del mismo año, al crearse una situación general de iliquidez y cesación de pagos acompañada de la quiebra de algunos intermediarios financieros.

Las consecuencias de esta situación de iliquidez y falta de solvencia del sector financiero se reflejaron en la supresión de los préstamos a mediano y largo plazo y en una brusca alza de las tasas de interés, coincidiendo con una declinación de la paridad cambiaria respecto al dólar.

Otras situaciones que se analizan en esta parte, son las medidas correctivas tomadas por la Junta Monetaria, que tuvieron un efecto recesivo en la economía del país, y la poca solidez del mercado de capitales reflejada en las bolsas de valores, dejando a la vista la deformación de nuestra economía especialmente de los intermediarios financieros carentes de una visión a largo plazo. Situación que se estima incompatible con un sistema económico moderno.

El tercer capítulo proporciona una síntesis de las intervenciones de los panelistas en los temas económico financieros que coyunturalmente y en su momento, preocupaban de preferencia la atención de los economistas y analistas políticos y sociales. Muchos de ellos actualmente en plena vigencia.

I. El Entorno Internacional

La Crisis Asiática: Repensando Las Instituciones Financieras.

La crisis asiática pareciera ser un detonante de preocupaciones y análisis renovados en materia de política económica durante el segundo semestre de 1998. A partir de la misma, se suceden una serie de desequilibrios en Rusia y luego en América Latina y el decaimiento de Japón, como potencia económica hace preocupar a las grandes economías mundiales, surgiendo como en toda crisis alternativas de solución, muchas de las cuales vuelven a casi olvidados principios de análisis económico.

Volviendo al mundo de las nuevas ideas, a propósito de la crisis asiática, conviene mencionar la reunión anual del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Washington en octubre de 1998, en plena efervescencia de los acontecimientos.

Ni la Cumbre anterior del denominado G-7 (Grupo de los siete países más desarrollados), ni la reunión del Fondo Monetario Internacional concluyeron en resultados satisfactorios. El mayor avance estuvo del lado de los diagnósticos y del hallazgo de debilidades.

"Nos hemos movido indudablemente de forma importante hacia delante, identificando los pasos necesarios en torno al establecimiento de un sistema

económico global más sustentable, y para enfrentar la crisis", afirmaba Michael Camdessus en su discurso de inauguración.

Una crisis global, necesita una respuesta global afirmaba Camdessus, subrayando una nueva palabra, un tanto barroca, que viene desarrollándose en los medios académicos aliados del Fondo: "hacia una nueva arquitectura del sistema financiero mundial".

Los elementos básicos del nuevo sistema, que formarán indudablemente parte de la Nueva Condicionalidad del Fondo, fueron los siguientes:

- ⇒ Transparencia
- ⇒ Sanidad de los Sistemas Financieros
- ⇒ Participación del Sector Privado
- ⇒ Liberalización ordenada
- ⇒ Prácticas y Códigos estandarizados internacionalmente.

Con la diplomacia que caracteriza una reunión de tal naturaleza, colmada con la crema y nata de las finanzas mundiales, el Señor Camdessus estaba tratando de decir, moderadamente, cosas bastante graves, que han sido acertadamente develadas en el mundo económico intelectual, por luminarias de la talla de Jeffrey Sachs, Paul Krugman, Rudiger Dornbusch, la propia UNCTAD y la CEPAL.

Hablando de Paul Krugman, es bien conocida su alocución en Hong Kong, en marzo de 1998, ante un selecto grupo de financistas internacionales¹, en donde él se pregunta si el FMI dejó las cosas peor de lo que estaban.

La crítica real al Fondo Monetario, añade Krugman, es la acusación de que falló en entender el elemento de pánico en la crisis asiática y que se concentró en países disciplinados, cuando debió haberse concentrado en reasegurar los mercados.

De acuerdo con Krugman, el Fondo subestimó la crisis. "El Fondo debió haber tratado la crisis como un pánico puro, completamente injustificado por los principios fundamentales", añade Krugman. Y aquí viene la recomendación importante: "Debió haber actuado como un puro prestamista en última instancia. Haciendo llegar líneas de crédito a los países asiáticos, sin mayores preguntas".

En lugar de estar criticando políticas y posiciones, gente como Michael Camdessus y Larry Summers (Subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos), debieron "haber aparentado estar contentos cuando hacían su tour por las capitales asiáticas y declarado en cada visita que las economías reales estaban en una forma excelente".

¹ Ver a este respecto: Krugman, Paul "Will Asia Bounce Back?", alocución en el Credit Suisse First Boston, Hong Kong, Marzo de 1998.

económico global más sustentable, y para enfrentar la crisis", afirmaba Michael Camdessus en su discurso de inauguración.

Una crisis global, necesita una respuesta global afirmaba Camdessus, subrayando una nueva palabra, un tanto barroca, que viene desarrollándose en los medios académicos aliados del Fondo: "hacia una nueva arquitectura del sistema financiero mundial".

Los elementos básicos del nuevo sistema, que formarán indudablemente parte de la Nueva Condicionalidad del Fondo, fueron los siguientes:

- ⇒ Transparencia
- ⇒ Sanidad de los Sistemas Financieros
- ⇒ Participación del Sector Privado
- ⇒ Liberalización ordenada
- ⇒ Prácticas y Códigos estandarizados internacionalmente.

Con la diplomacia que caracteriza una reunión de tal naturaleza, colmada con la crema y nata de las finanzas mundiales, el Señor Camdessus estaba tratando de decir, moderadamente, cosas bastante graves, que han sido acertadamente develadas en el mundo económico intelectual, por luminarias de la talla de Jeffrey Sachs, Paul Krugman, Rudiger Dornbusch, la propia UNCTAD y la CEPAL.

Hablando de Paul Krugman, es bien conocida su alocución en Hong Kong, en marzo de 1998, ante un selecto grupo de financistas internacionales¹, en donde él se pregunta si el FMI dejó las cosas peor de lo que estaban.

La crítica real al Fondo Monetario, añade Krugman, es la acusación de que falló en entender el elemento de pánico en la crisis asiática y que se concentró en países disciplinados, cuando debió haberse concentrado en reasegurar los mercados.

De acuerdo con Krugman, el Fondo subestimó la crisis. "El Fondo debió haber tratado la crisis como un pánico puro, completamente injustificado por los principios fundamentales", añade Krugman. Y aquí viene la recomendación importante: "Debió haber actuado como un puro prestamista en última instancia. Haciendo llegar líneas de crédito a los países asiáticos, sin mayores preguntas".

En lugar de estar criticando políticas y posiciones, gente como Michael Camdessus y Larry Summers (Subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos), debieron "haber aparentado estar contentos cuando hacían su tour por las capitales asiáticas y declarado en cada visita que las economías reales estaban en una forma excelente".

¹ Ver a este respecto: Krugman, Paul "Will Asia Bounce Back?", alocución en el Credit Suisse First Boston, Hong Kong, Marzo de 1998.

Hemos citado con extensión las anteriores apreciaciones de Krugman, para que nos queden algunas lecciones para el caso guatemalteco. La primera, es develar finamente lo que las autoridades monetarias están diciendo, y ser muy astutos en identificar su responsabilidad en el caos, en vista que no siempre queda muy clara.

Segundo, debe tratarse de ubicar posiciones alternativas a la tradicional y conservadora forma de mirar las crisis, en virtud de que en el mundo actual parece existir una égida de pensamiento único, centrado en los tradicionales principios de la teoría cuantitativa del dinero y de la contención de la demanda agregada. Pensamiento que se torna en propiciador de recesiones crónicas y desempleo, como se analizará posteriormente.

Personas como Krugman aceptan lo simplista de sus recomendaciones. Pero nos sirven para pensar. Son simplistas añade Krugman, pues todo mundo está consciente de lo limitado de los recursos del Fondo. No se le puede pedir que se convierta, de la noche a la mañana en prestamista en última instancia de gigantescas necesidades financieras, en países emergentes que han sabido atraer a los denominados "capitales golondrina".

El Fondo indudablemente temía que, de haber actuado como Krugman dice, Indonesia y Corea se hubieran tragado en pocos días los recursos, tal y como sucedió con sus reservas internacionales. ¿ Entonces qué hubiera pasado?.

Lo cierto es que tal y como lo dice el refrán "Donde el río suena es porque piedras lleva", no sólo había pánico, sino las diversas economías asiáticas estaban presentando graves fallas de sanidad en sus sistemas financieros.

Otro grave problema es el político: cómo prestar a países en donde las mafias, las corruptelas y por sobre todo la impunidad y el nepotismo son el pan de cada día, muestra palpable de una deformada economía de mercado. Países donde el hijo, familiares, amigos y concubinas del Dictador dominan el entorno financiero y la confianza se encuentra permeada .

Lo anterior hace adentrarnos ya no en los vericuetos de la política económica, sino en el fascinante mundo de la economía política, sirviendo estas reflexiones teóricas y del entorno internacional como un marco vital para lo que actualmente sucede en Guatemala, en donde podremos comprobar que: simplemente somos una muestra más de las grandes fallas y deformaciones de los hoy pomposamente denominados "países emergentes".

Nuevas Visiones Alternativas en el Mundo de los Países Desarrollados

Un verdadero revuelo en el mundo desarrollado, lo ha constituido la voz de alarma del más grande especulador contemporáneo , el señor George Soros, y su pedido de auxilio para la reconstitución del sistema financiero mundial, a través de un claro involucramiento de autoridades y gobiernos mundiales.

En su nuevo libro sobre la crisis global del capitalismo,² Soros efectúa un certero análisis del nuevo funcionamiento de los mercados financieros, defiende la difusión de complejos instrumentos como los conocidos hedge funds y los instrumentos derivados. Justifica su existencia y perfeccionamiento, pero aclara que todo lo anterior no puede funcionar si no hay una certeza clara, de parte del gran público, que autoridades económicas y políticas pueden garantizar cualquier conato de desastre.

Soros pide algo así como la institucionalización internacional de un Sistema de Prevención de Desastres, aplicado a los negocios financieros, e incluso se atreve a solicitar que se instituya un gran prestamista en última instancia, que en estos momentos atienda las grandes necesidades de los denominados países emergentes.

De acuerdo con Soros, la globalización financiera estaba generando una considerable masa de capital financiero desde el centro hasta la periferia. Esto ocurrió hasta la crisis tailandesa en 1997. Luego, "la crisis asiática revirtió la dirección del flujo", afirma el financista.

A Soros le preocupa que la crisis de la periferia, aumentada por la debacle financiera en Rusia, provoque políticas antiglobalizantes tal y como se ha observado ya en varios países emergentes donde la pobreza está aumentando considerablemente, y es una tentación interesante la imposición de instrumentos que aterrorizan a la globalización, tal es el caso del control de capitales, el congelamiento de depósitos bancarios y otros.

"Hay una necesidad urgente para repensar y reformar el sistema capitalista global", afirma explícitamente Soros, quien a la vez propone que se instituya una Corporación Internacional de Garantía Crediticia, retomando así una propuesta que el mismo Soros hizo en 1997, mediante un artículo publicado en el influyente Financial Times (31 de Diciembre de 1997).

Soros hace eco de una tímida propuesta efectuada por el Presidente Clinton y el Secretario del Tesoro estadounidense Robert Rubin, en la última reunión del Fondo Monetario Internacional, de Octubre de 1998.

Indica Soros que Clinton habló de una cifra cercana a los 150 billones de Dólares para apoyar las derruidas economías emergentes. Esta cifra financiera permitía consolidar un sistema de conversión de Deuda-Capital, a efecto de que las empresas y los bancos de tales países pudieran restituir sus estados financieros.

² Ver a este respecto: Soros, George. "The Crisis of Global Capitalism: Economics - The Independent Magazine, February 1, 1999

El sistema de garantía debiera entonces, reducir los gastos financieros actuales y permitir que el sistema circulatorio crediticio continuara funcionando, pues no hay peor cosa en una depresión que la artritis del sistema financiero.

Finalmente, Soros propone que tales fondos de garantía sean canalizados, no mediante entidades públicas, sino mediante bancos de gran solvencia, bien supervisados y exclusivamente trabajando en tales actividades, sin desviar los fondos hacia otras actividades no previstas.

Es importante indicar finalmente que gente como Soros critique frontalmente a los fundamentalistas del libre mercado como responsables de muchos de los males del sistema, debido a que por lo rígido de su pensamiento contaminan de inflexibilidad al sistema y obstaculizan políticas necesarias que, en su mayoría parecieran ir en contra de la corriente liberal (al menos la más ortodoxa).

Con la consolidación europea, las amenazas de paro, el deseo de no contaminación por parte de la crisis asiática y un cierto descrédito de los más contundentes predicados del dogma liberal, surgen a escala mundial nuevos pensamientos y soluciones que, si se analiza un tanto la historia de las ideas económicas no son nada nuevos, pero son novedosos por lo sorprendente de su irrupción, llegando algunos de ellos a forzar cambios integrales en el mundo de las instituciones económicas y financieras.

