LOS DOMINIOS DEL PODER: LA ENCRUCIJADA TRIBUTARIA

FLACSO - Blibioteca

J. Fernando Valdez
Mayra Palencia

FLACSO
GUATEMALA

330.9
V145 Valdez, José Fernando
L *Los dominios del poder : la encrucijada tributaria* / José Fernando Valdez, Mayra Palencia. -- Guatemala : FLACSO, 1998
486 p. : il. ; 21 cm.

1 REFORMA TRIBUTARIA 2 POLITICA FISCAL
3 ESTUDIOS ECONOMICOS 4 POLITICA GUBERNAMENTAL
5 HISTORIA POLITICA 6 HISTORIA ECONOMICA
7 GRUPOS DE INTERES 8 GUATEMALA 9 PAZ

I. Palencia Prado Mayra II. t.

REG. 3891
CUT. 2953
BIBLIOTECA - FLACSO

343
1233do

La edición de esta obra es posible gracias al patrocinio de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD).

Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO/Programa Guatemala

Diseño de portada: Wendy Martínez

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de sus autores

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 2325424 - 2329025 / Telfax: 2320237
Guatemala, Guatemala

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS / 11

PRESENTACIÓN / 13

INTRODUCCIÓN
1 Ensayando nuevos caminos / 19
2 Guatemala: un sistema político elitista / 30
3 ¿Dónde está el poder? / 33
4 ¿Poder, para qué? / 34

I LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1985
J. Fernando Valdez
1 Antecedentes. El Gobierno de Ríos Montt / 39
2 El Gobierno de Mejía Víctores / 66

II LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1987
J. Fernando Valdez
1 El contexto / 109
2 El proyecto de gobierno / 122
3 1987: El segundo año de gobierno / 134
4 La Reforma del 87 / 148
5 Los juicios retrospectivos / 170

III LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1992

Mayra Palencia Prado

1 El contexto / 179
2 Nuevo pacto social: nuevas frustraciones / 192
3 La agenda tributaria / 199
4 Definición de opciones de decisión tributaria / 205
5 Aplicación de opciones / 231

IV LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1994

Mayra Palencia Prado

1 El contexto / 243
2 La agenda tributaria / 263
3 La agenda de gobierno 1994-1995 / 270
4 La decisión tributaria / 284
5 La aplicación de opciones / 300

V LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA POLÍTICA FISCAL DE ÁLVARO ARZÚ

Mayra Palencia Prado
J. Fernando Valdez

1 El contexto / 315
2 El Programa de Gobierno / 330
3 El tema tributario en los acuerdos de paz / 336
4 El Liderazgo Empresarial frente a los Acuerdos de Paz / 342
5 La política fiscal en el Programa de Gobierno / 348
6 La cooperación internacional frente a la Agenda de la Paz / 355
7 Ante el *impasse* de la privatización, nuevas propuestas tributarias / 373
8 Reacciones por las nuevas propuestas tributarias / 380

VI LA VISION DEL LIDERAZGO EMPRESARIAL / 391

VII CONCLUSIONES / 411

VIII RECOMENDACIONES / 433

Corolario / 439

Bibliografía / 445

Siglas / 455

Anexos / 461

AGRADECIMIENTOS

Los autores queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al personal de FLACSO que siempre estuvo dispuesto a apoyarnos.

Recibimos y agradecemos también el apoyo del Dr. Edmundo Urrutia quien leyó un primer borrador y proporcionó valiosas recomendaciones a los autores del estudio.

Un agradecimiento especial es para el Dr. Arturo Montenegro, quien desde su residencia en México se constituyó en un magnífico interlocutor académico; lector acucioso y desinteresado, nos hizo atender múltiples cuestiones que no percibíamos o no comprendíamos.

Por otra parte debemos agradecer la extraordinaria acogida que tanto entre los funcionarios de Gobierno como entre los dirigentes empresariales hubo a nuestros requerimientos. Las muchas horas que nos concedieron tienen un valor inconmensurable dentro de esta investigación.

El equipo de investigación se constituyó con Leticia Urízar como auxiliar de investigación, Carlos Corado

consultor, Mayra Palencia Prado investigadora, y J. Fernando Valdez investigador-coordinador.

Las montañas de información que reunimos a lo largo del proceso son en buena parte, responsabilidad de Leticia Urízar. Siempre dispuesta a resolver rápida y certeramente lo que se le requirió, generalmente contra el tiempo y no pocas veces fuera de horario, su involucramiento con el estudio fue tal que estos problemas no fueron un obstáculo para cumplir con lo encomendado. Buena parte de las transcripciones de las entrevistas estuvieron a su cargo.

Agradecemos a Carlos Corado la valiosa información que nos proporcionó y tradujo en múltiples series estadísticas, así como su apoyo para la construcción de las boletas de referencia para las entrevistas, y el vaciado de la información. En ese marco, valiosas discusiones que realizamos con el equipo dieron luz a múltiples dudas.

PRESENTACIÓN

Uno de los problemas no resueltos de la economía guatemalteca sigue siendo sin duda el sistema de tributación. La permanencia de este problema en un momento de cambios sustanciales producidos por la globalización, la apertura democrática y el proceso de paz, restringe las posibilidades de que el Estado pueda atender las necesidades del desarrollo nacional y las crecientes demandas de los diversos actores sociales. Esta situación coloca a los centros de investigación como FLACSO en el enorme desafío de volcar su capacidad y los resultados de sus actividades académicas al conocimiento de las políticas públicas a través de la promoción de un diálogo franco con distintos sectores, de modo que se amplíen los espacios para generar soluciones compartidas.

Los dominios del poder: la encrucijada tributaria recoge lo más relevante de los resultados de la investigación "Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias", desarrollada por el Dr. Fernando Valdez y la Licda. Mayra Palencia Prado; en la cual los autores aplicaron un método novedoso en política pública en que se articulan las experiencias y percepciones de los principales actores en los diversos

intentos de reestructuración tributaria que se han producido en el país en los últimos 15 años, y que dan lugar a explorar las perspectivas e identificar métodos y formas de solución posible a un problema secular que nos afecta a todos.

La riqueza que se registra de las entrevistas e inquietudes de 43 personalidades, especialmente de la cúpula empresarial y del sector público que protagonizaron en su momento los eventos macroeconómicas y de política fiscal del país, permite a los autores desprender tendencias, potencialidades y lecciones que coadyuvan a estimular la capacidad creativa de quienes actualmente participan en la adopción de decisiones y nuevos acuerdos para mejorar la recaudación tributaria.

De esa cuenta, el lector encontrará en esta investigación tres partes fundamentales: primero, cinco casos que registran las épocas de controversia tributaria y en que se destaca, el intento de reforma de 1985 con la famosa crisis de abril, la reforma tributaria de 1987 y la huelga empresarial en el período del primer gobierno civil, la reforma tributaria de Serrano en 1992, la controvertida reforma tributaria de 1994 y el caso de la política fiscal en el marco de los acuerdos de paz; luego la visión del Liderazgo Empresarial, que resume cómo el Liderazgo Empresarial ve la política tributaria y en general el desarrollo económico y social del país.

Con la publicación de este trabajo, que ha sido posible gracias a la colaboración de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), se abre una línea de investigación que requiere de un seguimiento continuado para promover la acción consensuada de definir una política fiscal acorde con los principios constitucionales

y a las necesidades de financiamiento público que el país necesita para hacer sostenible el desarrollo económico, superar la pobreza y consolidar la paz social.

Lic. Edgar Pape Yalibat
Coordinador del Área de Estudios Económicos
FLACSO

INTRODUCCIÓN

1
ENSAYANDO NUEVOS CAMINOS

Este libro es el resultado de la investigación *Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias,* que forma parte de un programa de investigación de largo plazo. En esa perspectiva, constituye una primera parte de un vasto proyecto multidisciplinario relacionado con los temas sociedad, Estado, empresarios y políticas públicas estratégicas.

El estudio de los empresarios como actor social, y también como individuos, es un espacio prácticamente virgen en Guatemala, ante el cual las ciencias sociales y las económico-administrativas tienen casi todo por hacer; lo mismo podría decirse de las disciplinas humanísticas.

Creemos que las condiciones requeridas como país para propiciar estudios sistemáticos al respecto y desde diversas ópticas temáticas y disciplinarias están básicamente dadas. Pero sobre todo existe la necesidad de emprenderlos como un requisito para contribuir a entender el difícil proceso de cambio social que vive la sociedad guatemalteca, y en particular uno de sus actores más conspicuos: el empresariado, cuyo liderazgo mayor tiene una grave responsabilidad como ningún otro sector influyente considerado individualmente, en lo que hoy tenemos como país, pero sobre todo, dado su peso en el sistema político y en la

economía, en lo que pueda hacerse por una Guatemala mejor para todos.

Al acometer el estudio, buscamos poner a prueba una forma novedosa de investigar los fenómenos públicos en los medios académicos nacionales; una manera de analizar la acción del Liderazgo Empresarial[1] en su interacción con el Estado, y en particular en el ámbito de las políticas tributarias, asunto que moviliza a los particulares y a sus organizaciones más que cualquiera otra política pública.

En la tradición académica predominante en Guatemala, la actuación estatal ha tendido a ser estudiada desde teorías sociopolitológicas mayores, o macroenfoques: sean éstas de orientación marxista o liberal en sus diversas variantes. En América Latina es sobre todo en la última década que se han venido empleando en forma creciente, aunque a ritmos diferentes, teorías de alcance meso y micro que buscan, más que la comprensión global de la acción socioestatal —una suerte de omnicomprensión como lo han pretendido los macroenfoques–, el entendimiento más o menos descriptivo, más o menos cualitativo de estructuras de Estado y procesos políticos de gobierno —también de estructuras y actores no gubernamentales— involucrados en términos de productos públicos como las políticas y los programas.

En ese marco de observaciones, la presente investigación es predominantemente politológica enfocada a reconstruir el sistema de toma de decisiones, mediante un amplio recurso al análisis contextual y a través de él, de los actores que concurren a

1 En la investigación debe entenderse por Liderazgo Empresarial y Líderes Empresariales a todos aquellos sujetos que ocuparon un cargo formal en el periodo en estudio en las organizaciones miembros del CACIF.

aquel sistema: tanto actores gubernamentales como privados. En la etapa de acopio de antecedentes bibliográficos, los investigadores no pudimos encontrar estudios empíricos sobre la temática de nuestro interés.[2] Los estudios realizados han partido de otras metodologías o han sido especialmente de carácter económico apoyados en métodos econométricos, o de naturaleza politológica a partir de técnicas explícitas o no, de análisis político, o de plano, mediante formulaciones exclusivamente teóricas.

Desde la perspectiva de su afán experimental, este estudio es en cierta forma un ensayo; tanto por el dispositivo teórico empleado por primera vez para el estudio de las políticas tributarias en Guatemala —y por ello en proceso de prueba—, como por las técnicas utilizadas para el trabajo de campo, ámbito donde nos enfrentamos a la ausencia de experiencias previas en cuanto a formulación de guías de referencia para las entrevistas.

Empero, el interés por efectuar estudios sobre los empresarios desde diversas perspectivas ha crecido, y publicaciones ocasionales se están realizando, a pesar —o por esto mismo—, de enfrentar las carencias referidas.