Uno de tales planteamientos surge precisamente en Alemania, con el triunfo de la coalición rojiverde de socialdemócratas y ecologistas. El fugaz Ministro de Finanzas Públicas Oskar Lafontaine, pareciera ser por su franqueza de hablar y su agresividad de intenciones, el representante por excelencia de un nuevo movimiento alternativo encaminado a la solución integral de los grandes problemas del nuevo orden económico.³

De acuerdo con Lafontaine "no cabe duda que los mercados financieros se han globalizado, pero las expectativas que muchos expertos habían puesto en el libre tráfico de capitales y en los tipos de cambio flexibles no se han cumplido. Los mercados financieros internacionales no necesitaban una desregulación, sino una nueva regulación".

Recurrirnos al agudo Lafontaine, para ilustrar las claridades de nuevos esquemas de política económica que, si bien podrían tildarse de aún no oficializados en el sobrio ambiente de las finanzas internacionales, han llegado ya a comprometerla tal y como lo comprueba la renuncia irrevocable reciente del propio Lafontaine, por serias discrepancias con el modelo predominante, y principalmente por sus intentos de instituir nuevos impuestos a la energía, con el ánimo de cumplir con

³ Nos basamos aquí en el libro del citado exfuncionario titulado: "No hay que tener miedo a la globalización", Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1998. Entendemos que el citado libro era parte de la plataforma política del Señor Lafontaine. Nos interesa resaltar en este estudio la sistematización y nueva visión con respecto a los grandes problemas del desarrollo y la política económica, vista ésta desde la perspectiva de los propios países desarrollados.

sus propuestas ecologistas, que bien merecen de un análisis detenido en un futuro estudio de esta serie de esfuerzos alternativos.

Lafontaine lanza sus baterías en contra del radicalismo mercantilista a escala global el que "constituye una declaración de guerra a la política". Se sugiere así, desde el lado de la política, un Nuevo Ordenamiento Internacional para conseguir objetivos como los siguientes:

- Estabilizar los tipos de cambio
- Una política de tipos de interés orientada a la estabilidad y el crecimiento
- Una política presupuestaria ajustada a la coyuntura y orientada al empleo
- Una política tributaria equitativa
- Una política tecnológica común
- Una carta social internacional
- Un programa contra la destrucción global del medio ambiente
- Un esfuerzo duradero de la demanda interna.

Se compartan o no estas iniciativas, las mismas son parte de un deseo renovado por reconsiderar una debida interacción entre Economía y Política, tan necesaria en la nueva latinoamérica democrática, en la que la Economía pareciera estar subordinada primeramente a la influencia de unos cuantos grupos de presión, y en donde los políticos simplemente son considerados como personas no aptas para tan complejos menesteres y su papel debiera ser simplemente de tramitadores de leyes muy bien confeccionadas, a gusto del clientelismo patrimonialista que domina las decisiones económicas.

A este respecto son comunes frases como las siguientes: " los valores económicos no pueden aportar el cemento de una sociedad (...) Una democracia no puede tener como objetivo incrementar los réditos del capital o maximizar el valor de las acciones. Una democracia tiene como objetivo permitir la participación de todas las personas en la vida política con igualdad de derechos y este es el objetivo al que sirve una nueva política económica y financiera que haga de la lucha contra el desempleo el centro de su interés. Esta política no toma la globalización como una ocasión para asustar a la gente, sino como una oportunidad para incrementar el bienestar de todos los participantes en la economía mundial".⁴

Los Nuevos Legados Intelectuales de Fines de Siglo

Hemos citado frases de Lafontaine pues nunca antes se había dado, desde los principales países desarrollados, un intento tan agresivo por cambiar el orden imperante el cual se quebró por su propia agresividad y por el tradicional nerviosismo de los ambientes financieros y empresariales que, como vasos comunicantes, transmiten sus temores, preocupaciones y expectativas

influyendo por su gran poder y de múltiples maneras el proceso de formulación de políticas públicas.

Podríamos resumir que las nuevas preocupaciones parecen estar centradas en seculares inquietudes de la política económica: la búsqueda en el largo plazo de la integralidad y el mejoramiento de la calidad de vida de todos y no tan sólo de unos cuantos. Lo interesante de los nuevos planteamientos es que, por ejemplo, en vez de políticas antiinflacionarias estamos examinando cómo superar los males de la deflación y el paro, lo que poco a poco nos viene rememorando a Lord Keynes.

Rememorando a Lord Keynes, el analista económico español Joaquín Estefanía⁵ nos indica "Ahora las cosas han cambiado. La palabra no es desregulación, sino crecimiento y los mismos que enterraron a Keynes se ven obligados a desamortizarlo como instrumento útil para conseguir la recuperación económica (...) se abre una nueva polémica acerca del alcance de una nueva intervención estatal como locomotora del desarrollo".

Lo cierto es que todo esto sale a luz por lo que afirma el propio Estefanía: "las crisis financieras de Japón, México y ahora de Tailandia e Indonesia, han mostrado la potencia, la autonomía y los desastrosos efectos de un capitalismo financiero subdesarrollado"⁶.

A este respecto, pese a lo poco concreto de algunas de sus recomendaciones, resulta impactante leer y releer un interesante artículo publicado en la Revista El Viejo Topo, bajo el sugestivo título "Elogio de la Inflación".⁷ El artículo, cuya lectura pudiera producir escozor a cualquier banquero central de nuevo cuño, bien pudiera llamar a la reflexión, en virtud de que contradice el mito actual de las políticas antiinflacionarias ortodoxas que, con tanto arte los tecnócratas adentran en los sensibles oídos de los políticos de turno que muy poco conocen de los vericuetos macrofinancieros.

El artículo citado empieza con una frase de J. Bergamin, que anticipa lo que será su lectura: "El camino se hace huyendo del camino y el pensar, huyendo del pensamiento". Se subraya la égida de un modelo distorsionado de desarrollo caracterizado por la desigualdad y la ineficacia, basado en la mano de obra barata y en la deslocalización sistemática, así como de una política monetaria y financiera dependiente, no de las necesidades reales, sino, cada vez más de las tasas de interés y de las paridades monetarias, aunque dotado de una gran capacidad de reacción a corto plazo. La miopía, a juicio nuestro es su gran mal, que podría degenerar en ceguera.

⁵ Ver a este respecto: Estefanía, Joaquín "Contra el pensamiento Unico". editorial Taurus, Madrid, 1997 pág. 87

⁶ Ibid. pag. 18

⁷ Ver a este respecto: Veritynge, Jorge "Elogio de la Inflación", en El Viejo Topo, Enero 1997, Número 103, Barcelona

Se añade así que so pretexto de luchar contra una inflación inexistente nos están conduciendo a la deflación. Concluye diciendo una gran verdad que calza como anillo al dedo en el caso guatemalteco actual: "Lástima que la desregulación del mercado de capitales haya desembocado en el mayor caos monetario y bursátil de los últimos 75 años", lástima que sean la incertidumbre de los mercados y la caída del consumo los que constituyen el mayor desactivador psicológico y material de la economía. Estamos ante la "ley del Chollo", o sea, del beneficio a corto plazo, que es cada vez más difícil de obtener.

A este respecto, en el caso de Guatemala estamos acudiendo en estos días al ocaso de la llamada escuela de la "Autorregulación", que dominó en el desarrollo reciente de la denominada "Banca Paralela" y las bolsas de valores. Según esta escuela, las bolsas eran lo suficientemente capaces de imponer sus normas al interior del sistema, sin ingerencia de cuerpos extraños como las burocráticas superintendencias. La falta de previsión, la falta de normas y la carencia de información fluida y oportuna, ha derivado en una crisis sin precedentes, que gradualmente ha venido pulverizando los ahorros de una afectada clase media guatemalteca.

Siguiendo con el artículo que se comenta, el mismo cita a autores de renombre como Rudiger Dornbusch, quien se pronuncia en estos momentos por una política monetaria que acomode el crecimiento. Es decir, una política monetaria que busque un justo medio entre inflación y reactivación, que apueste en alguna medida por el segundo, a pesar de sus riesgos inherentes.

La Desregulación Financiera Repensada o la reconversión de la desregularización

Habiando del pensamiento macrofinanciero que priva, en nuestro medio por ejemplo, las explicaciones sobre los desequilibrios cambiarios y sobre los rumbos de la política monetaria son aquí reservadas para un selecto círculo de especialistas y oyentes. Se hace creer que esta política debiera ser ajena a los notables cambios que estamos observando en nuestra sociedad. Se olvida que ésta es otra política más de la hacienda pública, por algo los mismos banqueros centrales se inventaron eso del "déficit cuasifiscal".

Se hace necesario, entonces el diseño de una política monetaria que comulgue de buena manera con una de tipo financiero. Esta última es la política que se preocupa por saber hacia dónde fluyen los recursos en una crisis o una bonanza y sea capaz de canalizarlos de la mejor forma, en vez de optar por el comportamiento del avestruz en este sentido. Una política que priorice la formación de capital, e incentive la prontitud y eficacia de las instituciones financieras para otorgar créditos productivos o castigue el rentismo,. Esta es una política que se arma, y actúa (pues tiene armas para hacerlo, aún cuando se quiera aparentar deliberadamente que no), cuando el ahorro cae y cuando las fuerzas oligopólicas financieras toman el control de las situaciones.

Así, cuando se trata de liberar recursos o recogerlos del público, una política financiera inteligente y responsable se preocupa por distribuir los costos y beneficios en la mayor parte posible de hogares, empresas e instituciones.

La política financiera es, hoy en día, la más urgente a implementar: ayuda a crear cada vez más empresarios y empleo, se preocupa por el fomento del ahorro, impulsa la transparencia y disemina la información, como ingrediente básico de los mercados (los verdaderos mercados competitivos), ayuda a tecnificar el proceso de preinversión. Debe crear rápidamente nuevas instituciones financieras, no es miedosa, ni defensiva, sino de vanguardia y está consciente de los riesgos y que "el Dinero Importa", como lo dijo alguna vez Milton Friedman. Asimila las lecciones y acontecimientos como la crisis asiática, castigando y previniendo las colusiones, las corruptelas y otras lacras de las finanzas emergentes.

Pareciera ser entonces, como lo dijo alguna vez el renombrado premio Nóbel James Tobin⁸, que debiéramos repensar aquella famosa frase de Adam Smith, que decía " la alquimia de la competencia transmuta la herrumbre del egoísmo personal en el oro del bienestar social", o al menos estudiar los factores que estropean tal competencia.

De acuerdo con Tobin, Smith decía, sus adherentes lo repiten a diestra y siniestra, que las motivaciones egoístas y la información local son suficientes para guiar las decisiones económicas. La teoría moderna requiere de más: información global y completa para todos. Además las teorías del equilibrio general son simplificaciones metafóricas de la realidad a ser juzgadas y medidas por las observaciones sobre el mundo real.

Hablando de Tobin, otro tema importante de citar es su estudio sobre las lecciones de la desregulación indiscriminada en los propios Estados Unidos. Por ejemplo, con respecto a las quiebras de las Cajas de Ahorro y Préstamo, a finales de los años ochenta, la moral de la historia, indica Tobin, es que no podemos aplicar la desregulación indiscriminada a una industria que transa con obligaciones contingentes del gobierno central.

Con esto en mente, la recomendación más prudente que hace el respetado autor es que los países en desarrollo deber ir gradualmente copiando las instituciones financieras y mercados de Estados Unidos y el Reino Unido o Japón. Está muy lejano afirmar que la proliferación de instrumentos financieros, mercados, oportunidades de arbitraje y transacciones de papel en los países avanzados ha creado un producto social que justifica la gran calidad de los recursos humanos que devora. Así, las escuelas de negocios, han comenzado a preocuparse si no debieran estar enseñando a sus estudiantes cómo hacer bienes y manejar trabajadores, en lugar de barajar papel.

⁸ Ver a este respecto Tobin, James "One Or Two Cheers For The Invisible Hand", First Annual Pacific Basin Finance Conference, Taipei, March 13, 1989, Revised April, 1989.

Se concluye así que en un tiempo como el actual, cuando decisiones de largo alcance son esenciales y la miopía es estratégicamente peligrosa, los mercados privados tienen, evidentemente, gran dificultad en focalizar horizontes amplios. Los mercados financieros son entonces una guía incierta para el largo plazo, porque están dominados por especuladores.

A este conjunto de ideas se vincula Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, quien ha convertido esa publicación mensual en un lugar de atención y análisis de las políticas predominantes y sus efectos adversos sobre el empleo, así como sus contradicciones.

Ramonet insiste en que el pensamiento predominante intenta desembarazarse del "obstáculo social" y confía ciegamente en que los mercados financieros orientan y determinan el movimiento general de la economía.

Pareciera ser que todo, hoy en día, si se utiliza cierta lógica y equilibrio mental, apunta a consolidar las instituciones políticas nacientes y pasar de las imprescindibles normas de estabilización macroeconómica a un segundo estadio de medidas de crecimiento.⁹

Ello nos hace desempolvar los estudios pioneros del desarrollo económico y reexaminarlos, por supuesto, a la luz de los acontecimientos actuales y de los sorprendentes avances tecnológicos de la globalización. Por algo la academia sueca ha reconocido los aportes intelectuales de un teórico de estas especializaciones, como lo es el economista indio Amartya Sen.

II. Guatemala: Política económica y problemas monetarios.

Durante el primer semestre de 1998, el escenario macrofinanciero se mostraba dominado por aspectos como los siguientes:

- ⇒ Presencia de creación de liquidez básicamente de origen externo
- ⇒ Incremento anualizado del 20% de la actividad crediticia de los bancos.
- ⇒ Incrementos cercanos al 20% en la masa monetaria
- ⇒ Tendencia decreciente en las tasas de interés (pero con presencia de rigideces para la reducción del gap o brecha financiera).
- ⇒ Crecimiento cercano al 4% en el PIB
- ⇒ Crecimiento bastante moderado de la inflación
- ⇒ Tendencia a un déficit crónico de la balanza comercial
- ⇒ Oscilaciones y carácter cíclico del tipo de cambio, acompañadas de una tendencia al alza, que se confirma a finales del primer trimestre de 1998.

⁹ Tomando esta afirmación de Estefanía, se recomiendan dos estudios notables al respecto: Maravall, José María "Los resultados de la democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1995 y Bresser Pereira, Luis Carlos et al "Las reformas económicas de las nuevas democracias", Alianza Editorial, Madrid, 1995.

En los lineamientos de mediano plazo del Banco de Guatemala, la política trazada advierte explícitamente su objetivo básico: abatir cualquier expectativa inflacionaria, "lo cual debe privilegiarse sobre cualquier otro objetivo".

Oficialmente, se hacía patente ya por esas fechas una notable deformación del sistema financiero: la existencia de una brecha completamente anormal entre tasas de interés activas y pasivas en todos los bancos del sistema, representando esta situación un síntoma de poca competencia interna.

Esta deformación es explícitamente reconocida por las autoridades monetarias, al punto que en los lineamientos de política para 1998 se indica lo siguiente: "en condiciones de competitividad, el diferencial entre las tasas de interés activas y pasivas debe ser suficiente para cubrir los costos, riesgos y beneficios normales de las instituciones bancarias. En la práctica, los amplios diferenciales que se aprecian en el sistema financiero guatemalteco obedecen, tanto a la intervención de la autoridad monetaria en los mercados financieros (vía encaje) como a un bajo grado de competitividad del sistema bancario".

Esta patología acentuaba en los gerentes de las entidades financieras guatemaltecas un descuido que se volvió después en trágico para muchas de ellas: el desdén en propiciar un cuidadoso manejo de las cuentas de activos y pasivos y el logro de adecuados calces (o compatibilidades) entre ambas. Es decir, logrando adecuados engarces entre activos y pasivos de corto, mediano y largo plazo.

A esa fecha, la autoridad monetaria, y los agentes económicos mantenían una expectativa optimista, derivado de factores como los siguientes:

- ⇒ La venta de activos, calculada a esa fecha en un ingreso de alrededor de 600 millones de Dólares.
- ⇒ La eventual colocación en los mercados internacionales de bonos del tesoro expresados en Dólares, por 140 millones.
- ⇒ Ingresos de recursos de la paz, por un monto de 140 millones de Dólares.

Una novedad en los documentos oficiales de la época era el reconocimiento oficial de operaciones Off Shore, como producto de la sobre liquidez, que ha buscado su refugio en el sistema bancario, en vez de las arcas tradicionales del Banco de Guatemala, a través de los otrora famosos CENIVACUS.

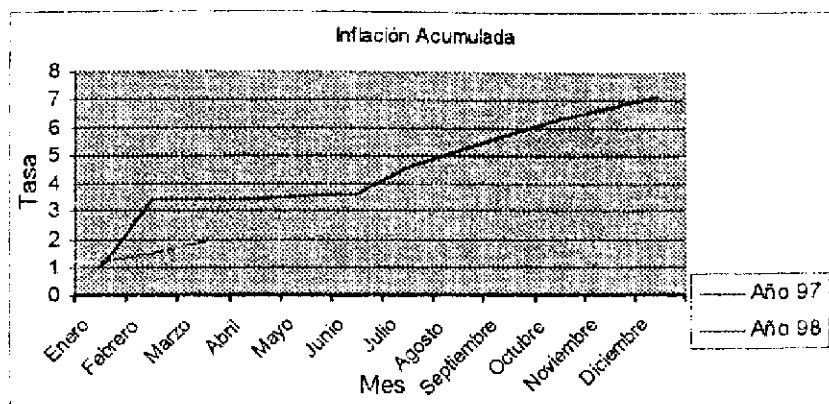
La autoridad monetaria no dice nada sobre la necesidad de regular estas operaciones, dejándolas completamente al libre albedrío de la escueta legislación vigente, visión que contrasta con la de hoy en día en la que los fondos Off Shore son un factor causal del incentivo a comprar dólares, influyendo ello en la devaluación monetaria observada.

Ante las dificultades que esa sobrelíquidez se ubique en inversiones rentables, indican las autoridades, los bancos del sistema convierten los quetzales en fondos Off Shore. Como respuesta a lo anterior, únicamente se propone autorizar la recepción de depósitos en dólares, lo cual está facultado por el artículo 65 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y 3 de la Ley Monetaria.

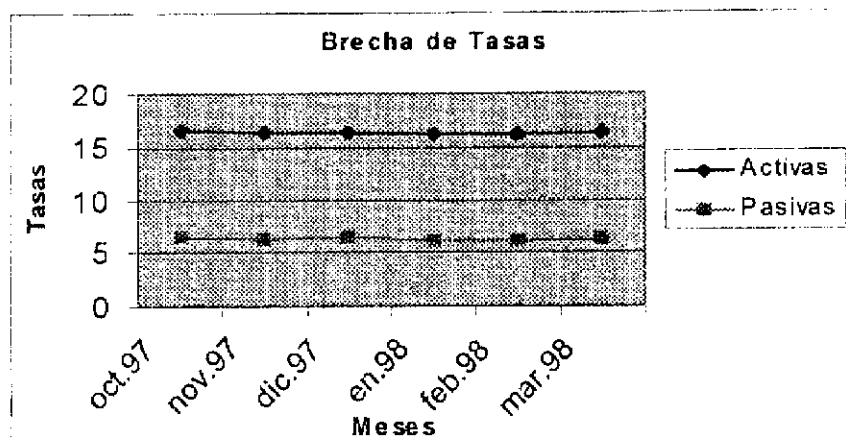
Como se ve, el Banco de Guatemala a esa fecha, claramente venía acomodando operaciones Off Shore, con lo cual éstas proliferaron rápidamente en el medio, acentuadas luego por el éxito obtenido en la primera colocación globalizada de bonos del tesoro expresados en dólares, los cuales fueron comprados en su mayoría por tenedores locales de dinero.

En relación con indicadores macroeconómicos clave, los mismos no representaban motivo de alarma alguno. La inflación, por ejemplo, seguía un ritmo similar al año 1997, tal y como se aprecia en el cuadro de la página siguiente. A finales de marzo de 1998, por ejemplo, la inflación acumulada representaba únicamente el 1.95%, mientras que en esa misma fecha en 1997, la misma era del 3.26%. Mientras que, al final de 1997, la inflación se situaba en una cómoda cifra del 7.13%.

Esto se apega a nuestro marco teórico y realidades foráneas, examinado al principio del presente trabajo, donde tratamos de demostrar que la preocupación de hoy en día pareciera no ser más la inflación, sino su opuesto: la deflación económica y con ello la recesión y el paro.



Ahora bien, en relación con las tasas activas y las pasivas, el siguiente cuadro refleja las deformaciones arriba indicadas:



El problema de la notable brecha entre tasas para operaciones activas y pasivas nos coloca en la necesidad de estudiar de manera urgente la estructura de organización industrial del sistema bancario guatemalteco. Sin lugar a dudas, los niveles mostrados permiten inferir de antemano que el sistema se caracteriza por una estructura cartelizada, en donde probablemente los grandes bancos parecieran fijar las condiciones básicas del mercado, y tanto los bancos pequeños, como la denominada banca paralela, no hacen más que seguir las señales impuestas.

Lo anterior ha derivado en un rudimentario manejo del Gap (Gap Management), que dista mucho del que se practica no sólo en los países desarrollados, sino en los sistemas emergentes.

Los modelos de administración del Gap, están preocupados con la exposición de los ingresos financieros netos, en materia de los cambios en las tasas de interés.

Debemos recordar que uno de los objetivos de la regulación financiera tiene que ver precisamente con la estructura del sistema. Seguridad, estabilidad y estructura son las tres palabras claves de la regulación, y en Guatemala lo referente a estructura pareciera dejarse de lado, en aras de respetar los dogmas fundamentales de la liberalización financiera.

El objetivo de la estructura tiene que ver con el grado de competencia y de eficiencia de la industria bancaria¹⁰. Este modelo se refiere tanto a la conducta bancaria, como a la estructura y su rendimiento, así:

Estructura -----) Conducta -----) Rendimiento.

La estructura se refiere al número de firmas en el mercado, la conducta a su comportamiento, mientras que el rendimiento se refiere a la cantidad y cualidad de los productos y servicios ofrecidos. La conclusión fundamental del modelo es que mientras más firmas hay en el mercado, menos son las posibilidades de comportamiento anticompetitivo, y mayores las posibilidades de mayor calidad de los productos ofrecidos.

Con ello en mente, las autoridades monetarias procedieron a una liberalización del sistema, a la autorización de nuevos bancos, sin tener en mente también que dicha liberalización necesita de mecanismos que le den fisonomía a una nueva estructura competitiva, en torno a la cual se ha trabajado muy poco, pues ni siquiera existen diagnósticos serios al respecto.

De acuerdo con los tratadistas del análisis de la estructura bancaria, en la industria de servicios financieros, precios competitivos para los clientes significan bajas tasas para créditos y altas tasas para depósitos. En Guatemala, la lógica de la liberalización pareció operar completamente al revés.

En materia de regulación existen objetivos contradictorios entre el logro de una adecuada estructura de competencia, y la seguridad y estabilidad del sistema. Los legisladores deben entonces encontrar un justo medio entre ambos.

Cabe subrayar finalmente, que en un ambiente de liberalización de tasas de interés, las entidades reguladoras deben acrecentar sus esfuerzos para consolidar los tres objetivos apuntados. Los expertos coinciden en concluir que a mayor liberalización, mayores presiones del lado de la competencia, mayores amenazas de quiebras bancarias, y mayor atención del lado de los reguladores para prever crisis y sus problemas colaterales.

¹⁰ Ver a este respecto, por ejemplo, la interesante exposición del modelo de Organización Industrial bancaria, que se efectúa en el clásico libro de texto de las escuelas bancarias estadounidenses: Sinkey, Joseph "Commercial Bank Financial Management", Macmillan Publishing Company, New York, 1986, pag. 142.

Continuando con nuestro análisis de lo acontecido en 1998, al mes de octubre de dicho año, habían cambiado dramáticamente muchas de las condiciones.

En efecto, mientras las autoridades monetarias y financieras hacían oficial un optimista Modelo de Consistencia, utilizado para estimaciones, denominado Revised Minimum Standard Model Extended (RMSM-X), elaborado con el apoyo del Banco Mundial, la situación en la calle parecería ir en otra dirección:

- ⇒ Se hablaba de manipulación en el SINEDI (sistema de cambio de divisas).
- ⇒ El nuevo Ministro de Finanzas Públicas venía ordenando de manera imperativa el retiro de depósitos de las instituciones autónomas de los bancos del sistema, y su regreso a las bóvedas del Banco de Guatemala.
- ⇒ Se producía la venta masiva de valores del Banco de Guatemala, para recoger liquidez.
- ⇒ El Banco de Guatemala intervenía continua y masivamente con la venta de Dólares.
- ⇒ Se producía una inducción deliberada hacia el alza en las tasas de interés.
- ⇒ Se producía, con la excusa del sobrecalentamiento de la economía, una inducción al cierre de carteras de crédito.