---

2 El estudio más sistemático sobre la interacción Estado, sector privado e impuestos referido al caso guatemalteco, que pudimos identificar, fue el de Werner Johannes Marti (1994): *The private sector, the state, and economic Development*, tesis doctoral que el autor presentó para la obtención del grado por la University Texas at Austin. El estudio buscó documentar los conflictos de intereses entre los industriales y los agricultores. El autor realizó una documentada revisión de los efectos de la influencia que el modelo surgido con la Revolución Liberal habría tenido en tres áreas de políticas: promoción económica (agro e industria), desarrollo rural y fiscal. Sobre esta última, Marti dedica un capítulo: "Taxation and public investment: the economics of a weak state", en donde realiza una revisión de los, en su mayoría, intentos fallidos de reformas tributarias desde Carlos Castillo Armas hasta el Gobierno de Jorge Serrano Elías.

Teniendo en consideración las limitaciones ya esbozadas, al iniciar el trabajo nos propusimos efectuar un ejercicio de control sobre nuestras preferencias valorativas hasta donde nos fue y es técnica y humanamente posible. Separar, como actitud profesional, las *descripciones* de las *prescripciones*, en todo lo que compete a los casos de estudio fue una invocación constante en las discusiones antes y durante la redacción.

"Reconstruir" es una labor que inevitablemente deja de lado muchos hechos que no están escritos, lo cual obligadamente impone límites a la "veracidad" —siempre limitada— de los sucesos. Intentar hacerlo con la historia de la actuación del Liderazgo Empresarial en las arenas es una labor doblemente difícil: por ser el sector social menos estudiado del país, y sobre el cual, por ello mismo, se tejen múltiples mitos sobre su don de ubicuidad en todos los espacios e intersticios del poder.

Resulta una curiosidad intelectual constatar que, pese al elevado perfil con el que generalmente se comportan en la vida social, y a su incuestionable influencia en las agendas de prácticamente todos los gobiernos, los empresarios y en particular sus élites, repetimos, constituyen el gremio menos conocido por las ciencias sociales, y también por las ciencias económico-administrativas en el país.

Las ciencias sociales, desde la óptica de teorías con pretensiones omnicomprensivas, coherentes con su método, visualizan el comportamiento de los gremios desde el formato de "clase social" —el marxismo clásico—, y de la dinámica autónoma, espontánea, que se genera a partir del mercado, el gran organizador y orientador de las conductas sociales —teorías liberales—. En estas perspectivas, los fenómenos ocurren y concurren con arreglo a determinados patrones de conducta repetitivos y más o menos predecibles —determinados por la forma en que se vinculan a los medios de producción o al

mercado— lo cual haría ocioso, en cierta forma, toda disciplina que pretenda más modestamente, mediante el uso de teorías de alcance medio —en el caso de este estudio— escudriñar en algunos de los fenómenos socioestatales vinculados a los procesos de poder que derivan en políticas públicas y encontrar en ellos, comportamientos singulares y multicausales con validez sólo relativa.

La investigación

Entre enero y noviembre de 1997 se realizó la investigación *Estado, Liderazgo Empresarial y políticas tributarias.* La investigación se apoyó en las teorías, metodologías y las técnicas para el estudio de las políticas públicas denominadas "análisis de los procesos en la actuación gubernamental"[3] y "arenas de políticas".[4]

---

3 "Los *análisis de procesos* comprenden estudios de casos sobre la manera cómo se generan las demandas, cómo se forman los grupos de intereses para propugnarlas, cómo se definen las opciones de actuación, cómo se realizan las negociaciones que culminan en la elección de una opción determinada, y cómo se ha aplicado esta última. Con frecuencia, en estos análisis se hace una estimación de quienes han intervenido para alcanzar una decisión y en quién han influido, o de quién ha resultado beneficiado o perjudicado a consecuencia de la elección de una norma de actuación dada. (...) El análisis de procesos se puede centrar en cualquier etapa del proceso de actuación pública; es analítico en un sentido lógico, pero raramente recurre al análisis empírico riguroso; se ocupa menos de contrastar hipótesis que de proporcionar descripciones exactas y clarificadoras. Por lo tanto, en este tipo de análisis no se utilizan variables dependientes e independientes estándar ni ningún método empírico particular" [Manheim y Rich, 1988: 432].

4 En esta investigación utilizamos el término "arenas de poder" de acuerdo con su autor Theodore Lowi, quien lo propuso en su clásico *American business, public policy, case-studies, and political theory* (1964). Utilizamos la traducción "Políticas públicas, estudios de caso y teoría

Partiendo de la premisa de que los empresarios influyen decisivamente en la política (*politics*) y en las políticas (*policies*) gubernamentales, el objetivo general de la investigación fue responder y documentar empíricamente —y respecto de los casos estudiados— respuestas a las preguntas mayores que son formuladas en los estudios politológicos: *¿quién tiene el poder?; ¿en dónde está el poder?*; y finalmente, *poder, ¿para qué?*

Responder preguntas sobre los procesos que se desarrollan para dar paso a las arenas de las políticas tributarias —entendidas éstas como subsistemas políticos—[5], y cómo se formulan y

---

política" incluida en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. Las "arenas de poder" son un esquema interpretativo para los estudios de caso. De manera simplificada, el esquema del autor es el siguiente:

1 El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas; por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
2 En política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*);
3 En consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Como diría Dahl, hay que preguntarse, "¿poder para qué?" [Lowi, 1992: 99].

5 De acuerdo con la teoría sistémica, un subsistema tiene los mismos atributos que el sistema, excepto uno: el subsistema "no puede ser considerado en una autonomía absoluta respecto del ambiente externo, desde el momento en que su ambiente está dado por el sistema mismo".

Esta particularidad define las condiciones con las que es correcto operar la extrapolación subsistema-sistema: considerar los primeros como instrumentos analíticos específicos, caracterizados por la propiedad de ser sistemas operantes en el interior de un "ambiente" que se identifica con un sistema más amplio del cual cada uno de ellos es parte constitutiva [Urbani, 1988: 1525].

deciden dichas políticas en esos espacios siguiendo reglas formales e informales, son algunas de las interrogantes sobre las que de manera más específica se busca dar cuenta en aquel contexto de las interpelaciones más generales.

Con base en los hallazgos que la investigación arroja, los autores concluyen con algunas prescripciones iniciales que potencialmente pueden tender a favorecer la existencia de un sistema político más equitativo, en lo que se refiere al acceso de los ciudadanos y sus organizaciones a los centros donde se deciden políticas de implicaciones estratégicas para Guatemala como las fiscales, y a apuntalar un Estado menos vulnerable a los intereses particulares, y en cambio, en condiciones de elegir las opciones más viables al interés público.

Objetivo concomitante de este estudio es ensayar formas de cooperación interdisciplinaria (análisis económico y análisis político en este caso) para investigar determinados productos gubernamentales: en esta investigación, decisiones y políticas públicas traducidas en reformas tributarias, pero enfocando nuestra atención en el comportamiento del Liderazgo Empresarial en su interacción con el Estado. Desde esta perspectiva, *esta investigación no es un estudio económico y/o econométrico de los resultados de las políticas tributarias.*

Queremos contribuir con la investigación empírica en ciencia política tendiendo puentes de cooperación interdisciplinaria con la economía —un asunto siempre difícil— escogiendo para todo esto, las reformas tributarias, espacios en donde los poderes *de hecho* de los sistemas políticos se manifiestan de manera más prístina.

Con ello buscamos aportar al desarrollo de la política pública y a un mejor entendimiento de cómo funcionan los gobiernos y las élites; y con ello apoyar la construcción de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, en donde los gobiernos informan sistemáticamente de sus actos; aquéllos usan con responsabilidad

la información, se involucran y propician un mejor funcionamiento de los gobiernos a todos los niveles y a través de todo esto, potencialmente, el país se beneficia de mejores decisiones y de mejores productos gubernamentales que eventualmente justifiquen políticas impositivas con visión de largo plazo.

Para cumplir con los objetivos trazados, se realizó una minuciosa reconstrucción histórica de los escenarios que se configuraron en los años 1985 (caso 1), 1987 (caso 2), 1992 (caso 3), y 1994 (caso 4), en los cuales se produjeron reformas tributarias en el país y en 1996 (caso 5) cuando se firma la paz, y el Gobierno de la República asume un conjunto de compromisos en materia impositiva.[6] En ese esfuerzo de reconstrucción los lectores observarán omisiones de hechos originadas por inaccesibilidad a fuentes informales (líderes sin cargos, por ejemplo), fuentes que los autores no pudieron identificar y por el vacío informativo dejado por los actores privados que no aceptaron ser entrevistados.

El *caso 5* no constituye en sentido estricto un caso. A diferencia de los otros cuatro, incluye reflexiones sobre los Acuerdos de Paz, en particular aquellos que atañen a temas tributarios y fiscales, la política fiscal del Gobierno de Alvaro Arzú incluida en su programa de gobierno en sus primeros dos años de gestión, y otros temas conexos, sin entrar a estudiar en detalle los instrumentos de política seleccionados y aprobados por el Congreso de la República.

La reconstrucción histórica permitió identificar a los actores gubernamentales y líderes empresariales que conformaron las arenas en las que se formularon, reformularon y decidieron las reformas, así como los momentos en los que el tema tributario se incorporó en las agendas de la sociedad y del gobierno.

---

6 En particular el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, suscrito en mayo de 1996.

En la investigación no se estudió la presencia de la burocracia gubernamental —por ejemplo los sindicatos— en las arenas ni en otros espacios, formales o informales, en donde se abordan temas de la agenda del gobierno y se formulan políticas. Esto debe ser parte de una investigación particular, insoslayable si se quiere tener una visión más completa de los procesos en estudio, sobre todo, en lo que atañe a los momentos de la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Con la información obtenida se diseñó la fase de trabajo de campo, que consistió en preparar una guía de preguntas abiertas; enviar la solicitud de entrevistas a 61 personas y la realización efectiva de 43 conversaciones con protagonistas directos del más alto nivel del gobierno, líderes de las organizaciones empresariales, asesores y técnicos que tuvieron destacada participación en los casos estudiados.

La investigación no se propuso ni realizó entrevistas a muestra estadística alguna de los empresarios. Realizó en cambio, entrevistas abiertas a solamente aquellos líderes que ocuparon un cargo durante los periodos y casos estudiados con el objetivo de dar respuestas iniciales, dentro del marco de una investigación mayor, a las preguntas indicadas en otro lugar. Por estas razones, cuando en las conclusiones se alude al Liderazgo Empresarial y se le atribuye una afirmación, ésta tiene validez limitada a: 1) las declaraciones públicas realizadas por los dirigentes formales en los periodos estudiados; 2) los desplegados publicados y suscritos por las organizaciones del gremio; 3) los empresarios entrevistados; 4) otras fuentes consultadas de carácter bibliohemerográfico, las que en su caso se identifican, y 5), a los casos y periodos estudiados. En consecuencia, las conclusiones no son representativas del universo de líderes empresariales de país, o de una muestra estadística en particular.