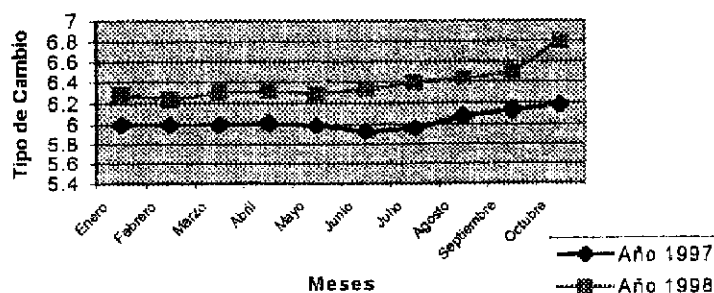
Esta serie de medidas, muchas de ellas de corte recesivo, causaron rápidamente el desencaje de múltiples bancos en el sistema bancario, y la paralización del crédito hacia las actividades productivas, además de estar produciendo un encarecimiento del crédito de corto plazo, causado por la disputa de los más grandes demandantes de fondos prestables, para otorgar crédito a sus clientes principales.

Las reacciones no se hicieron esperar, y algunas de ellas nos permiten efectuar la radiografía de nuestro sistema financiero. El Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín afirmaba lo siguiente:¹¹ "En Guatemala, al no existir un mercado de acciones, la información no fluye inmediatamente. Tenemos que esperar meses para tratar de estimar el efecto de las decisiones económicas del Banco Central. Sin embargo no se requiere de mucho tiempo para saber la dirección que tomará nuestra economía con tasas de interés más altas: un crecimiento económico más lento".

La pérdida de credibilidad presiona inmediatamente el tipo de cambio, y súbitamente dicha variable se volvió a convertir en un problema para la autoridad monetaria, tal y como se comprueba en la siguiente gráfica:

¹¹ Ver a este respecto el artículo de opinión del Licenciado José Raul Gonzalez Merlo, Prensa Libre, 6 de Octubre de 1998.

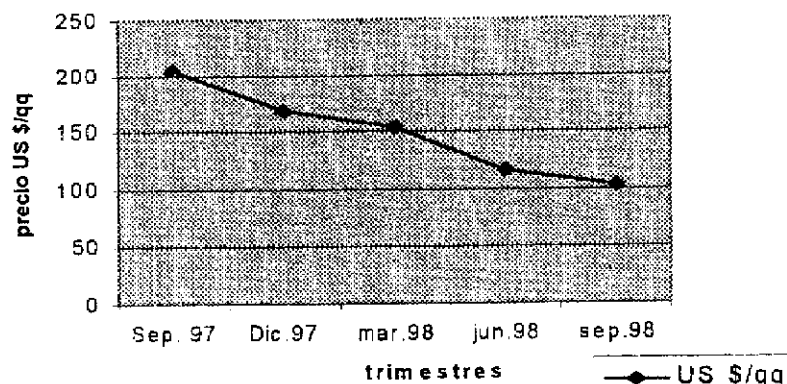
Evolución Tipo de Cambio



La literatura sobre variaciones al tipo de cambio, e incluso sobre las temidas corridas cambiarias se volvió a poner en boga en América Latina en 1998, y en el caso que nos ocupa, en Guatemala. De pronto, las condiciones descritas al principio del año, cambiaron rápidamente y lo que parecía un promisorio escenario para la recuperación económica y la reactivación productiva, acabó siendo toda una pesadilla, que ha venido llevando a la quiebra al sistema de la banca paralela y se encuentra amenazando al sistema bancario regulado.

La caída en los precios internacionales del café, fue otro de los factores, que luego unido a los destrozos del Huracán Mitch parecen haberse confabulado contra la economía guatemalteca, confluyendo todo ello con el cambio de un nuevo Ministro de Finanzas Públicas, quien parece haber llevado la mala suerte de los infortunios del entorno.

Precios del Café



Como se sabe, la crisis no ha sido coyuntural, lleva ya un período de siete meses (agosto 1997-marzo 1998), acarreado diversas quiebras de empresas financieras no bancarias, desprotegidas del sistema de salvamento y de adelantos de la banca central.

La crisis de liquidez en el sector privado, ha contrastado con la vigencia y acrecentada confianza en los denominados títulos de primer orden del sector público, siendo además que el fisco ha continuado su acumulada serie de compromisos políticos, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual no ha escatimado esfuerzos para continuar alimentando la maquinaria pública, movida gracias a la deuda pública interna, cuantiosas colocaciones del IGSS, los préstamos externos y últimamente por las inusitadas ampliaciones presupuestarias, (más de Q3,0000) millones, provenientes de la venta de reservas monetarias internacionales.

Esta singular situación, en plena época de privatizaciones y de liberalizaciones, está creando de nuevo una modalidad de efecto "crowding out", tan estudiada por los economistas. Como se sabe, mediante este efecto, las autoridades monetarias y fiscales cortan el paso de la inversión privada, dado que los recursos son escasos, y jalan recursos hacia el fisco, con el ánimo de financiar proyectos y compromisos públicos.

La siguiente gráfica, nos señala por ejemplo el gigantesco monto en concepto de pago de interese efectuados por el Ministerio de Finanzas Públicas al sistema bancario durante los últimos años:

Cuadro.
Pago de Intereses por el Minfin
-en miles de Q-

Año	Banguat	Otros	Total
1996	26.2	387.7	413.9
1997	47.9	312.8	360.7
1998	7.7	556	563.7
Total	81.8	1256.5	1338.3

Fuente:
MINFIN.

Nótese cómo poco a poco nos vamos acercando a los escenarios comparados que presentamos al principio en materia de la economía mundial. El financierismo del que habla Tobin, los temores a la deflación y la recesión, las corridas cambiarias, la falta de credibilidad ante las autoridades económicas. Todos esos son factores que se apoderaron del escenario económico guatemalteco a finales de 1998 y nos siguen aprisionando.

Una voz legítima que se ha venido escuchando a este respecto, con mayor insistencia es la de los directivos de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa -FEPYME-, gremial que ha venido siendo duramente golpeada por los acontecimientos.

En declaraciones dadas a la prensa en Octubre,¹² Julio Reyes, Presidente de FEPYME comentaba en forma sencilla un fenómeno que tiene profundas implicaciones para el estudio de nuestra política económica: "desde que las autoridades anunciaron la venta de títulos de valor en el mercado con tasas sumamente altas los agremiados están alarmados. Consideran que la medida no es la más apropiada en estos momentos pues desestimula inversión y producción. Cualquier empresario encontrará más atractivo comprar papeles con valor que invertir y generar empleo".

Reyes no hace más que poner el dedo en la llaga ante la notable deformación de nuestra economía y el sesgo de privilegios de nuestra política monetario-financiera: hemos estado desde 1991 favoreciendo el rentismo, la inversión de corto plazo y nos lamentamos, un tanto falsamente, que nuestra inversión privada no busque proyectos más complejos, pertenecientes a los sectores reales, con visión de largo plazo. Ambos son simplemente dos hechos incompatibles en un sistema económico moderno.

Las secuelas hoy, de todo lo descrito son las siguientes:

- ⇒ Se prevé que las exportaciones de café se reducirán en US \$ 225 millones.
- ⇒ La iliquidez en la economía todavía está resentida, afectando con más fuerza al sector hipotecario.
- ⇒ Las optimistas perspectivas en torno a la vivienda popular se han desvanecido debido al cese de apoyo financiero por parte de FOGUAVI
- ⇒ Existe una pérdida completa de credibilidad en el sector de entidades financiera no bancarias, con la quiebra de: Agrocomercial, Agricafé, Fincorp, Serfica,
- ⇒ Se tiene prevista una sorprendente ampliación presupuestaria de Q.3,000 millones, destinada a inversión pública

¹² Ver a este respecto, la entrevista celebrada con Julio Reyes, Presidente de FEPYME y publicada en *El Quetzal*, Siglo Veintiuno 28/Oct/1998.

- ⇒ Como en toda medida de incremento masivo del gasto público, se teme por la prevalencia de altas tasas de interés, y presiones sobre el tipo de cambio.
- ⇒ En general, el problema tan estudiado en estos tiempos de Crisis de Credibilidad, parece ser el que mayor impacto negativo tiene sobre la política macrofinanciera guatemalteca.

III. Exposiciones y debates en el Foro Económico

Se ha efectuado un amplio análisis del entorno, en virtud de que se considera que ello es fundamental, para entender las orientaciones de las discusiones en el seno de las mesas redondas llevadas a cabo.

Las mismas tuvieron inicialmente un fuerte contenido fiscal, y más bien tributario, en virtud de que el cambio de Ministro de Finanzas Públicas, los compromisos ante el Grupo Consultivo, y el proceso de culminación del presupuesto para 1999, podrían ser motivantes para medidas de tal corte.

Durante el transcurso de las discusiones, la sorpresiva recesión económica, que se manifestó inicialmente con algunos cambios de política monetaria, obligó a tratar fenómenos de corte financiero, con lo cual las discusiones se centraron en problemas como la regulación, la estructura del sistema financiero, la gestión bancaria y demás.

En síntesis se trataron, en su orden los siguientes temas:¹³

1. Panorama Tributario del país y perspectivas de la Superintendencia de Administración Tributaria. Charla magistral dictada por el Doctor Gert Rosental.
2. Conveniencia de Modificaciones a la actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles. Con charlas magistrales del Licenciado Eduardo Weyman y el Señor Alcalde de Quetzaltenango Don Rigoberto Quemé.
3. Conveniencia de Modificaciones a la Actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles. Con charla magistral del Licenciado Richard Aitkenhead.
4. El Pacto Fiscal: Posibilidades y Prospectiva en Guatemala. Con charla magistral del Doctor Arturo Montenegro.
5. La Il liquidez Actual: Factores que la causaron y perspectivas. Con charlas magistrales de los Licenciados Guido Rodas y Gabriel Castellanos.

¹³ Sobre todos los foros existe una síntesis ejecutiva de lo tratado, elaborada con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert

6. Análisis de los documentos: "Posibles efectos de la colocación de mayores reservas técnicas del IGSS en el mercado financiero nacional" y "Análisis de la colocación de reservas monetarias del IGSS en el sistema financiero nacional". Con charlas magistrales del Licenciado Carlos Valle, el Ingeniero Oscar Villagrán y el Ingeniero Víctor Suárez.

Como se observa, cuatro de las mesas redondas abordaron temas tributarios y fiscales, mientras que las dos últimas restantes se centraron en la problemática financiera actual. Sin embargo, como se verá más adelante, lo profundo de las discusiones, el alto grado de profesionalismo de los asistentes y la independencia y creatividad de las discusiones demostraron la amplia interacción entre lo fiscal y lo monetario, y la urgencia de que ambas políticas acomoden el crecimiento económico, y propendan hacia mecanismos más sostenibles de desarrollo.

Veamos a continuación una síntesis comentada de cada uno de los foros. Cabe aclarar que, para el lector acucioso se recomienda revisar las síntesis ejecutivas de cada reunión, que están a disposición en la Fundación Friedrich Ebert.

Panorama Tributario y Perspectivas de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.

Nada más útil para tener un marco de políticas, concentrándose luego por supuesto en el tema tributario, que haber invitado al Doctor Gert Rosental a una primera charla magistral.

El Doctor Rosental, Ex Secretario Ejecutivo de CEPAL, fue abundante en comparaciones con otras realidades, subrayando claramente que en materia fiscal, las políticas guatemaltecas parecieran estar a la zaga de las desarrolladas por los países latinoamericanos.

Cuatro puntos básicos del entorno de la SAT, fueron explicados magistralmente por Rosental al inicio de su plática:

- ⇒ Un panorama macroeconómico caracterizado por una bajísima carga tributaria, que no ha variado en los últimos cuarenta años, acompañado de un escenario de políticas tributarias que no han hecho más que sustituir unos impuestos por otros, sin incrementar la carga, ni darle sostenibilidad a los ingresos del fisco.
- ⇒ A lo largo de los años, la contracción del gasto social ha sido la solución preferida, ante las restricciones de los ingresos. Para ello una comparación casi grotesca: en Costa Rica el gasto social representa el 20 por ciento con respecto al PIB, mientras que en Guatemala la relación es del 3.3 por ciento.
- ⇒ Las grandes debilidades de la gestión fiscal, que han propiciado lacras como la evasión y elusión fiscal, la inequidad del sistema, y en general la corrupción administrativa a todos los niveles.

- ⇒ La prevalencia de una débil institucionalidad fiscal, que está relacionada con una débil institucionalidad en general. En Guatemala, los mecanismos de coerción (o enforcement), son poco efectivos. Ello se ha venido agravando por la actitud hostil del sector privado a pagar impuestos y la falta de acuerdos duraderos al respecto.

Analizando las exigencias del momento, el Doctor Rosental abordó los compromisos que en la materia estipulan los acuerdos de paz, que destacan para el mediano plazo un nivel de recaudación equivalente al 12 por ciento del producto, y un incremento del 50 por ciento en el gasto social. Cabe destacar que en el Caribe el nivel de tributación oscila entre el 25 al 30 por ciento.

En relación con la SAT, dicho organismo debe verse como una parte integrante de una nueva política fiscal, y no como la tabla salvadora de los seculares rezagos en esta importante área de la política económica.

En efecto, la sola existencia de la SAT no resolverá, de la noche a la mañana, los problemas del financiamiento estatal, principalmente los relacionados con el gasto social.

Sin embargo, debe reconocerse que la SAT representa un avance institucional de gran importancia, y debe apoyarse su funcionamiento. Dicho funcionamiento deberá estar alejado de los grandes intereses sectoriales y políticos que podrían poner en entredicho la institución, si queda sometida a los mismos.

Uno de los grandes retos de la SAT es estar a tono con las tecnologías organizacionales de nuestros tiempos: recurso humano calificado, adecuados sistemas de control, y un conjunto de leyes básicas que le permitan operar con eficacia. Es decir leyes que eliminen todas aquellas ventanas y refugios que usan los contribuyentes para no pagar impuestos, y que eliminen la larga lista de exoneraciones y privilegios, tan comunes en la legislación tributaria guatemalteca.

Debemos concluir entonces que la SAT por si misma no resolverá todo. Se necesita de una reforma fiscal integral, pues debe ampliarse la base tributaria, hay que fortalecer y modernizar el Organismo Judicial y el Ministerio Público, en atención a estas áreas.

La irrupción de una nueva cultura tributaria es también importante. Pues ello tiene que ver con la descentralización, haciendo partícipes en la misma a los alcaldes y demás autoridades locales. Promoviéndose por todos los medios de comunicación una cultura tributaria que identifique el aporte ciudadano con el gasto social.

Como era de esperarse, las palabras finales de la exposición del Doctor Rosental, motivaron una discusión ampliada del tema, pues se relacionó la inexistencia de una política tributaria sólida y sostenible, con la carencia de un modelo coherente de política económica de mediano y largo plazo.

Este último tema, que apasiona a expertos en las temática institucional y económica, fue parte del primer consenso obtenido en el foro: la necesidad de entretelar todos los instrumentos de soporte del desarrollo económico y social guatemalteco es una necesidad impostergable. Debemos recordar a este respecto, indicó el Doctor Rosental, que los acuerdos de paz nos exigen metas a lograr, pero no nos indican el CÓMO hacerlo, y es allí en donde está todo el arte de la formulación e implementación de la política económica.

En cuando al tema tributario, la gran preocupación de la mayoría de analistas, es el extremado peso político y de influencia sectorial que tiene el tema, como la mayoría de temas vinculados a la política económica del país. Fue común en los asistentes el oír comentarios acerca de la subordinación técnica hacia intereses más que todo sectoriales que guarda nuestro proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas.

Dados lo contundente de los comentarios, comenzó a perfilarse entre los organizadores de los foros un consenso sobre lo necesario de impulsar actividades de tal naturaleza, las que, mediante la maduración paulatina de lo tratado logre dignificar el criterio profesional en materia de enfoques de política pública y temas institucionales, en un país en donde las minorías sectoriales dominan el espectro en estos campos. Ello hizo a los presentes pasar continuamente de la política económica y la política pública a la economía política, tan necesaria para no perderse en los tecnicismos de la macroeconomía convencional.

Conveniencia de Modificaciones a la Actual Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles.

La participación de un técnico economista, como lo es el Licenciado Weyman y un político de nuevo cuño, como lo es Don Rigoberto Quemé, actual Alcalde de la ciudad de Quetzaltenango, aseguraron el éxito del segundo evento.

Weyman inició su exposición asociando el impuesto sobre inmuebles a la necesidad de fortalecer la descentralización en el país. Con el tema de la descentralización en el tapete, se abre para foros posteriores una rica y variada discusión sobre un tema de crucial importancia para la modernización del Estado guatemalteco, que es además uno de los pilares de la nueva política social y del gasto social, subrayado por el Doctor Gert Rosental en la charla anterior a la presente.

El Licenciado Weyman inició su plática enunciando algunos principios modernos vinculados con el impuesto territorial, siendo éstos los siguientes:

- ⇒ Debe fortalecerse la capacidad local para administrar cargas fiscales como la propuesta.
- ⇒ Debe fomentarse una adecuada interrelación entre políticas gubernamentales y políticas de los gobiernos locales

- ⇒ El impuesto a descentralizar debe ser sencillo de administrar
- ⇒ El impuesto territorial, por ser un impuesto sensible, debe ser producto del más amplio consenso ciudadano.
- ⇒ El momento político, el peso de los distintos sectores productivos en la economía, el grado de avance de la descentralización y el poder tributario de los gobiernos locales, son variables clave para configurar un nuevo impuesto territorial.

En cuando a las características del impuesto mismo, existen dos grandes tendencias teóricas, que guían su formulación. Por un lado, aquella que grava el valor del terreno y de las inversiones incorporadas, y por otro aquella que prescribe gravar sólo la extensión territorial.

Lo atractivo de esta última es su mayor grado de simplicidad, en virtud de que la tendencia que grava las inversiones incorporadas al inmueble necesita de un sistema de registro y catastro más complejo.

En relación con el catastro, Weyman fue claro al comentar que no se debe esperar a que el mismo esté finalizado pues, como se sabe, ello es frecuentemente una excusa para no emprender con un impuesto territorial, en virtud de que en los países en vías de desarrollo el proceso de modernización catastral es lento y oneroso.

Weyman propone entonces emprender con una nueva legislación impositiva en la materia, usando la información que esté al alcance. Además, el propio impuesto, indicó, acelerará el desarrollo de los diferentes sistemas catastrales, y no al revés, como algunos pretenden afirmar.

Refiriéndose a la interacción gobierno central - gobiernos locales, debe quedar claro que el impuesto territorial no significa para el gobierno central el desembarazarse de los problemas de financiamiento municipal y local. El gobierno central debe participar activamente en el apoyo de este impuesto, su grado de cumplimiento y sus mecanismos de implementación.

La flexibilidad de la nueva ley fue otra condición comentada por Weyman. La misma no debe ser una camisa de fuerza para las municipalidades, y debe dejar libertad a cada gobierno local, para adaptarlo a sus necesidades, incluso en materia de tasas, que pareciera ser el problema crucial a resolver en este tema.

Pretender, por ejemplo, indicó Weyman, delimitar a través de una ley general, qué áreas del país estarán sujetas al impuesto y a qué tasas, es absolutamente imprudente. Por otro lado debe honrarse el principio de autonomía municipal.

En este sentido, debe dejarse a criterio de los consejos municipales, lo referente al tema de la fijación de tasas, por ejemplo. Por razones de equidad, y de política, los consejos municipales deben involucrarse en la responsabilidad de decidir las tasas y los sectores a aplicarse.

Finalmente, es preciso aclarar que el Licenciado Weyman basó su análisis en la necesidad de reformular todo lo actuado en el país, en materia de impuesto territorial, debido a que los cambios que en fecha reciente anterior se habían decretado al respecto carecieron, a su juicio, de legitimidad, al no haber sido adecuadamente expuestos a la discusión ciudadana, ni a la discusión amplia en el seno del Congreso de la República.

La participación del Señor Quemé, vino a ilustrar en toda su dimensión la necesaria interacción entre políticas económicas, descentralización y el que hacer político en general.

El Alcalde Quemé subrayó algunos problemas de credibilidad institucional en la aplicación de la polémica reforma al Impuesto Unico sobre Inmuebles, que debió ser derogada rápidamente por el gobierno central debido a la presión ciudadana ejercida en su contra.

Un desacuerdo importante, que generó más controversia posteriormente fue la participación del gobierno central en materia de porcentajes de captación. Un 40 por ciento para el gobierno central, indicó el señor Quemé, era objetado por la gran mayoría de los representantes edilicios.

Posteriormente, el expositor ilustró sobre los grandes conflictos sociales que puede acarrear la aplicación de un impuesto como el descrito. Luego de la reforma decretada, grupos políticos organizados, tal es el caso de la URNG y el partido FRG agitaron a la población, y la lanzaron no sólo en contra del gobierno central, sino en contra de las autoridades municipales. Ello fue particularmente activo en el área rural de Quetzaltenango y Totonicapán.

La dicotomía guatemalteca entre lo urbano y lo rural es resumida muy bien por el Alcalde Quemé en la siguiente frase: "Para Quetzaltenango la ley estaba bastante bien por los servicios públicos y con un valor de la tierra bastante alto, pero en otras regiones, la gente por tradición se siente ligada a la propiedad de la tierra, de manera tan fuerte que considera que un gravamen a la tierra es un ataque a la cultura y a la población".

Otra reflexión, de tremendo impacto futuro es la siguiente: "los legisladores debieran hacer un esfuerzo y conocer mejor la realidad del país, para poder adecuar una ley que no fuera muy general y tuviera sus variantes. Tiene que considerarse en este sentido el derecho consuetudinario".

La participación del Alcalde Quemé dejó una serie de inquietudes que deberán necesariamente ser recogidas por los foros siguientes:

⇒ ¿Cuál es la configuración básica de una política pública de descentralización en el país?

- ⇒ Cómo debe darse una interacción democrática entre gobierno central y municipalidades.
- ⇒ ¿ Debe o no existir un precio más cercano al mercado en los servicios esenciales de carácter público-municipal?
- ⇒ ¿ Qué formas de consenso ciudadano deben buscarse en la emisión o reforma de leyes, vinculadas con la política económica del país?
- ⇒ ¿ Cómo debe vigorizarse la gestión de nuestros gobiernos locales?
- ⇒ ¿ Qué papel renovado debe buscársele al sistema de consejos de desarrollo?
- ⇒ ¿ Cómo deben interactuar los fondos sociales, que son organismos de carácter temporal, en el desarrollo regional del país?
- ⇒ La urgencia de acometer de una vez por todas una política de desarrollo agrario y propiedad (urbana y rural de la tierra), acompañada de un sistema catastral más eficiente y ágil.

El Impuesto sobre la Renta y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias: Análisis y Futuro.

Con una charla magistral, dictada por el Licenciado Richard Aitkenhead, se llevó a cabo este tercer foro, el 1 de octubre de 1998, en plena época de crisis financiera, tal y como la describimos al principio.

Los temas discutidos fueron el de la situación actual y mecanismos de recaudación de recursos importantes provenientes de dichos impuestos; la orientación futura de propuestas fiscales en Guatemala, considerando los acuerdos de paz y, finalmente, las posibilidades de un pacto fiscal.

Cabe agregar que tales foros fueron los primeros que en Guatemala abrieron la discusión en torno de un pacto fiscal, aún cuando no había seguridad dentro del Ministerio de Finanzas Públicas, en cuanto a impulsar un proceso con tales características.

La discusión se llevó a cabo en un ambiente más tranquilo y viendo hacia el futuro, pues el nuevo Ministro de Finanzas, el Licenciado Pedro Miguel Lamport, había dado algunas señales de falta de urgencia en aprobar reformas fiscales. Por un lado, las reformas al IUSI habían fracasado y en ámbito fiscal las presiones se aminoraban debido a las buenas perspectivas de venta de activos públicos que hoy han derivado en un jugoso incremento al presupuesto público en alrededor de Q3,000 millones.

Con ello en mente, la plática del Exministro Aitkenhead, así como las discusiones ulteriores tuvieron una visión a futuro, y plantearon el marco de discusión hacia el hoy en debate Pacto Fiscal.

De acuerdo con Aitkenhead el sistema tributario guatemalteco se basa en cuatro tipos de impuestos, que generan cerca del 90 por ciento de la recaudación:

- ⇒ El impuesto sobre la renta
- ⇒ El impuesto al valor agregado -IVA-
- ⇒ Los aranceles
- ⇒ Los impuestos al consumo o a la distribución de productos específicos como el del trabajo, las bebidas alcohólicas o la comercialización del petróleo.

En tal sentido, uno tiende a concentrarse en tales rubros para labores de análisis y proponer reformas, ya sea a tales impuestos o impulsar reformas más integrales.

El expositor indicó que tan sólo en los últimos diez años hubo alrededor de doce reformas a tales impuestos, denotando los siguientes aspectos importantes:

- ⇒ Julio de 1983: se reforma el impuesto sobre la renta, eliminando la tasa única para empresas y personas, y reduciéndose la tasa máxima del 52 al 42 por ciento para empresas, y del 52 al 48 por ciento para personas.
- ⇒ 1987: se suprimen y se crean otros impuestos. Se aumentan las deducciones personales, en el caso del impuesto sobre la renta, y se reduce el número de tramos, de 67 a 16 para las personas, y de 5 a 3 para las empresas. Posteriormente se reduce nuevamente la tasa para las personas, de 48 a 34 por ciento, y para las empresas, de 42 a 34 por ciento.
- ⇒ 1992: se continúa con la supresión de otras exenciones al impuesto sobre la renta, y se establece un sistema de subsidio, consistente a la afectación del impuesto solamente para personas con ingresos anuales mayores a los Q.24 mil. Además, se reduce el número de tramos para las personas, de 16 a 3. Se baja la tasa máxima personal de 34 a 25 por ciento, se aumenta la tasa mínima del 4 al 15 por ciento, y se sustituye la tabla de tramos para las empresas, por una sola del 25 por ciento. Se dispone finalmente un pago a cuenta del 1.5 por ciento, de las ventas de las empresas, como pago a cuenta del impuesto sobre la renta.
- ⇒ 1994: la Corte de Constitucionalidad, decreta que el pago a cuenta es inconstitucional, ordenando su supresión. Se modifican las tasas nuevamente, aumentándolas al 30 por ciento, para personas y empresas, y se modificó la periodicidad del pago anual de los impuestos a pagos trimestrales, como una manera de tratar de compensar los efectos por la derogatoria de los pagos a cuenta.
- ⇒ 1996: Se suprimen otros incentivos fiscales, que tenían relación con el impuesto sobre la renta, y se hicieron otras modificaciones a la ley, para mejorar su capacidad de aplicación.