En el caso de ex funcionarios públicos, se entrevistó al ex Presidente Constitucional de la República Vinicio Cerezo Arévalo y al ex Jefe de Estado de facto Oscar Humberto Mejía Víctores; a los miembros de los gabinetes económicos de los gobiernos de Mejía Víctores, Cerezo Arévalo, Serrano Elías, De León Carpio y Arzú. Además fueron entrevistados ex presidentes de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, secretarios privados de la Presidencia de la República y técnicos asesores en el campo tributario.

En el caso de líderes del sector privado, se entrevistó a nueve ex presidentes del CACIF y a un miembro de su Directorio y de su Comisión Fiscal, delegado por la Asociación de Azucareros; a ex presidentes de las cámaras del Agro, de Finanzas y de la Banca, así como de Comercio e Industria. Adicionalmente para el caso de los Acuerdos de Paz, se entrevistó a un representante de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).[7]

Dadas las características de la investigación y de la batería teórico-metodológica empleada no se realizó encuesta alguna. Con el objetivo de disponer de una guía para las conversaciones sobre cierto universo temático preciso, el cual debía ofrecer respuestas a las tres grandes preguntas: quién, dónde, y para qué el poder, así como proporcionar información sobre las opiniones del Liderazgo Empresarial respecto de un conjunto de temas vinculados directa e indirectamente con el tema

7 Cuando no se indica fuente, las citas que realizamos en esta investigación de los dirigentes empresariales y ex funcionarios de gobierno proceden de las entrevistas que les realizamos entre julio y noviembre de 1997, cuya lista está en el anexo 1. Véase en dicho anexo, la lista completa de las entrevistas solicitadas, las efectivamente realizadas, y las que, por diversos motivos expuestos por los líderes empresariales, no fueron concedidas a los investigadores.

tributario, el equipo de investigadores construyó dos guías de entrevista; una para los dirigentes empresariales y otra para funcionarios y ex funcionarios de gobierno. Las guías se utilizaron para las conversaciones que se efectuaban y hacían referencia a cuestiones diversas vinculadas con impuestos, inversión, seguridad, funciones del Estado, existencia/ausencia de consensos en materia de políticas tributarias al interior del Liderazgo Empresarial y frente a los gobiernos; reglas formales e informales en su relación con los funcionarios, Acuerdos de Paz, evasión, partidos políticos, ejército, cultura tributaria, impugnaciones constitucionales, capacidad propositiva, participación cívica y otras, en el caso de la guía dirigida a los empresarios.

En la guía utilizada con ex funcionarios o funcionarios públicos (que en su inmensa mayoría fueron o eran al momento de la entrevista miembros del Gabinete Económico de gobierno), las preguntas buscaban información sobre los procedimientos utilizados para formular, para consultar y para decidir sobre políticas tributarias; respecto de la autonomía del Estado para definirlas; sobre los continuos cambios de reglas; sobre los mecanismos de consenso al interior del Gabinete Económico en el tema tributario, sobre la evasión; sobre los Acuerdos de Paz, motivos para acceder al cargo, y otros.[8]

Los objetivos más relevantes del estudio, fueron:

a) Establecer quiénes son los actores privados y quiénes los actores gubernamentales que participan de los subsistemas políticos o arenas de políticas donde se gestan, surgen (agendas), formulan y deciden las políticas tributarias;
b) Contrastar sus cargos formales con liderazgos reales en cada arena;

8 Véanse los guiones en el anexo respectivo.

c) Caracterizar y comparar en lo posible, desde los puntos de vista de la economía y la ciencia política, algunos de los componentes cualitativos de las reformas en estudio;
d) Caracterizar la actuación del Liderazgo Empresarial en los momentos estudiados; y
e) Someter a la prueba de la evidencia empírica algunos de los argumentos mayores a favor y en contra de los impuestos, planteados por los líderes de las cámaras empresariales.

2
GUATEMALA: UN SISTEMA POLÍTICO ELITISTA

Una encuesta realizada en 1996 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dentro de su Programa de Gobernabilidad, documentó que ante la pregunta "¿Quién cree usted que tiene más poder en Guatemala? nombre tres", las respuestas fueron: las grandes empresas 19.0%; los militares el 20.0%; el gobierno el 15.0% y las empresas transnacionales el 3.0%.[9] En tanto otra encuesta, ejecutada en 1997 por una empresa privada, encontró que a la interrogante de "quién posee mayor poder político en Guatemala", el 47.9% de los entrevistados respondieron que "las empresas", el 36.3% opinó que es "el gobierno", en tanto "el ejército" lo tiene para el 11.0 %, y apenas para el 4.7% de los entrevistados el poder está en "los partidos".[10]

---

9 *Barómetro centroamericano. Imagen de Centroamérica: percepciones y expectativas de sus habitantes a partir de los resultados de la encuesta Latinobarómetro 1996.* Extracto Guatemala. PNUD Diciembre 1996. Proyecto CAM.96.001.

10 De acuerdo con un estudio de la empresa Ucrex S.A. en *Crónica* núm. 494, del 19 al 25 de septiembre de 1997, p. 18.

En otros sistemas políticos el poder está distribuido de una manera notablemente más dispersa. Es el caso, entre los países más o menos comparables con Guatemala, de Costa Rica. Dada la simpatía que la democracia estadounidense parece tener en algunos medios empresariales y académicos, por ejemplo, al punto de ser mencionado como un referente para Guatemala, puede ser útil, con fines exclusivamente ilustrativos exponer los datos que siguen.

Al contrario de lo que ocurre en Guatemala, en donde el poder de influir determinantemente en las estructuras estatales está concentrado en unas pocas empresas y las organizaciones empresariales mayores,[11] CACIF y sus cámaras, en Estados Unidos en cambio, aquel poder se encuentra distribuido en organizaciones tan disímiles como las grandes empresas (*Shell Oil, Dow Chemical, General Electric* entre muchísimas otras); la *National Rifle Association of America* (NRA),[12] la *American Association of Retired* (con 28 millones de miembros y operaciones anuales

---

11 El fenómeno del elitismo en Guatemala toma características extremas en coyunturas políticas extraordinarias: de acuerdo con lo informado por el dos veces presidente del CACIF Luis Reyes Mayén, el ex presidente Serrano convocó, en mayo de 1993, a sólo diez empresarios para solicitarles su apoyo al autogolpe, el cual le fue negado. "Esa vez" recuerda, "... escogió a 10 empresarios en el país y los escogió muy bien, eran los empresarios de economía de escala, los ... más fuertes ... Jorge Serrano se las ingenió para tener en Casa Presidencial a los 10 representativos de los grupos económicamente más fuertes en el país" (Este tema es abordado en el contexto del caso del año 1994).

12 Con 2.6 millones de miembros, 400 empleados de tiempo completo, presupuesto anual de 88 millones de dólares y activos de 125 millones de dólares. Únicamente en ese año, la NRA destinó para pago de "lobistas" entre 1.5 y 3.0 millones de dólares para impedir la aprobación en el Congreso, de una enmienda que a su juicio, les afectaba. El resultado: la enmienda sólo pudo ser aprobada cinco años después.

presupuestadas por 240 millones de dólares), y la *American Medical Association* entre las organizaciones de "ciudadanos"; o la *Airline Pilots Association International* y la *National Football League Players Association* entre las organizaciones de trabajadores. O bien desde el ámbito de las agencias de la administración pública, las poderosas burocracias de los departamentos de Estado y de Defensa.

Como es conocido, en Estados Unidos el *lobby* está reglamentado. Un dato para ilustrar el carácter pluralista de la democracia norteamericana, en el sentido de muchos centros de poder: para efectos del *lobby*, en la edición de 1990 del *Washington Representatives* aparecen listados 1,700 representantes solamente de las "corporaciones (empresas) individuales".[13]

En la investigación no se pudo documentar para los casos ocurridos en los gobiernos civiles (Cerezo, De León, Serrano y Arzú), el "derecho de pertenencia", en las arenas, de miembros del ejército; aunque pudo detectarse la intervención ejercida por el jefe del Estado Mayor Presidencial, general Otto Pérez Molina, para propiciar un encuentro de líderes empresariales con el presidente Ramiro De León. Este fenómeno enfatizaría el carácter elitista del sistema político nacional cuando se trató de asuntos de naturaleza tributaria; entre 1986 y 1997 el único actor no gubernamental *eficaz* en el subsistema político que constituyen las arenas de las políticas tributarias fue uno: el Liderazgo Empresarial.

---

13 Un estudio reciente sobre los grupos de interés en el Congreso de Estados Unidos está en John R. Wright (1996): *Lobbying, contributions, and influence*. Allyn & Bacon. MA. Los datos incluidos en el texto central fueron tomados de esta fuente.

3
¿DÓNDE ESTÁ EL PODER?

Conscientes del insuficiente valor que una respuesta como "quién tiene el poder" arroja para estudios que puedan ser útiles al entendimiento del poder y del funcionamiento concreto de los gobiernos, (como las respuestas a las encuestas ya citadas), nos planteamos la segunda pregunta: *¿dónde está el poder?* Con la interrogación aludimos al dónde —a un lugar— y buscamos documentar empíricamente cuál es ese "lugar". El "lugar" aquí se refiere a una arena, a un espacio donde debaten y resuelven asuntos públicos determinados actores gubernamentales y privados.

Los gubernamentales, en el ejercicio de sus cargos formales o en su representación: presidentes electos o gobernantes de facto; miembros de los gabinetes económicos y sus asesores. Los privados, aquellos que reúnen en una misma persona el capital, el cargo gremial, y el conocimiento especializado, o una o dos de las tres condiciones y sus asesores.

Y en el caso de los Acuerdos de Paz, el hecho atípico: la guerrilla como actor en la suscripción de acuerdos generales (como elevar la carga tributaria al 10% del producto interno bruto (PIB) para el año 2000, por ejemplo), aunque no para decidir sobre opciones de políticas en particular (IVA, ISR, impuesto territorial, etcétera) capaces de alcanzar un resultado de esta magnitud en un país con techos históricos del 8% en la carga tributaria.

4
¿PODER, PARA QUÉ?

Las arenas de las políticas tributarias reúnen a un conjunto de "jugadores" que se disponen a obtener ventajas, pero no concurren a ellas en igualdad de condiciones: es parte de la respuesta a la tercera pregunta genérica: *poder ¿para qué?* De acuerdo con nuestro marco referencial ya citado, "en política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*): el Liderazgo Empresarial activa alrededor de las arenas en busca de aquellos productos públicos sólo posibles de obtener jugando directamente en ellas. La otra vía, la electoral, es muy indirecta y los costos, respecto de las expectativas, muy altos. En breve, poder para obtener políticas públicas ventajosas sectoriales a partir de su predominio en las arenas respecto de la autoridad pública.

Para los efectos de "política práctica" no importa el lugar físico en donde aquellos se den cita: de acuerdo con lo narrado por varios de los actores de los casos estudiados, las reuniones se dieron tanto en la casa de uno de los entonces dirigentes informales del sector azucarero, a donde acudió un ex presidente de la República, como en la ciudad de Antigua, en la casa de fin de semana de un dirigente del CACIF a donde asistieron los delegados gubernamentales; tanto en la sede del Ministerio de Finanzas o en la Finca Santo Tomás —en la Costa Sur y lugar de reuniones del Presidente— como también mediante comunicaciones telefónicas entre Guatemala y Miami.