De acuerdo con el análisis, el Licenciado Aitkenhead se centra en el impuesto sobre la renta, resaltando de que el mismo es el que viene a plantear las discusiones sobre equidad, y pareciera ser el núcleo de las discusiones en materia fiscal.

En materia de la relación entre impuestos directos e indirectos, el expositor resalta la secular posición del país, en donde la relación entre impuestos directos e indirectos es 80/20 por ciento, indicando que en América Latina, la participación de los de tipo directo, en general, tiende a ser por lo menos del 25 por ciento, mientras que en la Comunidad Económica Europea y el Caribe dicha participación es mayor.

Con referencia a la carga tributaria, el expositor hizo especial referencia al conocido documento del Fondo Monetario Internacional, titulado "Cómo Superar la Barrera del 8 por ciento". Al respecto, Aitkenhead coincide con el análisis indicado, subrayando que Guatemala es el segundo país latinoamericano más rezagado en materia de su proporción de impuestos con respecto al producto interno bruto. PIB..

Aitkenhead se refirió a diversos problemas técnicos de recaudación fiscal, indicando que, en materia de impuesto sobre la renta, lo que fundamentalmente se recauda es lo proveniente de ingresos de personas asalariadas y que por tal razón se instituyeron los pagos a cuenta, que se concentrarían en un pago mínimo de las empresas y focalizarse en los más importantes.

El expositor hizo una amplia referencia a un tema que constituyo toda una polémica respecto a promover una mejor interacción entre economistas y abogados del medio: la referente a los límites institucionales de los tributos. Es común en los expertos económicos tributarios, el reprobar los legalismos y formalismos y la irrupción de la Corte de Constitucionalidad.

En el caso de los pagos a cuenta, indica Aitkenhead, la Corte señaló que dicho pago no era procedente porque se supone que éste es un impuesto sobre las ganancias y ¿cómo van a estar pagando a cuenta de ganancias que no se ha obtenido?. Para Aitkenhead, dicha consideración fue un gran contrasentido, porque la Corte hizo volver al esquema anterior, en el cual el empresario paga a cuenta del ejercicio anterior, y no del futuro. Ello significa castigar al empresario que tuvo un buen año de ventas y lo reportó.

De acuerdo con Aitkenhead, dicha resolución favorece a los que tradicionalmente han venido evadiendo el pago de impuestos, además de afectar el flujo de caja del Ministerio de Finanzas Públicas.

Por supuesto, el gremio de abogados expertos en estos temas no lo ve así, y la resolución de la Corte de Constitucionalidad constituye un adecuado enderezamiento de la política tributaria que, ante su urgencia por agenciarse de



flujos de caja es capaz de obviar importantes disposiciones constitucionales y legales.

La plática de Aitkenhead demostró las ingeniosas formas que han tenido los gobiernos para agenciarse de ese preciado flujo de caja del impuesto sobre la renta, al punto que hoy el IEMA (impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias), no es más que una modalidad de lo anterior.

Para Aitkenhead el IEMA "no es más que poner en otro lado un impuesto sobre los ingresos brutos o los activos de las empresas, el cual es acreditable al impuesto sobre la renta. En pocas palabras es un impuesto mínimo sobre la renta, que le estoy cobrando a la gente, diciéndole que puede acreditarlo al impuesto sobre la renta".

En opinión del experto, el IEMA continuará en el país, y es una mala solución técnica a una necesidad. Una mala solución pues el IEMA no debiera ser otra cosa que el impuesto sobre la renta, que viene huyendo de los ataques de la Corte de Constitucionalidad.

Finalmente, los comentarios de los asistentes giraron en torno a: la progresividad del sistema impositivo, el nivel adecuado de tasas marginales, el proceso de facturación, principalmente en relación con la deducción que se hace del IVA en el impuesto sobre la renta, el futuro del pacto fiscal y las amnistías fiscales que acompañan a las reformas.

El Pacto Fiscal: Posibilidades y Prospectiva en Guatemala

Ese fue el título de la charla dictada por el Doctor Arturo Montenegro, Funcionario de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, con sede en México. La charla tuvo lugar el 5 de noviembre de 1998.

Los objetivos del tema fueron: a) evaluar el significado de un pacto fiscal, tomando en cuenta que se ha propuesto la negociación de uno en Guatemala y ii) ilustrar sobre la propuesta de CEPAL, en relación con las consideraciones propositivas de los pactos fiscales en latinoamérica.

Luego de efectuar una amplia introducción en torno al origen de los impuestos en el Estado moderno, Montenegro pasa a centrarse en la propuesta de CEPAL, la cual parte de la percepción de que el tema de los impuestos en latinoamérica es un tema inconcluso, que necesita apuntalarse.

Recurrentemente, indica Montenegro, las sociedades latinoamericanas tratan el tema fiscal. Mucho de lo que se trata de hacer es buscar un consenso entre empresarios y gobierno, pues los primeros son bastante reacios a darle recursos adicionales al gobierno para cumplir con sus compromisos.

Esto se demuestra ampliamente en los ejemplos recientes en México y Brasil. En México, por ejemplo, prevalece una amplia discusión entre empresarios y gobierno, ya que por causa del deterioro de los precios del petróleo, el gobierno está propenso al incremento de impuestos.

En Brasil éste es también un tema del momento, en virtud de que debemos recordar que la temática fiscal no tiene que ver únicamente con tributos sino también con problemas como el del endeudamiento interno, que en Brasil presenta amenaza ya con desequilibrios macroeconómicos.

Luego de efectuar algún análisis comparado, Montenegro vuelve a subrayar temas teóricos poniendo gran importancia en el tema institucional, que pareciera ser en el futuro un punto de engarce adecuado entre todos los especialistas que han venido asistiendo a los foros descritos en este trabajo.

La consolidación de instituciones, es una de las principales inquietudes de todo buen observador de las políticas públicas, y Montenegro, siendo un analista que es capaz de interconectar adecuadamente temas de política económica con temas de economía política (que no son la misma cosa), no podía quedarse atrás en este aspecto.

Es así, como efectúa una amplia referencia de James Buchanan y de las experiencias actuales en el mundo desarrollado, para concluir que el acuerdo sobre las instituciones fiscales "sólo puede emerger después de mucha discusión, después de muchos intercambios muy complejos de intereses y de compromisos. O sea que no se trata de procesos preestablecidos unilateralmente. En esto hay una visión muy democrática y de sociedad abierta".

Nótese cómo esta percepción, general y teórica, ayuda a explicar la problemática surgida en casos como las reformas al IUSI, en torno a las cuales se hizo una importante explicación anteriormente.

Esta importante explicación introductoria sirvió al expositor para concluir que cualquier Pacto Fiscal es "algo sujeto a cambio, a difíciles negociaciones y a imperfección inevitable, trágico destino de la obra humana. No hay un pacto fiscal con reglas permanentes, ni mucho menos perfectas".

Debe tenerse claro que un Pacto Fiscal debe nutrirse de adecuados análisis teóricos y de estudio de la realidad, en cuanto a impuestos, gasto y demás. En el caso de los impuestos, debe partirse que los mismos deben ser juzgados a la luz de tres elementos básicos: a) el elemento estabilizador; b) el elemento distributivo y c) el elemento de eficiencia.

El tema de las operaciones opacas, tal y como es tratado por la CEPAL, llamó ampliamente la atención del expositor. Tales operaciones son aquellas de carácter cuasifiscal o "encubiertas".

En este sentido, el marcado endeudamiento del Banco de Guatemala, durante el primer lustro de los ochenta, podría ser calificado como una operación opaca, en plena época cuando se rebajaban tasas marginales de tributación.

Como se ve hoy en día, la sociedad guatemalteca está pagando ese endeudamiento, y demás pérdidas operativas que ha venido enfrentando el Banco de Guatemala.

El reconocimiento de las denominadas operaciones opacas, sólo puede efectuarse en una sociedad abierta, en una sociedad democrática, en donde se diriman libremente todos estos temas, a la luz de un adecuado marco teórico, agregó el experto.

Otro ejemplo de operación opaca para Guatemala, agrega Montenegro, es el paulatino y casi inevitable, hasta el momento, deterioro del régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS. Se acumulan deudas, se quebranta el sistema "y después se dice que no funciona". En la medida que Guatemala se abra (y opere como sociedad abierta), asegura Montenegro, se irán cuestionando con más madurez este tipo de cosas.

Los denominados "Pasivos Contingentes", son otra serie de operaciones opacas, añade Montenegro. En el caso de México, por ejemplo, el salvamento de los bancos quebrados, la fallida privatización de las grandes autopistas, han sido operaciones que se solucionan fiscalmente.

Finalmente, Montenegro comentó lo referente a la guerra de incentivos fiscales que existe en el mundo en desarrollo, con la motivación de atraer inversión foránea. Debe tenerse presente que las grandes empresas transnacionales están muy interesadas en generar ingresos en países considerados como "paraísos fiscales", y ello debe ser tomado en cuenta por Guatemala y los países centroamericanos.

La nutrida concurrencia a esta plática generó múltiples comentarios. Los mismos giraron también en temas vinculados con el panorama político, y la influencia de los grupos de presión para apoyar o para bloquear intentos integrales de reforma fiscal.

Una controversia interesante se generó a raíz de los comentarios emanados del Licenciado Pluvio Mejicanos, exviceministro de Finanzas Públicas, quien criticó los formalismos jurídicos, y la naturaleza de nuestra Constitución Política, que según él es una Constitución muy particularizada en temas muy específicos de tipo fiscal.

Por lo ilustrativo del tema, presentamos en este trabajo las consideraciones jurídicas que al respecto fueron enviadas por escrito, del Licenciado John Schwank Durán, conocido abogado guatemalteco, con experiencia en temas tributarios.

La respuesta del Licenciado Schwank abre una rica discusión de interacción entre economistas y abogados que debe ser ampliada en Guatemala. Y es que dejando los fríos laberintos doctrinarios de ambas disciplinas, debe tenerse presente que el denominador común de todos los expertos en este tipo de temas, es el de la institucionalidad y de las políticas públicas, y que Guatemala está urgida de intentos serios e integrales de modernización del Estado.

El Derecho, de ninguna manera debe ser un obstáculo del cambio social, pero tampoco la política económica debe traspasar los marcos legales en los cuales la misma se edifica. La falta de comprensión e intercambio entre los profesionales de ambas disciplinas ha venido causando en Guatemala múltiples retrasos, y serias fallas, en el proceso de cambio que urge en Guatemala.

Pareciera que, a veces, lo que ha sucedido es un juego de poderes, entre abogados y economistas, los primeros parapetados en sus diferentes cortes, queriendo interpretar, a su sano juicio la política económica, y los segundos refugiados en el poder temporal que se les otorga dentro de las instituciones económicas del organismo ejecutivo, operacionalizando, a su modo la modernización económica, y muchas de las veces, sin buscar un mínimo consenso con magistrados y demás.

La manera sigilosa como se ha manejado en el país múltiples asuntos públicos, con la plena indiferencia de entes como el Colegio de Economistas, las facultades de Economía (que muy poca investigación práctica ofrecen), es también una de las causas de este divorcio de ideas, y juego de poderes.

La iliquidez en la Economía: Factores que la Causaron y Prospectiva para 1999.

La propia coyuntura hizo cambiar de tono y de tema a las mesas redondas y charlas organizadas. La recesión económica, y los múltiples problemas financieros, bancarios y bursátiles, motivaron a la organización de este foro, en plena coyuntura de quiebras financieras y de empresas de todo tipo.

Como panelistas centrales se contó con los Licenciados Guido Rodas y Gabriel Castellanos. El primero es un conocido exfuncionario del Banco de Guatemala, y profesor universitario, que en esos momentos fungía como Director de la Junta Monetaria. El segundo es también un conocido exfuncionario del Banco de Guatemala, y hoy profesor universitario, en la Maestría de Desarrollo Sostenible de la Universidad del Valle. La charla tuvo lugar el 3 de Diciembre de 1998.