Lo que importa es si se es o no miembro "por derecho" de una arena, de ese subsistema político que se activa instantánea, inmediatamente a continuación de que el asunto público política tributaria, política fiscal, impuestos entra en la agenda del gobierno, cualquiera que sea su presunta intención ante los

mismos: hacer o no hacer. Lo que importa es "estar en la jugada decisiva." Y *actor por derecho, hasta hoy en Guatemala, sólo puede ser aquél que tiene el derecho de vetar, de facto, las decisiones gubernamentales: el Liderazgo Empresarial pagando impuestos o dejando de hacerlo, invirtiendo o desinvirtiendo.*

Entonces, siguiendo con el esquema conceptual de Lowi ya citado: 1°, el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad; 2°, la relación política en cuestión es una relación de poder y, 3°, es una relación que *"con el tiempo"*, se convierte en *"una estructura de poder"*. Para nuestra investigación documentamos que esa estructura de poder es una especie de *gobierno informal* que las arenas ya identificadas materializan.

Finalmente: buscando responder a los problemas de investigación planteados, se les dio a los casos un índice cualitativo común —explicitado en los subtítulos o no—, integrado por cinco elementos constitutivos de los procesos de actuación gubernamental: 1) generación de demandas;[14]

---

14 Por *generación de demandas* debe entenderse en este estudio los procesos de presión sobre el sistema político-gubernamental para su actuación. La generación de demandas se expresa a través de las agendas que se producen y recrean en la sociedad que eventualmente pueden llegar a incorporarse a la agenda institucional o gubernamental; pero dicha generación también es un proceso a la inversa: por una parte, presiones del gobierno para transferir a los ciudadanos ciertos asuntos (privatizarlos) y por otra para no asumir posición formal ante asuntos que eventualmente considera como "no suyos", o que, si los consideraba como tales, asume ante ellos una decisión de actuar de manera sistemática con la política de *no hacer*. En nuestro estudio, la generación de demandas, en materia de requerimientos de actuación gubernamental en el ámbito de la economía y las finanzas, tiene su origen en una combinación de factores con peso diverso dependiendo de las variables

2) formación de grupos de interés que los propugnan; 3) definición de opciones de actuación (alternativas posibles); 4) formas de negociación Gobierno-Liderazgo Empresarial y condicionantes de la elección de opciones; y 5) aplicación de opciones (decisión implementada).

---

principales en juego: a) las circunstancias en que encuentran la economía y las finanzas los nuevos gobernantes; b) las presiones externas para el inicio o continuación de programas de estabilización y ajuste; c) los requerimientos de actuación propios en términos de planes de gobierno; d) las presiones para la actuación (hacer o no hacer) por parte de las organizaciones sociales, pero sobre todo, del Liderazgo Empresarial.

I

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1985

J. Fernando Valdez

1
ANTECEDENTES
EL GOBIERNO DE RÍOS MONTT[1]

Con todo y sus particularidades, el gobierno del general Humberto Mejía Víctores es tributario del movimiento militar del 23 de marzo de 1982. Por ello, reconstruir las decisiones de política impositiva de su gestión (del 8 de agosto de 1983 a

1 Aunque denominamos al caso *La reforma tributaria de 1985*, por razones que se explican en el texto central, el corte cronológico realizado para el mismo va del año 1982, cuando asume el general Efraín Ríos Montt, hasta finales de 1985. Ríos asumió la dirección del triunvirato militar el 23 de marzo de 1982, junto al general Horacio Maldonado Schaad y el coronel Luis Gordillo M., después que los dirigentes del movimiento militar, conocidos como los "oficiales jóvenes", le propusieron hacerse cargo de la gesta que derrocó al general Fernando Romeo Lucas García ese mismo día. La Constitución de 1965, en vigencia al momento, fue anulada y se promulgó en su lugar el Estatuto Fundamental de Gobierno, mismo que rigió hasta el 14 de enero de 1986, cuando asume el gobierno electo de Vinicio Cerezo Arévalo y entra en plena vigencia la actual Constitución promulgada en mayo de 1985, con la excepción de los artículos transitorios del 4 al 8, el 17 y el 20 de las disposiciones transitorias. El 9 de junio de 1982 Ríos Montt se autoproclama Presidente y disuelve la junta; el 8 de agosto es derrocado por el Ministro de la Defensa, Humberto Mejía Víctores.

enero 15 de 1986), requiere buscar ciertos antecedentes en el periodo de su antecesor, el también general Efraín Ríos Montt. Más aun, la revisión de los archivos oficiales indica que las disposiciones legales mayores de orden tributario promulgadas en julio de 1983, fueron suscritas por el coronel y abogado Manuel de Jesús Girón Tánchez, Secretario General de la Presidencia y uno de los principales redactores del *Estatuto Fundamental de Gobierno*, y por el coronel y economista Leonardo Figueroa Villate, Ministro de Finanzas.[2] Los Decretos-Ley relativos a la implantación del impuesto al valor agregado (IVA) y la modificación del impuesto sobre la renta (ISR) los suscribieron, además de ellos, Leopoldo Sandoval, Ministro de Agricultura, y el general Mejía Víctores, primero Ministro de la Defensa durante el gobierno de Ríos Montt y después Jefe de Gobierno. Tanto los ministros como el Secretario General formaron parte de los dos gobiernos militares.

El primer informe de Gobierno

En su primero y único *Informe anual de Gobierno* el general Efraín Ríos Montt, autoproclamado Presidente de la República, informa en el apartado dedicado a la política fiscal y financiera que "al operarse el cambio de Gobierno el 23 de marzo de 1982, el país atravesaba por una crisis económica sin precedentes, con tendencia a acentuarse", derivada fundamentalmente de la agu-

2 Figueroa ocupó la vicepresidencia de la entonces Asociación de Banqueros de Guatemala (hoy Asociación Bancaria de Guatemala) en el periodo 1980-1981 y una vocalía de su Junta Directiva en el periodo siguiente 1981-1982. Además fue miembro suplente de la banca estatal ante la Junta Monetaria en 1981 (el titular era Francisco López Urzúa).

da recesión económica mundial, la disminución en los precios ...de los principales productos de exportación, el deterioro del MERCOMUN, la contracción... de la inversión y el empleo, el desequilibrio de la finanzas públicas, la reducción ...del turismo y la salida de capitales del país, una de cuyas principales manifestaciones consistió en la drástica caída de las reservas monetarias, (a lo que se suma el) mal manejo de la administración pública y la corrupción generalizada..."

Ante tal situación, la política fiscal y financiera del gobierno, sigue el Informe, "se orientó fundamentalmente a reducir el déficit a un nivel aceptable, mediante la adopción de medidas tendientes a aumentar la recaudación de los ingresos fiscales y a racionalizar el gasto público" [Ríos Montt, 1983: 21].

En lo relativo al aumento de ingresos fiscales, se decidió "no establecer nuevas cargas tributarias por considerarse inconveniente ante la coyuntura de depresión... optándose por la introducción de mejoras en la administración, control y fiscalización, para elevar el nivel de recaudación dentro del marco de la estructura impositiva vigente; así mismo, se dio especial importancia al plan de reorganización del sistema aduanero con lo que se esperaba captar mayores ingresos en las operaciones de comercio exterior" [Ríos Montt, 1983: 21-22].

En 1982 se introdujeron cambios a la Ley del Impuesto Sobre la Renta "con el objeto de beneficiar a un grueso sector de los contribuyentes de bajos ingresos", obligando a la presentación de la declaración solamente a aquellos contribuyentes con ingresos superiores a "Q 4,500 anuales" [Ríos Montt, 1983: 22]. Además se declaró deducibles del impuesto, las primas de seguros de vida, accidentes o enfermedades, tema que habría de ser revisado de nuevo, durante el gobierno de Vinicio Cerezo.

En materia presupuestaria, en la línea de austeridad se aprobó un presupuesto de Q1,314.2 millones para 1983, es decir menor en 167.2 millones de quetzales respecto del presupuesto del año anterior (-12.7%).

En el Informe se da cuenta de las medidas tendientes a reducir la evasión tributaria destacándose la puesta en marcha de un Plan de Auditoría de Aduanas, mediante el cual "se detectó que del año 1979 al 30 de octubre de 1982, se realizaron 2,630 embarques de café para exportación sin haber pagado los derechos de exportación respectivos, estimándose dichos impuestos entre 30 y 35 millones de quetzales" [Ríos Montt, 1983: 23].

En ese marco, continúa el Informe, se logró recuperar la recaudación por ese rubro, impulsando el Programa de Aduanas Modelo al extremo que, según la fuente, para octubre de 1982 el estimado de ingresos fue (en miles) de Q1,007.1, para noviembre de 1,471.5, y para diciembre de 1,647.0, en tanto que lo realizado fue de 1,883.6; 4,717.9; y 4, 638.7 en cada mes, es decir, un incremento considerable de 87%, 220% y 182% respectivamente [Ríos Montt, 1983: 23].

En el contexto descrito, el Gobierno realizó conversaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para obtener apoyo al programa de estabilización en marcha. En el campo tributario el Gobierno se comprometió a implantar el IVA;[3] en el área comercial se fijaron cuotas a

3 "En el primer trimestre de 1983 se iniciaron pláticas con el FMI para la obtención de un crédito contingente de 125.0 millones de dólares; en el curso de las negociaciones, el gobierno se comprometió a: a) implantar un programa de estabilización vía ajustes económico-financieros; b) la reducción del gasto público; y c) la implantación de una reforma tributaria en la que se incluía la creación del ... IVA. Las acciones anteriores, fueron el resultado del programa denominado "Política Económica de Corto Plazo"

las importaciones; se reducirían aportes a las entidades descentralizadas y otras dependencias públicas... [Ríos Montt, 1983: 26].[4]

Se buscaba vender la imagen de un gobierno austero, que sin embargo, se enfrentaba a las inmensas presiones de gasto que una guerra interna supone.

En efecto, las presiones para la actuación gubernamental en materia económica eran formidables y los recursos escasos. El Liderazgo Empresarial regateó el respaldo a sus necesidades estratégicas y a diferencia de otros gobiernos militares en América Latina, los líderes empresariales no respaldaron la continuidad de Ríos Montt ni la de su sucesor, Mejía Víctores, hechos que documentamos ampliamente en otra parte; en cambio, apostaron en su mayoría por la transición y la pronta realización de elecciones en busca de lo que esperaban: "reglas claras" en materia macroeconómica, vinculación internacional estrecha, cero riesgos

---

–PEC–, que en julio de 1982, había sido fruto de las discusiones entre el Presidente de la República, el sector público y el sector privado, y que no diera los resultados previstos; éste buscaba corregir o atenuar los desequilibrios del sector externo, corregir o reducir a un nivel aceptable el desequilibrio de las finanzas públicas, reactivar los sectores productivos y los niveles de empleo, y reactivar el mercado común centroamericano" [Marti, 1993: 68].

4 "se canceló la ejecución del proyecto... del Anillo Periférico Nacional, el que sin iniciarse representó un gasto millonario para el Estado, (este proyecto simbolizó el mayor derroche y pérdida de recursos públicos en la historia contemporánea del país), se suspendió temporalmente la ejecución de las hidroeléctricas de Chulac y Santa María II y se está renegociando la ejecución de ... (Puerto Quetzal)" [Ríos Montt, 1983: 26] [todos, proyectos de un extraordinario impacto fiscal y oscuramente negociados].

respecto de la propiedad, y en suma, gobiernos libres de "populismos" y estatismos.[5]

---

5 Fernando Valdez [1993]. Las afirmaciones se documentan a lo largo de la investigación. Por ejemplo, en la introducción se sostiene que: "... en el caso de Chile, Guillermo Campero al estudiar la actitud de los empresarios ante la transición del gobierno militar de Pinochet de cara al referendo de 1989, dice que éstos al hacer un balance sobre los beneficios y los costos que les representaba entonces apoyar la democracia política, tenían en cuenta las garantías económicas y de otro tipo de que disponían en la dictadura y las que podrían disponer en ese nuevo escenario. Como las transiciones implican incertidumbre, los empresarios considerados en la investigación de Campero concluyeron que el balance que ellos podían hacer en ese momento, no era favorable a retirarle el apoyo al régimen de Augusto Pinochet ante los riesgos que presentaba la transición ...

A diferencia de Chile y de otros procesos latinoamericanos, en el caso de Guatemala es la no vigencia de reglas estables entre el Estado y las clases económicamente dirigentes durante el gobierno del general Fernando Romeo Lucas García (quien gobernó de julio 1 de 1978 a marzo 22 de 1982), pero también durante los gobiernos de facto de los generales Efraín Ríos Montt ... y Oscar Humberto Mejía Víctores ... lo que compele a determinados sectores empresariales o a empresarios en lo personal, a involucrarse como gremio en la política y a respaldar la transición democrática a pesar de la vacilación de algunos de sus dirigentes, o a la abierta actitud complotista de algunas (de sus) fracciones. Es un involucramiento en la búsqueda de nuevas reglas; reglas claras y estables que les permitieran el cumplimiento de sus expectativas" [Valdez, 1993: 4-5].

Sin embargo, debe especificarse que la tónica dominante de las demandas empresariales no fueron a favor de un nuevo régimen político:

"Con algunas excepciones ... —la Asociación de Gerentes de Guatemala, (AGG) es una de ellas— el Liderazgo Empresarial no demandó un nuevo régimen, sino el restablecimiento de las reglas del juego que prevalecieron y aseguraron siempre la voz y con mucha frecuencia el voto de las élites" [Valdez, 1993: 135].

Por ejemplo la AGG demandó desde febrero de 1980 la necesidad de una "modernización institucional" como alternativa ante la crisis política: "modernización del campo político mediante el fortalecimiento de las instituciones del sistema político, la democratización de los mecanismos de

Adicionalmente, la guerrilla continuaba siendo un enemigo fuerte y el contexto centroamericano presentaba una correlación de fuerzas que inquietaba a todos, pero de una manera obviamente particular a los capitales.

Enfrentado a una crisis interna que había alcanzado su momento cúspide en el gobierno de Lucas García (1978-1982), el régimen riosmonttista enfrentaba el aislamiento internacional y diferentes corrientes políticas al interior de las Fuerzas Armadas se le abrían en la medida en que era percibido por algunos como un gobierno que se separaba de los objetivos del ejército para esa coyuntura; crecía el protagonismo de líderes de la fundamentalista Iglesia del Verbo ubicados en los más cercanos cargos, y además, la tardanza en concretar la convocatoria a elecciones generales sin dejar lugar a dudas favorecía las acciones de conjura.

A todo esto se sumaron los rumores registrados por la prensa de la época de que estaba en ciernes una reforma agraria y que Ríos Montt quería hacerla.

En medio de esas circunstancias, entre las proyecciones para 1983 se informa en el informe anteriormente citado que "se está llevando a cabo una reestructuración del Sistema Tributario vigente, con el propósito de llegar a una distribución más racional de la carga tributaria, la cual se piensa implantar a corto plazo" [Ríos Montt, 1983: 28], lo cual se haría en julio de ese año.

---

conducción de los partidos y la participación política de la ciudadanía" solicitó su entonces presidente Rodolfo Paiz Andrade [Valdez, 1993: 134].

Como se verá más adelante, el temor explícitamente reconocido por parte del Liderazgo Empresarial a que se produjera una reforma agraria o la estatización de la banca, marcó las relaciones entre el sector privado y los dos últimos gobiernos mencionados, temor que se prolongó hasta al menos los dos primeros años de la presidencia de Cerezo Arévalo (1986-1987).

Un documento titulado *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria* producido por el Ministerio de Finanzas a principios de 1983 fue presumiblemente[6] la base del conjunto de iniciativas tributarias que serían aprobadas en julio de 1983, cuyos mayores esfuerzos serían la implantación del IVA, derogación de leyes y cambios al ISR,[7] como más adelante se detalla ampliamente. En el documento se afirma que el Gobierno se ha informado previamente de la situación en la que se encuentra el país, y por ello su propuesta obedece "al conocimiento de la realidad, cuyos orígenes y consecuencias" se transcriben textualmente:

> "Origen: fuga masiva de capitales, disminución del precio de nuestras exportaciones y reducción del margen de rentabilidad; contracción de la inversión privada; deterioro del mercado común centroamericano; elevados déficit fiscales; y financieras con emisión monetaria.
> Consecuencias: escasez de divisas y vulnerabilidad para sostener la paridad del quetzal; altos niveles de desempleo; incremento de los déficits sociales; mayor marginación de la población rural; limitaciones financieras para atender los gastos de salud, educación, vivienda, servicios agrícolas y seguridad" [*Antecedentes...*: 1].

---

6 En el caso de los gobiernos militares, los investigadores encontraron obstáculos especialmente difíciles para localizar archivos "oficiales" en relación con las reformas tributarias. El documento citado fue obtenido en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y salvado accidentalmente de entre un conjunto de materiales dispuestos para ser eliminados unos y transferidos a diversos sitios otros.

7 *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria.* s/f, s/a Mimeo.

Como se observa, en el documento no se hace referencia a temas como la defraudación tributaria o la discapacidad administrativa de las instituciones respectivas.

Para los autores del documento, el Ministerio de Finanzas "Ha estudiado y propuesto una reforma tributaria cuya justificación no es la que generalmente aducen sectores nacionales interesados: el simple aumento de los ingresos fiscales, ante la difícil situación financiera del Gobierno Central". "Por el contrario" continúan,

> "...los objetivos de la reforma tributaria, son de alcance nacional y no se limitan a mejorar la situación presupuestaria pues el gobierno representa una pequeña parte de la economía en su conjunto.
> Las modificaciones a los impuestos, están enmarcadas dentro de un contexto global de las Finanzas Públicas y la Política Fiscal como instrumentos de reactivación económica dentro de un marco de estabilidad y de afianzamiento de la paridad del quetzal" [*Antecedentes...*: 1-2].

Los objetivos que los técnicos autores de la estrategia se plantearon para la Reforma fueron:

"I) Incentivos a la producción y mejora de la competitividad de las exportaciones: sólo aumentando la producción del país y de nuestras exportaciones podemos crear empleo y bienestar para los guatemaltecos.

II) Aumento de los ingresos fiscales para mejorar la capacidad de gasto e inversión del Gobierno de la República: sólo con ingresos adicionales y seguros se puede asignar recursos a los sectores más pobres del país destinados a obras de salud, educación y vivienda, donde

el sector privado no interviene por no ser actividades lucrativas." [*Antecedentes...*: 2].

Por otra parte, entre las medidas de política monetaria y crediticia ejecutadas se mencionan en el *Informe del primer año de Gobierno* la disminución de las tasas de interés, la creación del Fondo de Garantía por 10.0 millones de quetzales para crédito al sector agrícola de exportación dirigido a "medianos y pequeños productores", así como un "cupo de 50.0 millones de quetzales a efecto de que los bancos existentes puedan atender prórrogas en los créditos..." [Ríos Montt, 1983: 27].

Habla el ex ministro

Leonardo Figueroa Villate ocupó durante 36 meses la cartera de Finanzas, en una de las gestiones más largas para un Ministro del ramo.[8]

Lo entrevistamos sobre su papel en el Gobierno y nos dio las siguientes respuestas:

¿Por qué razones llegó al cargo?: "... a raíz del golpe de Estado ... me llamaron para que me integrara al Gabinete ... ellos conocían quién era yo". *Y luego le preguntamos si su nominación había sido objetada entonces por el sector privado:* "que yo

8 La gestión más larga recordada en el presente siglo es la de Jorge Lamport Rodil, dirigente empresarial del sector comercial, quien ocupó el cargo durante 85 meses redondeados, durante los gobiernos de los generales Arana Osorio y Laugerud García. Le siguió en duración la del Dr. Rodolfo Paiz Andrade quien ocupó la cartera durante la presidencia de Cerezo Arévalo, de enero 1986 a octubre 1989, para un total de 46 meses redondeados.

me haya enterado no, no creo que lo hayan objetado porque yo conocía mucha gente del sector privado, había trabajado en el sector financiero y conocía mucha gente, es decir no era una persona desconocida para ellos, pero no pertenecía a ellos tampoco".

P: *Usted ocupó el cargo de Ministro de Finanzas durante el periodo completo del general Ríos Montt (abril de 1982 a agosto 8 de 1983) y una parte del periodo del general Mejía Víctores (agosto 8 de 1983 a abril de 1985) ¿Cuál sería una síntesis de las principales características de su gestión?*

R: Lo más importante realmente es que cuando yo llegué al ministerio me encontré con un presupuesto desbalanceado, desequilibrado, es decir la tarea impositiva no se llevaba como debía ser, y además existía un problema serio de capacidad de pago del Gobierno ... estaba en una situación muy apremiante hablando en sí de las finanzas públicas, eso conllevó a hacer una revisión total del presupuesto, y adoptar una modalidad de presupuestos base cero, es decir no tener un presupuesto de un año, sino establecer periodos trimestrales, y cada periodo trimestral tenía una revisión y se tenía una asignación y ... unos ingresos.

Otro aspecto importante (fueron) los organismos financieros internacionales que realmente le habían retirado el apoyo al país y teníamos un problema serio en financiamiento externo, había que reestructurar la deuda, eso lo hice yo coordinado con el presidente del Banco de Guatemala porque yo era el presidente del Gabinete Económico y tenía una injerencia bastante directa y fuerte en lo que era el sector público financiero y nos reuníamos frecuentemente, después de un análisis bastante exhaustivo se llegó a

(determinar) que había que establecer una reforma tributaria y (ésta) tenía que ser bastante compleja, imponer o establecer un nuevo impuesto que aquí no se conocía, el IVA, el valor agregado. Es un impuesto que ... le está dando como ustedes pueden ver los mayores ingresos al gobierno y que era necesario aplicarlo, su resultado no se iba a ver a un plazo corto sino a mediano y largo plazo como estamos viendo ahora. El problema que han tenido las reformas tributarias es que no se han universalizado, siempre hay excepciones y eso hace que los impuestos se distorsionen y haya evasión o elusión.