En la introducción a las charlas se presentó el tema como una preocupación central de la política económica actual guatemalteca, y no tan sólo una serie de problemas momentáneos del estrecho radio de acción de la política monetaria.

Se hizo alusión a que diferentes artículos de opinión, aparecidos en diarios y revistas de actualidad, enfocan claramente la prevalencia de una recesión.

Se intentaron analizar los siguientes aspectos:

- ⇒ Cuáles han sido, y son en la actualidad las principales orientaciones de la política monetario-financiera del país.
- ⇒ Qué factores han incidido en la astringencia de fondos prestables
- ⇒ Cómo esta situación está afectando al sector real de la economía
- ⇒ Qué está pasando con los fondos del Sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (esta preocupación venía adelantándose ya al montaje de la última charla sostenida, en esta primera fase de eventos: lo relativo al uso de las reservas del IVS).

Una síntesis de lo expuesto por ambos disertantes fue lo siguiente:

La explicación en base a escenarios, que utilizó Gabriel Castellanos, permite retener con mucha pedagogía una serie de eventos, en los que interactúan funcionarios públicos y agentes económicos, y en los que a pesar de las inculpaciones entre unos contra otros, se entreteje una variada gama de hechos, siendo imposible encontrar tan sólo una causa.

Veamos entonces los escenarios presentados:

PRIMER ESCENARIO: A partir de 1990 se implementa el principio liberal de libre entrada al mercado bancario. En 1990 teníamos un total de 15 bancos privados, dos estatales y un extranjero. De esa fecha hasta el momento, surgen 15 bancos privados más, y uno extranjero adicional al existente.

Se tomó aquí como consideración, únicamente un principio microeconómico, sin analizar cuál debiera ser el ritmo de crecimiento de la economía, ni las formas de absorción económica de las nuevas instituciones.

Como la economía no creció lo esperado, las diferentes instituciones tuvieron que competir férreamente entre sí, forjando un crecimiento interno agresivo, que influyó de manera importante en sus gastos administrativos que, para Castellanos, es una de las razones para la altísima brecha del spread observada en este período.

SEGUNDO ESCENARIO: Representa el modelo de crecimiento que se empezó a implementar, a partir del segundo trimestre de 1997: después de repetidas sugerencias de agotamiento del modelo que en este trabajo hemos denominado de "financierismo especulativo", el gobierno adopta la decisión de no intervenir en el mercado monetario, reduciendo la intervención del Banco de Guatemala en la oferta de certificados y demás instrumentos.

Por su parte el Ministerio de Finanzas Públicas ejecuta una acción bastante atractiva también para los bancos del sistema, reconvirtiendo deuda interna en deuda externa, y por ende dándole al sistema bancario principalmente, una nueva cobertura financiera, ante el inminente decaimiento en las tasas de interés locales.

Es cierto en que hubo un momento en que se creó un gran vacío, una especie de limbo en el sector bancario, que estaba sobretodo acostumbrado a invertir en valores del gobierno.

Durante todo el tercer trimestre de 1997 ocurre el fenómeno contrario al que estamos viviendo: una sobreliquidez en la economía.

Al bajar la tasa activa, los inversionistas despiertan, y los bancos comienzan a responder a la nueva demanda de fondos prestables. Nos encontramos por fin con la era del crecimiento, sin haberlo planeado mucho.

La respuesta es tal, que a Julio de 1997 el crecimiento anual del crédito al sector privado, había sobrepasado el 30 por ciento.

Luego de que el sector privado reacciona ante la medida, y comprueba que la misma no pueda ser reversible fácilmente, se actúa, y la primera acción es otorgar créditos a un año plazo, y facilitar la sustitución de créditos en dólares.

Seguidamente, se reinician los estudios de factibilidad. Debe llamarse la atención sobre esta acción, pues ocasiona una serie impresionante de cambios microeconómicos, que parecieran ser ignorados, en su trascendencia por la autoridad económica, al actuar tan precipitadamente como se hizo, revirtiendo la situación.

Resulta ser que el sector de la economía real reacciona más lentamente, y su reacción conlleva múltiples compromisos y gastos. Imagínese una firma de desarrolladores urbanos, buscando alianzas estratégicas con propietarios de bienes raíces, y comenzando a diseñar un proyecto residencial o comercial.

El número de acciones y transacciones que se generan es impresionante, y todo ello se debe, antetodo, en estos momentos, a una señal positiva del entorno. Una señal que no se había recibido desde los años setenta, pues los ochenta fueron la década perdida, y los noventa: la era del financierismo especulativo.

De acuerdo con Castellanos, el escenario del crecimiento era un escenario extremadamente claro, y favorable a muchos: mucho crédito, bastante liquidez, el gobierno no interviene, las tasas activas son bajas, pero con la preocupación de la poca respuesta de las tasas pasivas.

TERCER ESCENARIO: Se le puede llamar "el escenario quijotesco del tipo de cambio". Es un escenario difícil de superar, y se refiere a la creencia de que el tipo de cambio se mostrará estable por siempre. Esto estaba alimentado por las grandes expectativas en materia de venta de activos, y por la trascendencia del gran volumen de reservas, que se almacenarían a futuro cercano.

Sin embargo, si se analiza la balanza cambiaria en esa época, uno se da fácilmente cuenta, indicó Castellanos, que los capitales comenzaban a salir, seguramente, por la baja en las tasas de interés.

Ahora bien, lo importante de afirmar es que este escenario de estabilidad, que estaba siendo promovido por la autoridad monetaria, el supuesto fundamental y simplista, era que las privatizaciones se iban a efectuar mediante inversión extranjera.

Si el objetivo era la defensa del tipo de cambio, indicó Castellanos, es oportuno preguntarse por qué la autoridad monetaria no usó las reservas, en vez de contrarrestar drásticamente la liquidez para defenderlo, en los primeros momentos de inestabilidad.

Posiblemente, las recomendaciones del FMI estaban pesando en esos momentos, pues dicha entidad estaba recomendando revisar los niveles de liquidez.

Talvez, indicó Castellanos "otra razón para apoyar la medida de restricción de liquidez es que el Gobierno haya dado una consigna de que era sacrosanto mantener el tipo de cambio y que no debía moverse, y entonces las autoridades monetarias para cumplir con esa consigna sacrosanta decidieron que no hubieran quetzales para comprar dólares".

En cuanto a esta consigna, tal y como hoy se comprueba con la jugosa ampliación presupuestaria de Q.3,000 millones para inversión pública, se concluye que desde un primer momento, el Gobierno estaba interesado en no perder reservas, a efecto de que estas fueran la fuente de la inversión pública, en detrimento de una subida de impuestos, que ha estado fuera del programa económico gubernamental.

De acuerdo con Castellanos, el objetivo de la autoridad monetaria no era provocar una crisis de liquidez en el sistema; sin embargo, no previó las consecuencias de las medidas adoptadas tan abruptamente. Sin embargo, en una semana se pasó de más de Q500 millones de liquidez en los bancos, a menos Q.500 millones.

A juicio de los editores del presente trabajo, este punto abre toda una fuente de análisis sobre los derroteros futuros de nuestra política económica, por lo

que deben revisarse los criterios teóricos y contextuales estructurados al principio del presente trabajo, pues lo que aquí está en juego es el abandono de esa visión de férreos controles monetarios, que a menudo se autoimponen las autoridades, tan temerosas del crecimiento, en una era en donde la recesión y el paro, parecieran ser los fenómenos predominantes.

Nótese entonces, el poder de las medidas monetario-financieras, y su estrecha interrelación con la promoción del crecimiento económico de un país. Cómo generar ese crecimiento sin distorsiones mayores, pero afrontando riesgos, es entonces parte del arte de aplicación de tales políticas.

CUARTO ESCENARIO: Este escenario se refiere al gasto público. Aquí suponíamos austeridad antetodo. Sin embargo, a julio de 1998, el gasto público había aumentado en un 40 por ciento, con respecto a 1997. De acuerdo con Castellanos, "un gasto público con ese aumento tiene un impacto en términos de aumentar la liquidez".

QUINTO ESCENARIO: Nos referimos aquí al escenario de las carteras con problemas. Dicho escenario se activa en el momento en que la liquidez falta.

El caso de Agricafé es paradigmático a este respecto. Sus problemas se conocían desde hacía tiempo, y estaban tratando de manejarse gradualmente. Pero en un momento dado, la restricción de recursos hace que estos problemas se agudicen.

SEXTO ESCENARIO: Nos referimos aquí a la incertidumbre del mercado internacional. Todo ello derivado de la crisis internacional expuesta al principio de este estudio.

Aun cuando dicha crisis no viene afectando a Guatemala, en la magnitud de lo que ha sido causado a otros países latinoamericanos más complejos, es un escenario amenazante, y que imprime emotividades negativas en los mercados de bienes y de activos financieros.

En conclusión, una explicación válida de la crisis es la que la explica mediante una yuxtaposición de todos estos escenarios, que ha generado diversas confusiones, un cierto tipo de dificultad para hacer previsible los efectos de las medidas en los instrumentos monetarios y también una dificultad para diseñar un programa que permita salir adelante.

En términos de prospectiva, volvemos a la fama de la Economía, como una ciencia pesimista: 1999 y 2000 serán años problemáticos, resentidos de los efectos de la crisis explicada.

Análisis de la Colocación de las Reservas del Sistema de Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS.

Esta temática fue desarrollada el día 9 de febrero de 1999, en el Hotel Radisson, contando con la participación del Licenciado Carlos Valle, Consultor de la Fundación Friedrich Ebert, y con el Señor Gerente del IGSS, Ingeniero Oscar Villagrán, y el Señor Presidente del IGSS, Ingeniero Víctor Suárez.

La motivación de los organizadores para la realización de tal evento, provino de la vigencia del tratamiento de temas financieros, y en un largo trabajo técnico que la Fundación Ebert ha venido realizando en materia de reformas al sistema de previsión social guatemalteco.

El Licenciado Valle inició su exposición presentando dos trabajos que se han elaborado al respecto, siendo éstos: "Posibles efectos de la colocación de mayores reservas del IGSS, en el mercado financiero local", y "Análisis sobre la colocación de reservas monetarias del IGSS en el sistema financiero nacional".

Los trabajos del Licenciado Valle serán publicados en forma definitiva por la Fundación. Los hallazgos de los mismos son los siguientes:

- En términos macrofinancieros, las inversiones del IGSS son en extremo importantes, pues representan alrededor de una cuarta parte del medio circulante global del país.
- Paulatinamente se ha venido reasignando la distribución de los recursos del IGSS, existiendo una competencia de recursos entre el Ministerio de Finanzas Públicas y los bancos del sistema.
- A la enorme presencia actual de las Reservas Técnicas del IGSS, hay que hacer notar que falta agregar a las mismas, las grandes deudas del Estado, las municipalidades y el sector privado.
- Las colocaciones de las reservas del IGSS en el Ministerio de Finanzas Públicas, no constituyen una inversión adecuada, que favorezca los intereses de los afiliados al Instituto, en comparación con el resto del mercado financiero.
- Existe aún mucha discrecionalidad en la Dirección del IGSS en el manejo de las cuantiosas colocaciones.
- Se han efectuado colocaciones en bancos cuyo capital contable no está en adecuada relación con la magnitud de las colocaciones efectuadas.
- Es importante que el IGSS establezca una estrategia de inversión financiera de mediano plazo, que favorezca la inversión productiva.

De acuerdo con las respuestas dadas por las autoridades del IGSS, se indica que el IGSS viene trabajando en la modernización de su estrategia de inversiones. Es importante subrayar que el IGSS reconoce que no ha estado involucrado aún en estrategias de apoyo al sector productivo.

El Ingeniero Villagrán lo admite de la siguiente forma: "Coincidimos con esta conclusión, pero lamentablemente en el país no existen programas de fomento, y lejos cuando en el pasado existieron se prestaron para abusos y corrupciones".

Debe ponerse atención en esta aseveración de una alta autoridad pública, en virtud de que admitir que no existen programas de fomento de la producción, es una prueba más del grado de aplicación de un modelo de financierismo especulativo que se viene agotando a pasos agigantados.

En todo caso, es importante fortalecer al interior del Seguro Social, la importancia del mismo en "hacer mercado", es decir, ser creativo en la estrategia de inversión, y proceder a la consolidación de un mercado de capitales, que por causa de dicho financierismo se ha visto opacado en su funcionamiento.

Resulta imprescindible que una institución que es dueña de alrededor de la cuarta parte del medio circulante del país, establezca una serie de condicionalidades a los intermediarios financieros que opten por sus recursos, a efecto de que los mismos tengan una canalización productiva adecuada.

Lo aseverado por Villagrán únicamente es otra muestra del grado de inmovilidad que ha invadido a muchos entes en Guatemala, en materia de consolidación de una política que ligue de mejor forma el proceso de oferta de fondos prestables, con el desarrollo económico y social del país.

De todas maneras, las autoridades del IGSS reconocen que muchas cosas se están haciendo en el camino, por lo que se considera que los estudios de la Fundación Ebert han sido oportunos.

En el plan de acción más reciente con que cuentan las autoridades del IGSS, se indican los siguientes pasos:

- Establecimiento de una comisión multisectorial para formular el plan y sus componentes.
- Coordinación con la Banca Central y sus políticas
- Contratación de asesores
- Revisión del marco regulatorio y su puesta en vigencia.
- Diversificar el portafolio de la inversión y reducir el riesgo



- Participar en el proceso de capitalización social y democratización de la inversión.
- Contacto con instituciones financieras nacionales y extranjeras.

Se subraya la importancia de temas como el de la capitalización social, y democratización de la inversión, aspectos en torno a los cuales los documentos de la Fundación Ebert, manifiestan una extrema preocupación.

Hablar del tema de la capitalización social sería, por su trascendencia, parte de otro estudio, sin embargo, los editores quieren dejarlo como ultimo comentario, pues para transitar desde la crisis hasta la recuperación con equidad, un mercado de capitales, desarrollado y bien institucionalizado, es una de las herramientas básicas.

Uno de los grandes problemas que enfrenta la actual política económica guatemalteca es su alto grado de exclusión, y en tal sentido un mercado de capitales y un sistema de pensionamiento moderno, son ingredientes vitales para fortalecer el ahorro de los guatemaltecos, un ahorro que se ha visto mermado por los últimos acontecimientos, y que, de no apoyarse se mostrará como un obstáculo a cualquier intento serio de Pacto Fiscal.

ANEXO

Nota enviada por el Licenciado John Schwank Duran
al Licenciado Edgar Balsells, a propósito de nuestra
Constitución y el Marco Tributario Básico.

Hay principios generalmente aceptados que regulan el sistema impositivo, los cuales Guatemala ha incorporado en su Constitución, y aún provocan reacciones en contra, como la externada por el Licenciado Pluvio Mejicanos e jueves 5. Lo oportuno hubiera sido, de mi parte, intervenir de inmediato para desvirtuar los conceptos vertidos, pero estimé que estando el evento próximo a terminar no era pertinente reabrir la discusión. Noté que al excelente conferenciante, Dr. Montenegro, no le disgustaron esos comentarios, y en el veo a la Cepal. Todo ello motiva la presente que, sin ánimo de polemizar, busca identificar temas de pláticas formativas para los interesados en el sistema tributario, facilitando la discusión necesaria para participar todos en el pacto fiscal.

En concreto me referí al principio, ya derogado, del "solve et repete" y al principio de legalidad y de preferencia de ley.

En varias oportunidades, tanto en el Congreso Jurídico Guatemalteco como en foros internacionales de juristas -UIBA-, se discutió la necesidad de enmarcar dentro canones menos flexibles la materia tributaria. En un régimen de derecho, no pueden darse actos de exacción legal (impuestos) caprichosos, pues dichas acciones sustractores se parte del patrimonio de las personas, deben basarse en ley y permitir el desarrollo de un debido proceso, que imprima certeza jurídica a la deuda tributaria.

Uno de los temas de discusión ha sido el principio "solve et repete". Si bien el crédito tributario debe estar de alguna manera privilegiado, el hecho de obligar al contribuyente al pago previo de la supuesta deuda tributaria, es una limitante a la libertad de acceso al sistema de justicia. Es oportuno recordar que éste principio, además de respaldo

constitucional, descansa en Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de los Derechos del Hombre; y Convención Americana Sobre Derechos Humanos¹. En pocas palabras, poner cortapisas a la libertad de acceso al sistema judicial, es limitar el derecho al Derecho. Habida cuenta de ello la ley del Pape Sellado y Timbres Fiscales establece que los documentos, aunque no se haya pagado ese impuesto, harán fe en juicio y que los Jueces no impedirán el trámite a demandas o a escritos, lo cual no exime al obligado a enterar oportunamente, el impuesto omitido, las multas y los intereses correspondientes.

El paso del tiempo es utilizado a favor de la administración tributaria, pues siempre cobra intereses resarcitorios aunque el atraso en definir la disputa por venta de incapacidad, negligencia o impericia el propio ente administrador. Lo limitado del actuar de la administración pública lleva a ésta a iniciar revisiones fiscalizadoras momentos antes de que surja la prescripción, y luego, el trámite administrativo es lento. Ello ha llevado a la necesidad de limitar al menos, los recargos punitivos, por medio del principio de la no confiscación, entendiéndose que ésta se da si la multa excede el valor del impuesto omitido. Ese principio, sin embargo, no alcanza a los intereses resarcitorios o moratorios, por lo que insisto, al atraso en resolver siempre ha beneficiado a la administradora de los tributos. Es evidente que, por justicia tributaria, este principio debería extenderse a los recargos resarcitorios.

El sistema burocrático convierte los reparos o ajustes administrativos, en actos injustos, ya que el culpable de los atrasos resulta beneficiado económicamente. Nadie debería beneficiarse de su negligencia, como nadie debe beneficiarse de su propio error. (Utilizó la palabra negligencia sin ánimo peyorativo, en su sentido de: Descuido, omisión. Falta de aplicación). "Las burocracias- según Herrendorf- son

¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Derecho a la Justicia. Artículo XVIII. Toda persona puede ocurrir a los Tribunales para hacer valer sus derechos...

Deben de pagar impuestos. Artículo XXXVI. Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos.

Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Artículo 10.. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 8.1 Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, FISCAL o de cualquier otro carácter.

máquinas de impedir... Constituidas en frenos para palera la imaginación, la inteligencia y la creatividad...-Y concluye- La pérdida de tiempo burocrático, que nadie recupera, es el objetivo indisoluble de la burocracia." (Revista HDH No. 12). Este comentario ajeno, explica porqué no debe permitirse que la burocracia perjudique el ciudadano.

Los sistemas tributarios: las leyes y la administración de su aplicación etc., procuran obtener parte del patrimonio del contribuyente, pero no deben enervarlo hasta el punto que éste se rebele. Contra el "solve et repete" surgió una rebelión que encabezamos los Abogados, en respuesta a lo resuelto en varios eventos del Congreso Jurídico Guatemalteco. Luego recibimos el apoyo, indirecto, de los contribuyentes, quiénes narraron como, para no tener que litigar pagando previamente los impuestos supuestamente omitidos, "negociaban" con los fiscalizadores, a efecto de reducir el monto ajustado o reparado. Muchos abogados quedamos convencidos que ese principio no sólo atentaba contra el acceso a la justicia, sino que era fuente de corrupción. Había que prohibirlo, no sólo suprimirlo.

Una constitución política es un conjunto de normas ideales, que buscan lograr el bien común y, por ello, limitan o regulan los actos del Estado, que detenta el monopolio de la fuerza. ¿Por qué hay que limitar o regular el poder tributario del Estado y, por ello, su capacidad de prestar servicios? Porque el Estado cobra siempre esos servicios con tributos que se pagan con sangre -servicio militar-, con dinero -impuestos-, con sudor -trabajos obligatorios y con hambre y pobreza -inflación-. Asimismo, la poca capacidad de gestión y la corrupción, invitan al contribuyente a limitar su participación, con dinero, en la función del Estado. De una manera u otra, los que detentan el poder, sin servidumbre o sin imperio, no puede ese Estado -Leviatan- subsistir. John Stuart Mill señalaba que todo gobierno constitucional parte del supuesto de que el poder político será utilizado para fomentar los fines particulares de quién lo posea, razón por la cual hay que limitarlo en la norma fundamental.

En materia tributaria esas restricciones se conocen como el principio de legalidad, que está incorporado en la Constitución de Guatemala, y se encuentra entre las facultades específicas del Congreso de la República. Tanto en la Constitución de 1945 como en las siguientes,

Conviene recordar lo que señalo Adam Smith "La certeza de lo que cada individuo tiene obligación de pagar es cuestión de tanta importancia, a nuestro modo de ver, que aún una desigualdad considerable en el modo de contribuir no acarrea un mal tan grande... como la más leve incertidumbre en lo que se ha de pagar". Esa certeza debe surgir de la ley que, por ser emitida por el Congreso, es precisa y fija, certeza que no ofrecen los reglamentos, formularios o disposiciones discrecionales de funcionarios públicos.

Habida cuenta de lo anterior, era pertinente limitar a la administración tributaria, ineficiente pero con poder omnínodo. Ello se logró con la inclusión del artículo 239 que, en esencia, desarrolla el principio de legalidad y limita el contenido del reglamentos y otros poderes no discrecionales -principio de preferencia de ley-.

El código Tributario es hijo de esos principios. Basado en el proyecto OEA-BID, se incorpora al sistema jurídico nacional, después de una versión elaborada por Abogados designados por nuestro Colegio Profesional, y técnicos del Ministerio de Finanzas; actuando los Abogados sin percibir honorarios.

En algunas oportunidades se han escuchado comentarios que únicamente en la Constitución de Guatemala se regulan los tributos a través de la norma suprema. Ello no es cierto. Toda Constitución en América contiene el principio de que sólo el Congreso puede decretar impuestos. La de los Estados Unidos de América además incluía limitaciones sobre impuestos sobre comercio exterior y de capitación, modificándose en 1,913 con la enmienda XVI, y en ese país ahora mismo se quiere limitar el poder de auditar y de confiscar del internal Revenue Service. La del Estado de California sufrió reformas con la enmienda 13, votada por la población limitando los impuestos territoriales. Etcétera.

No hay que olvidar que las revueltas o motines o revoluciones han surgido, la mayoría de las veces, por uno o varios impuestos mal aceptados por la población tributante. La historia lo demuestra.

Además, los impuestos no aceptados produce evasión fraude y provoca la necesidad de sanciones radicales, que mejoran

se ha reservado al Congreso, la creación de impuesto. De esa manera en quien el pueblo ha delegado su soberanía, hace cumplir al pueblo la obligación que tiene de procurar los fondos para sostener el aparato burocrático a efecto que éste preste servicios públicos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1) señala el deber de pagar impuestos y al hacerlo indica que son aquellos "establecidos por la ley para el sostenimiento de los servicios públicos. "Esa ley, la debe emitir sólo el Congreso, y debe incluir la base impositiva, tarifas, exenciones, deducciones o recargos y sanciones y las obligaciones formales.

La Constitución Política de la República, emitida en 1,985 es el producto de una Asamblea Constituyente que se organiza después de cincuenta años de supremacía del poder armado, que produjo poder como resultado de elección legítima, no escaparon de la presión del poder detentado por el Ejército ni del pecado del a corrupción. (Es interesante hacer notar que tanto la ley del ISR con la del IVA, fueron promulgadas y puestas en vigencia por gobiernos de facto).

Como consecuencia de haber vivido y sufrido la hegemonía del poder de una institución del Estado, que debió haber estado al servicio de éste y no controlando, la actual Constitución Política regula y procura limitar el poder público incurriendo, como algunos señalan, en una función reglamentadora, propia de leyes ordinarias y no de normas constitucionales. Eso no es bueno, pero fue peor lo que vivimos durante esos años.

Quién ejercía la función legislativa -Congreso de turno o gobierno de facto- emitía la ley tributaria, el Poder Ejecutivo -que accedió al poder en forma fraudulenta- por intermedio del Ministerio de Finanzas emitía los Reglamentos a la ley, reglamentos que, muchas veces, se excedían y fijaban nuevas bases impositivas o establecían requisitos formales adicionales. También en los formularios utilizados para declarar y pagar la deuda tributaria, se incluían normas no contempladas ni en la ley ni en el reglamento, y, para concluir la narración del vía crucis del contribuyente, el empleado en la ventanilla del Ministerio de Finanzas, era quién al final decidía si recibía o no el tributo o si exigía requisitos adicionales. Un columnista de prensa en alguna oportunidad escribió que, en Guatemala, "las ventanillas legislan".

temporalmente el problema, pero no lo resuelven. Un ejemplo de ello es el IV sobre compraventa de inmuebles y de vehículos. En relación a los inmuebles, con excepciones, las partes simula el precio pactado y, las negociaciones de vehículos están documentadas con mandatos, contratos no propios de esa transacción de compraventa. Recordemos que el año pasado se redujo temporalmente el IVA sobre transacciones vehiculares, para tratar de regular esos negocios. (Ahora se quiere suprimir el crédito del IVA para consumidores asalariados, por lo tanto el IVA en transacciones inmobiliarias y vehiculares, debe disminuirse sustancialmente, pues un impuesto sobre ventas del 10% es, para Guatemala, exagerado).

Hay que conciliar al contribuyente con el fisco, pero no es por medios coercitivos, que producen terrorismo fiscal, como ello se logra. ¿El foro nacional que para ello quiere promoverse puede resultar positivo, pero también puede servir para inculpaciones mutuas y frustración, sobre todo estando próximo un evento electoral general.