El régimen busca legitimidad y confianza

Con el objeto de contar con un mecanismo de consulta que además le proveyera algún grado de legitimidad formal, el gobierno creó el Consejo de Estado. Los delegados nombrados por el Liderazgo Empresarial para integrarse al Consejo de Estado en septiembre de 1982 fueron Julio Vielman Pineda[9] por los bancos privados, Oscar Alvarez López, por el sector agrícola; Juan Carlos Simmons por la Cámara de Comercio y Ramiro Castillo Love por la Cámara de Industria.[10]

---

9 Vielman ha tenido los siguientes cargos en la hoy Asociación Bancaria de Guatemala (ABG): Presidente en los periodos 1964-65, 1966-67, 1977-78, y 1982-83; Vicepresidente 1986-87; Vocal Propietario 1973-1974; Vocal Suplente 1965-66 y 1978-79. Además, Gerente General del Banco Internacional entre otros cargos.

10 *Inforpress Centroamericana*, 16/8/1982 p. 3. Castillo Love ocupó cargos de dirección en el Banco Industrial y en la Cervecería Nacional, entre otras importantes actividades empresariales como prominente

Por otra parte, pese al contexto nacional, las autoridades bancarias gubernamentales conocieron la solicitud de inscripción de los bancos Del Pacífico (que databa de 1979), de la Construcción y la Financiera Central, y en el curso de 1983, las del Banco de Exportación y del Quetzal.

Entre los fundadores del Banco del Quetzal, estaba Fernando Andrade Díaz-Durán —su personero— quien sería el Canciller del Gobierno de Mejía Víctores, y miembro prominente de su Gabinete Político. Los directivos de la nueva institución explican así su decisión de invertir:

> "Las condiciones extraeconómicas en Guatemala y el resto de Centroamérica han desestimulado la inversión extranjera en el país ante el riesgo que los inversionistas creen percibir en la economía nacional. La creación de un nuevo banco, demostrará que existen empresarios guatemaltecos que están dispuestos a invertir y que confían en que los problemas extraeconómicos ... serán controlados y, eventualmente, resueltos ... Éste es el momento cuando la inversión privada está llamada a desempeñar un papel de primordial importancia, compensando ... la reducción de la inversión pública". [En Valdez, 1993: 156].

---

miembro de uno de los más grandes grupos económicos del país. En la década de los ochenta tuvo diversas posiciones en la Cámara de Industria, pero particularmente en comisiones asesoras, no en puestos directivos. Presidió la Fundación que dio vida al Centro de Estudios para la Estabilidad Nacional promovido por el general Alejandro Gramajo, Ministro de la Defensa durante el gobierno de Vinicio Cerezo.

El memorando de octubre

Menos de siete meses después de su toma de posesión, el gobierno de facto de Ríos Montt se veía obligado a empujar un acuerdo con el sector privado, respecto de cuyas élites, en diversos mensajes televisados y en cadena nacional, había tenido opiniones críticas al endosarles responsabilidades por la situación del país en la economía pero también en la política.

1982 terminaba con unas finanzas públicas exangües: "La carga tributaria había descendido a 7.2%, mientras que el déficit fiscal se ubicaba en 4.7% del PIB, pese a que los gastos gubernamentales se habían reducido en 17% respecto de 1981. Mientras tanto, los desequilibrios externos mantenían magnitudes altas, lo cual se expresaba en un déficit de cuenta corriente equivalente a 5.3% del PIB y un déficit comercial cercano al 5% del PIB." [Montenegro, 1995: 8].

Buscando un urgente apoyo financiero, envió un memorando fechado octubre 11 de 1982 a prominentes empresarios con cargos formales en organizaciones gremiales pero también a otros que no los tenían. Se lee en el documento:

> "I. La acción concertada
> Sector público y privado:
> La superación de la crisis económica y social del país, no debe ser exclusiva responsabilidad del Gobierno. Máxime, si se toma en cuenta que la participación de la actividad del Sector Público dentro de la economía en su conjunto, es apenas del 15% con lo cual su impacto para reactivar al país, por sí sola, no es de la magnitud que se necesita. Esto quiere decir que la superación de la etapa crítica que vive el país, descansa en mayor grado en la capacidad de respuesta del Sector Privado.
> Por ello, la unificación de esfuerzos de los sectores público

y privado, traducida en una acción concertada, logrará de manera gradual y sostenida que se superen los problemas que aquejan al país.
Por tanto es preciso que ambos sectores, en sus áreas de competencia, adquieran compromisos ineludibles e impostergables, cuya ejecución y cumplimiento deben ser objeto de supervisión permanente."

El documento es un llamado a un acuerdo Gobierno-empresarios en el cual por medio de su Ministro de Finanzas, aquél daba seguridades explícitas de que no emprendería ninguna "reforma agraria confiscatoria" así como también de "eliminar cualquier posibilidad de estatización de la banca privada", reiteradas preocupaciones de las élites económicas que veían con preocupación lo ocurrido en El Salvador, donde la Junta Cívico-Militar hacía precisamente lo contrario. Estas preocupaciones estarían presentes incluso hasta al final del gobierno de Cerezo Arévalo en enero de 1991 y marcarían las relaciones del Liderazgo Empresarial con los gobernantes entre 1982 y 1991.

Por otra parte el Gobierno sí se comprometía a "introducir modificaciones al sistema tributario, para mejorar la posición financiera del gobierno con el objeto de que se amplíe la prestación de servicios públicos básicos". En esta materia la novedad mayor sería la implantación del IVA.

A cambio, solicitaba a los "representantes de la iniciativa privada", "cumplir cabalmente con las leyes tributarias", propiciar "el retorno de capitales" y "apoyar financieramente la erradicación de la subversión".

En el memorando se solicita al Liderazgo Empresarial "Contribuir financieramente al plan de erradicación de la subversión, aportando Q15.0 millones en 1982 y Q45.0 millones en 1983, como contribuciones adicionales a los aportes extraordinarios que

realiza el Gobierno de la República. Las reglas de aplicación, supervisión y control de tales recursos los fijará el propio sector privado" [*Memorando:* 2].

Considerando las necesidades extraordinarias de recursos que tuvo el Estado en esa época interrogamos al ex Ministro de Finanzas Leonardo Figueroa Villate: *¿Hubo disposición de los grandes empresarios a contribuir con el financiamiento de las necesidades del Estado?* Su respuesta fue escueta: "Sí, siempre hay gente que quiere colaborar y otras que no, pero sí hubo en aquella época." *¿Y hubo mejora en materia de pago de impuestos, de recaudación?* "No, cuando se hace un cambio siempre existe un desfase verdad, después de ese desfase empieza ya a mejorar la recaudación, pero siempre hay desfase ..."

El general Mejía Víctores, Ministro de la Defensa de Ríos Montt, y su sucesor, responde más tajantemente cuando lo interrogamos sobre el mismo asunto:

> *¿Hubo respaldo de los grandes empresarios a la lucha contra la guerrilla?* Esta es su respuesta:
> Respaldo propiamente no, a ellos les interesaba poder producir en las fincas, en algunas zonas, lo único era más que todo permisos y autorizaciones, simpatías, (si había más) que económicamente hubiera algún aporte como lo hicieron en El Salvador los industriales que dijeron (al Gobierno) ... miren, aquí tienen dinero para que compren material ..."
> ¿Y aquel memorando que dirigió el Ministro Figueroa a finales del 82, donde pedía un aporte extraordinario a una serie de empresarios de Q15 millones en el 82 y Q45 millones en el año 83, no hubo respuestas?
> Al menos yo no me enteré, no me enteré que dieran, así que todo el tiempo fuimos nosotros y no sólo teníamos el problema de que no teníamos ayuda militar de Estados Unidos

> desde 1976, en tiempo de Carter (sino que) cuando teníamos necesidad de comprar en algún país que no fuera digámosle amigo de (ellos) intervenían para que no nos vendieran el material (...) y cosa rara pues quien nos vendió fue Yugoslavia, ahí compramos la artillería ... los aviones tuvimos que comprarlos en Suiza desarmados y aquí tuvimos que armarlos ... un montón de trinquetes para (resolver el abastecimiento) y lo logramos ...

El tema tributario y en general el tema fiscal, fue un punto de controversia constante. Las presiones del Liderazgo Empresarial para una mayor disminución del gasto y las demandas de exenciones y tratos especiales que las diversas organizaciones empresariales formulaban como requisito para "ir en el camino correcto" de la recuperación económica, están documentadas en los archivos periodísticos, así como las concesiones otorgadas por el Gobierno. Era notoria la racionalidad distinta que había detrás de las argumentaciones de cada contraparte: el Gobierno dirigido por una lógica de conducción gubernamental contrainsurgente reclamando sacrificios extraordinarios a los mayores contribuyentes, a los que en última instancia buscaba defender con su actuación; los empresarios demandando resultados con base en los recursos que ellos ya habían aportado por la vía tributaria o por la vía de hecho, pagando a la guerrilla los llamados "impuestos de guerra".

Memorándum

Para: Señores Representantes de la Iniciativa Privada
De: Coronel y Doctor Leonardo Figueroa Villate
Asunto: Situación actual de Guatemala y urgencia de actuar concertadamente
Fecha: 11 de octubre de 1982

Responsabilidad de los sectores del país para superar la crisis económica actual

II. Compromisos del sector público

El Gobierno de la República realizará todas las acciones legales, técnicas y administrativas que sean necesarias para:

1. Estabilidad monetaria. 2. Disponibilidad monetaria. En este sentido, la disponibilidad de divisas se aplicará para importaciones indispensables, otorgándose prioridad a las materias primas y bienes de capital. Además, se apoyará con mayor énfasis el programa de apertura de nuevos mercados externos y la diversificación de exportaciones para reforzar la captación de moneda extranjera. 3. Reducir el nivel de importaciones prescindibles, aplicando un sistema de cuotas o un mecanismo de licencias previas, complementado con un impuesto a la importación y consumo de bienes no esenciales. 4. Introducir modificaciones al sistema tributario, para mejorar la posición financiera del gobierno con el objeto de que se amplíe la prestación de servicios públicos básicos. 5. No promulgar ninguna Ley de Reforma Agraria de carácter confiscatorio. La mejor utilización del factor tierra para elevar la producción nacional, debe ser objeto de amplias deliberaciones entre representantes de la iniciativa privada y el Gobierno, para que se actúe sin posiciones unilaterales en beneficio del país. 6. Eliminar cualquier posibilidad de estatización de la banca privada. No es propósito del Gobierno intervenir en este campo, mas bien, se reforzará el sistema de empresa privada prestándole toda la seguridad a la inversión de particulares. 7. Iniciar de inmediato un proceso de privatización de las empresas públicas, FEGUA, FLOMERCA y otras. La iniciativa privada determinará las condiciones en que está dispuesta a adquirir dichas empresas. 8. Garantizar la lucha constante y reforzada contra la acción subversiva, hasta lograr su erradicación completa. 9. No incrementar la burocracia pero tampoco provocar despidos. En este sentido, se está elaborando el Presupuesto para 1983, dentro de la mayor racionalidad para

no comprometer la muy precaria posición financiera del Gobierno. 10. Estimular al Sector Agrícola mediante la aplicación de una política crediticia acorde con las necesidades y posibilidades del país. 11. Realizar todas las demás acciones indispensables para lograr la reactivación económica del país. 12. Poner en vigor el Código Tributario, en el mes de noviembre de 1982.

III. Compromisos del sector privado

Dentro del concepto de acción concertada, es preciso que el sector privado asuma ciertas responsabilidades, cuyo cumplimiento es básico para la reactivación del país. A continuación se anotan dichas responsabilidades: 1. Propiciar el incremento de la inversión privada, sacrificando, así fuere necesario, el margen de ganancia. Un campo que podría tener efectos multiplicadores aplicables, es el de la construcción de vivienda mínima. 2. No aumentar precios por motivaciones especulativas, sino únicamente por incremento de costos directos de producción. 3. Fomentar el retorno de capitales al país, en las sumas de US$100.0 millones en el resto de 1982 y US$200.0 millones en 1983. 4. Apoyar los mecanismos para reducir importaciones no esenciales. 5. Apoyar y colaborar con las medidas de mejoramiento administrativo y auditoría fiscal y cumplir debidamente con las leyes tributarias. 6. Contribuir a la estabilidad del país, evitando el amarillismo periodístico. 7. Contribuir financieramente al plan de erradicación de la subversión, aportando Q15.0 en 1982 y Q45.0 millones en 1983, como contribuciones adicionales a los aportes extraordinarios que realiza el Gobierno de la República. Las reglas de aplicación, supervisión y control de tales recursos los fijará el propio sector privado. 8. No provocar despidos y mantener el nivel actual de salarios de los trabajadores, aun cuando ello represente transitoriamente absorber una pérdida que, por su temporalidad no será significativa y permitirá recuperar el nivel de la demanda interna, y, eliminar tensiones que agravarían la situación. 9. Apoyar y participar en todas las acciones que realice el Gobierno para reactivar en el corto plazo, la economía del país. 10. Participación de la Banca Privada en el proceso de reactivación económica, dándole mayor rentabilidad. 11. Otras formas de participación: a) en el sector agrícola: zafra azucarera más larga; recolección del algodón; recolección del café (para el empleo de mano de obra intensiva); b) Proponer que otras acciones se planean para el ciclo 83-84, en el aspecto agrícola y agro-industrial. c) En qué forma podrían participar los industriales, en algunas empresas que actualmente ha financiado CORFINA (fin del Memorando).

El 30 de junio de 1983, cinco semanas antes de la caída del general Efraín Ríos Montt escribió *Inforpress Centroamericana:*

> "... en las últimas semanas, la situación política del país, en cuanto a relaciones Ejército-gobierno, gobierno-partidos, gobierno-empresarios, ha estado caminando hacia una crisis que debía resolverse en la consolidación del actual equipo en el poder o en reacomodamiento en que entraran en juego los sectores o grupos en pugna (...). Dos asuntos han estado implicados en esta trama: el de más relevancia que se refiere a 'reforma tributaria' y el puramente político, sobre detalles y otras cuestiones del proceso electoral que supuestamente están por abrirse." [*Inforpress Centroamericana,* 30/6/1983].

La miscelánea fiscal de julio de 1983

La implantación del IVA en Guatemala

El 11 de julio de 1983 se promulgaron los decretos que suprimieron 13 impuestos y tasas y se creaba el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10%. Otras medidas fueron la derogación del Impuesto del Timbre siendo además modificado el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto sobre las exportaciones agropecuarias. Las medidas entraron en vigencia el 1 de agosto de aquel año, pero pocos días después sufriría modificaciones la ley del IVA.

Como se ha dicho, la introducción del IVA constituyó la mayor novedad en la vida tributaria nacional. La Ley respectiva introdujo la figura del crédito fiscal y fijó la liquidación del impuesto de manera mensual. "Se estimaba que con sistemas administrativos similares a los empleados en América Latina, la tasa del 10% podía recaudar

impuestos por un monto equivalente a la mitad de la tasa, esto es 5% del PIB" [Montenegro, 1995: 8].

La Ley estableció una lista de 158 artículos exentos, que incluyó productos alimenticios, medicinas, insumos agropecuarios, útiles escolares, derivados del petróleo, herramientas manuales y publicaciones. "Entre los servicios no personales exentos estaba el transporte terrestre, la enseñanza privada, las actividades financieras, el arrendamiento de vivienda, las actividades de exportación y el hospedaje hasta finales de 1984" [Banco de Guatemala, 1988: 6].

> "De acuerdo con la ley, el impuesto debía cobrarse sobre todas las ventas o importaciones de mercaderías que no gozaran de exenciones, así como sobre el valor de los servicios no personales prestados, siempre que se hubiera inscrito como contribuyente. La liquidación que el contribuyente debía hacer al fisco mensualmente por el impuesto cobrado en cada una de las operaciones gravadas, se debía determinar sustrayendo a dicho monto el total del tributo que el mismo contribuyente hubiera pagado en sus compras en el mismo periodo" [Montenegro, 1995: 2].

Preguntamos al ex Ministro Figueroa Villate sobre el proceso para tomar la decisión de implementar el IVA:

> P: *En la reforma del año 1983, cuando uno de sus componentes fue el IVA, ¿se consultó, hubo un proceso de discusión en algún momento?*
> R: Por supuesto, sí se platicó con el sector privado, se trabajó en conjunto, pero cuando se trata de aplicar un impuesto siempre hay gente que no quiere pagarlos ... y hay otra gente que siente que va a ser favorecida y por eso es que existe ese tipo de cosas, pero sí hubo un acercamiento.
> P: *¿Recuerda usted más específicamente con quiénes se discutió?*

R: Yo creo que no vale la pena, pero sí se discutió con el CACIF, con las Cámaras.

P: *¿La reforma, en su caso, finalmente se decidió por consenso, o cómo se hizo?*

R: Es que mire nunca se van a poner de acuerdo por lo que dije anteriormente, es decir siempre se afectan intereses, entonces se tiene que tomar la decisión y cuando se toma una decisión pues unos la aceptan, otros la rebaten y discuten.[11]

---

11 Continúa la entrevista al ex ministro:

P: *¿Y cómo evaluaría usted los resultados de su gestión?*

R: Mire, yo no sería el que la tendría que evaluar, tendrían que evaluarla otros profesionales u otro tipo de organizaciones, no sería ético ni normal que yo lo hiciera, que yo dijera si fue positivo o negativo.

(...) *¿Diría usted que el Estado de Guatemala tiene soberanía para poder definir su política tributaria?*

R: Siempre la ha tenido, siempre se ha dicho de que hay influencia o dictado de los organismos internacionales y no, cada país es soberano, lo que pasa es que si uno es miembro de un conglomerado, si usted es miembro de una sociedad, se tiene que regir a las normas de esa sociedad, si nosotros nos regimos como una sociedad, como un país, somos un país soberano, si queremos tener relaciones con otros países tenemos que adaptarnos a ciertas normas, y eso es lo que sucede, pero no es que hayan imposiciones, si usted quiere calificar como sujeto de crédito en cualquier institución tiene que llenar una serie de requisitos, si no los tiene, pues no le dan un préstamo, pero eso no es una imposición.

P: *¿Y respecto a los grupos de presión económica en el país, esa soberanía se mantiene a pesar de la existencia de estos grupos?*

R: Mire yo no sé si se les puede llamar grupos de presión, pero es necesario todo para mantener un equilibrio, es parte de un Estado mantener esos grupos para mantener el equilibrio.

Para el ex ministro, las medidas que se tomaron en materia de control de divisas, "fueron las que están en la Ley Monetaria, es decir la entrada a los mercados, y se tuvo que entrar a ese proceso porque era algo que estaba legislado y tenía que cumplirse con lo que decía la

Los cambios al ISR

En cuanto al ISR, las modificaciones contenidas en el Decreto Ley 73-83

> "tuvieron como propósito fundamental diferenciar la tabla impositiva que grava las utilidades de las empresas y la que se aplica a las personas. La escala de tributación de las empresas, resultó ser menor a la que se aplicaba con anterioridad, mostrando un carácter progresivo hasta niveles de renta imponibles de 2 millones y proporcional para montos superiores a esa cifra".
> "La vieja ley establecía una tasa impositiva de 52% sobre la renta neta de las empresas o personas que excediera los 500,000 quetzales. La nueva ley no sólo estableció tasas diferentes sino que redujo la máxima tasa de 52% a 42% para las empresas y a 48% para las personas" [Montenegro, 1995: 9].

En la parte relativa a las modificaciones al ISR, la propuesta contenida en el documento *Antecedentes y objetivos de la reforma tributaria ya citado*, establece lo siguiente:

> "2) Reducción del ISR de las sociedades, el cual constituirá pago a cuenta del tributo que les corresponda pagar a los accionistas. 3) De acuerdo con lo anterior, la nueva tabla de imposición para las sociedades tendrá una tasa marginal máxima del 30%, cuando la renta imponible exceda de

---

Ley..." Recuerda el tema de las divisas y la inversión: "fue uno de los más problemáticos, había un canal seco en divisas, cayeron los productos de exportación en esa época, café y otros... entonces... (las divisas) se volvieron cada vez más escasas... además existía (el) problema de la no inversión..."

Q250,000. La escala progresiva tiene como propósito no aumentar la carga impositiva de las empresas pequeñas, sino que favorecerlas. Con todo, la nueva tarifa beneficia en cualquier nivel a las empresas" [*Antecedentes:* 4].

Cuadro 1
Tabla propuesta de impuesto para las sociedades

Renta imponible	Impuesto	Complemento de renta imponible hasta	Impuesto del complemento
	5,000.00	5.0%	
5,000.00	250.00	18,000.00	11.3%
23,000.00	2,284.00	57,000.00	24.0%
80,000.00	15,964.00	170,000.00	34.7%
250,000.00	74,954.00	————	30.0%

Tabla aprobada en el Decreto Ley 73-83

Renta imponible	Impuesto	Complemento de renta imponible hasta	Impuesto del complemento
	5,000.00	5.0%	
5,000.00	250.00	18,000.00	11.3%
23,000.00	2,284.00	57,000.00	24.0%
80,000.00	15,964.00	1,920,000.00	30.7%
2,000,000.00	591,964.00	en exceso	42.0%

Fuente: Decreto Ley 73-83, Organismo Ejecutivo. Presidencia de la República.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 1, en cuanto al ISR se eliminó la tasa única para empresas y personas; se redujo la tasa máxima para las empresas del 52% al 42%, y en el caso de las personas, se disminuyó del 52% al 48%.

En el Decreto Ley 73-83, De las Modificaciones y Adiciones al ISR, en el capítulo II "De los incentivos a las exportaciones" se estableció el procedimiento para la desgravación progresiva de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Dice el artículo 10:

> "1. Hasta el 30 de julio de 1984, en un cincuenta por ciento (50%). 2. A partir del 1o. de julio de 1984 y hasta el 30 de junio de 1985, en un setenticinco por ciento (75%); y, 3. A partir del 1o. de julio de 1985, se derogan totalmente. En todo caso, queda vigente la nomenclatura del Arancel de exportación con sus respectivas notas, en que se clasifican tales productos."

Con el Decreto 73-83 se derogaron los decretos 26-81 y 2-82 que fijaban los gravámenes a la exportación de café; el 20-81 y el 83-75 que gravaban al algodón y al banano, y el 50-74, que establecía los derechos de exportación al azúcar, a la carne de ganado vacuno, ovino, porcino y a las aves de corral y al camarón, todos decretos del Congreso de la República.

El artículo 11 del referido Decreto Ley 73-83 normó las formas y montos de apoyo a las exportaciones no tradicionales. La más importante fue el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario (CAT), equivalentes al diez por ciento (10%) de los precios FOB, libres de todo gravamen, quedando exceptuados aquellos productos comprendidos en regímenes de libre comercio.

Además se estableció que los CAT serían del quince por ciento (15%) en los casos de los productos no tradicionales,[12] los cuales podrían ser empleados para cancelar a futuro nuevas obligaciones tributarias.

Las resistencias del Liderazgo Empresarial

Los grupos de presión para la actuación gubernamental en el ámbito tributario fueron de dos clases: los de carácter económico y los gestados al interior de las Fuerzas Armadas. Las presiones provenientes del ejército, —de las cuales no nos ocupamos en este estudio— derivaban de sus requerimientos ante el responsable de las finanzas públicas para enfrentar con éxito la guerra interna que libraban con escasos recursos, según expresaron reiteradamente sus voceros (algunas de cuyas opiniones son recogidas en este texto).

Los proyectos de decreto previos se conocieron, según los medios de comunicación de la época, en marzo de ese año, desatando "la mayor tormenta política desde el golpe de Estado al general... Lucas,... parecía que el gobierno no buscaba la óptima elasticidad de los límites económicos de la imposición tributaria, sino que la máxima; la situación de crisis política y las necesidades militares o paramilitares le permitieron creer que podría alcanzar el máximo ingreso..." [*Inforpress Centroamericana*, 30/6/1983].

Entonces las diferentes cámaras y asociaciones del CACIF tuvieron posiciones distintas ante las medidas del gobierno de facto. La Cámara de Comercio evitó que pasara la ley que castigaba las

12 "nuevos, destinados a mercados de países con los cuales Guatemala no tiene convenios bilaterales o multilaterales de libre comercio, o bien teniéndolos cuando los productos no están comprendidos en dichos instrumentos..." (inciso f Artículo 11).

importaciones suntuarias, en tanto que la Cámara de Industria evitó la aprobación de la Ley de Valoración Aduanera "que buscaba evitar la sobrefacturación de las exportaciones y la subfacturación de importaciones" [Montenegro, 1995: 2].

El IVA fue respaldado por los comerciantes; con el anuncio de la exoneración gradual de los impuestos a la exportación, "se vio por primera vez cómo entidades como la ANACAFE (Asociación Nacional del Café)... el Consejo Nacional del Algodón y otras, apoyaban y urgían la reforma, incluyendo el IVA" [Montenegro, 1995: 2].

Pero el 24 de julio de 1983, sólo una semana antes de que entraran en vigencia los cambios en la legislación tributaria, la Cámara de Industria en un desplegado de prensa solicitó al Gobierno "posponer la puesta en vigor de estas leyes", "...debido a... que existe una gran cantidad de dudas... sobre la mecánica operativa del paquete de impuestos que conforman la Reforma Tributaria que entrará en vigor el 1o. de agosto de 1983... solicita al Gobierno que se posponga (su) puesta en vigor... hasta tanto se aclaren todas las dudas existentes..." [*Prensa Libre*, 25/7/1983: 16].

Pese a estas demandas el 27 de julio, únicamente tres días antes del inicio de vigencia de la Ley, se emitió el reglamento del IVA.[13]

---

13 El paquete de medidas tributarias decretado el día 6 y promulgado el 11 de julio de 1983 incluyó: Decreto Ley 72-83, Ley de Impuesto Sobre el IVA; Decreto Ley 73-83, relativo a las modificaciones y adiciones a la Ley del ISR; Decreto Ley 74-83, Ley de Racionalización de los impuestos al Consumo de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cerveza y otras Bebidas; Decreto Ley 75-83, relativo al impuesto al consumo de cigarrillos; Decreto Ley 76-83 relativo al impuesto de salida del país; Decreto Ley 77-83 que modifica la Ley de Bebidas Alcohólicas y Fermentadas y el Decreto Ley 78-83, Ley de Supresión de Impuestos.

1982 y 1983 fueron años de abiertas controversias entre los diferentes sectores privados: cañeros versus azucareros; la Cámara del Agro respaldando a los cañeros, versus la Cámara de Industria, más cercana a los agroindustriales del dulce; ANACAFE versus la Asociación de Banqueros alrededor del tema Fondo de Reserva —creado por el Gobierno para atender la cartera vencida del agro—, etcétera. Estos conflictos sirvieron de antesala a la caída de Ríos Montt. El general Ríos Montt en tanto, se encontraba envuelto en disputas con su gremio militar; su administración era calificada como desviada respecto de los planes institucionales: ir a elecciones y sobre todo convocarlas en fechas precisas, a todo lo cual se sumó su controvertida filiación religiosa fundamentalista, misma que impregnó su gestión y generó enfrentamientos con la Iglesia Católica.

Mediante el Decreto 78-83, se derogaron decretos y acuerdos gubernativos que establecían impuestos a tan diversas actividades como la venta de sal (establecido en 1940); permisos a los agentes viajeros extranjeros; inscripción de baratillos; peleas de gallos; caza de lagartos; a "cada juego de naipes de 52 cartas"; al oficio de buhonero; a la portación de armas de fuego; a las melazas; a las rifas, loterías y sorteos; a los baratillos y finalmente a la Ley de Alcohol ya mencionada.

2

EL GOBIERNO DE MEJÍA VÍCTORES

El contexto

Pese a las seguridades dadas por las máximas autoridades del Gobierno al Liderazgo Empresarial, tanto por escrito como

verbalmente, el fantasma de la reforma agraria estuvo presente a lo largo de los gobiernos de facto de Ríos Montt y Mejía Víctores. Sobre este tema preguntamos explícitamente al general Mejía: *¿General, hubo alguna vez un intento de hacer una reforma agraria desde el Gobierno de Efraín Ríos Montt?* Su respuesta fue radical: "No".

Sin embargo, incluso apenas 48 horas antes de la caída de Ríos Montt el tema de la tierra seguía siendo un motivo de desconfianza hacia su gestión. Por ejemplo la Cámara del Agro lo emplazó a que aclarara "si es cierto que en su despacho se prepara, por técnicos extranjeros (se refieren a la Agencia Internacional para el Desarrollo), un anteproyecto de reforma agraria" [*Inforpress Centroamericana*, 4/8/1983: 4]; o la demanda explícita por parte de la Asociación de Ganaderos del Sur Occidente de Guatemala (AGSOGUA): "exigimos la renuncia del Sr. Ministro de Agricultura (Leopoldo Sandoval) para dar paz y confianza al sector agrícola de toda Guatemala", porque, concluyen, "Como dijo Benito Juárez: El respeto al derecho ajeno es la paz" [*Prensa Libre*, 6/8/1983: 5]. Sin embargo, Sandoval continuaría siendo parte del gabinete en el siguiente Gobierno, aunque brevemente.

En esa calidad firmaría, junto a sus colegas de gabinete, el Decreto Ley 87-83 por medio del cual se "releva" al "Presidente de la República" Efraín Ríos Montt el 8 de agosto de 1983, y 48 horas después, se reuniría junto a su nuevo jefe, el general Oscar Mejía Víctores, con directivos del CACIF encabezados por su Presidente, el arquitecto Ronald Dent,[14] y otras organizaciones gremiales entre las cuales estuvo la Asociación General de Agricultores.

---

14 Ronald Dent Weissemberg, dirigente de la Cámara de Comercio (ya fallecido) ocupó la presidencia del CACIF, según los registros de

Según informó el diario *Prensa Libre*, en la reunión el nuevo jefe militar habría ordenado al Ministro entregar a los presentes el supuesto proyecto de reforma agraria, el cual, según dijeron los directivos, le había sido solicitado "en reiteradas ocasiones."[15] A la salida del Palacio Nacional, Dent declaró a la prensa:

> "Se ha logrado abrir una comunicación de doble vía en todo lo relacionado con la reactivación económica nacional ... se tocaron muchos puntos que serán concretados en una serie de reuniones con el general Mejía Víctores ... De (la siguiente reunión del día 16 de agosto) saldrán comisiones específicas para examinar los diversos temas económicos ..."

En tanto, según la misma fuente, uno de los "altos personeros del CACIF" (que no identificó) expresó que "se sentía sumamente satisfecho de que en la reunión efectuada con el señor Jefe de Gobierno ... el ... 10 de agosto ..., recibieron del mandatario la seguridad de que el sector privado en todo lo que corresponda, tendrá la oportunidad de conocer las iniciativas en la elaboración de proyectos de ley" [*Prensa Libre*, 1/9/1983: 6].

---

la organización, del 15 de noviembre de 1982 al 23 de abril de 1985, el periodo más largo que directivo alguno haya ocupado al frente del cargo del Comité Coordinador de Cámaras.

15 En realidad, se trataba de la Ley de Desarrollo Empresarial Agrario que contemplaba tres modalidades para que campesinos adquirieran tierra: la compra por medio de financiamiento, la compra de fincas embargadas por los bancos, y la formación de empresas mixtas "por medio de las cuales los trabajadores podrán poseer en forma colectiva hasta el cincuenta por ciento de una finca, quedando su administración a cargo del propietario." [*Prensa Libre*, 12/8/1983: 71].

Pocos días después el Ministro Sandoval renunciaría, no sin antes haber exhortado a las delegaciones empresariales presentes "a dar una subsistencia decorosa al campesino o enfrentar una revolución agraria" [*Inforpress Centroamericana*, 18/8/1983: 10]. A su renuncia le seguirían el último día de agosto, las de los viceministros Rodolfo Estrada y Víctor Manuel Orellana. Días antes asumía la presidencia del BANGUAT Oscar Alvarez Marroquín, quien ya había sido funcionario del Banco [*Prensa Libre*, 12/8/1983: 6].

Mientras estos cambios se sucedían, el responsable de la política fiscal del gobierno de Ríos Montt, Leonardo Figueroa Villate, era mantenido en su cargo.

En el Ministerio de Economía, Arturo Padilla Lira fue sustituido oficialmente el 2 de noviembre de 1983 por Lionel Hernández Cardona, quien en la entrevista que le realizamos recuerda el proceso de su nombramiento:

> "Le dije (al general Mejía) una de las condiciones (para aceptar) es que volvamos a la... democratización lo antes posible, que demos elecciones a corto plazo, nos hubiéramos podido quedar allí 4 ó 5 años porque Ríos Montt había aprobado la cédula de identificación personal que iba a sustituir a la cédula de vecindad y mientras se hacía el documento y que todos repusieran su documento se acaba... un año, año y medio, cuando todos tuvieran sus documentos ya se podían empezar a formar los comités de partidos políticos, allí se van otros seis meses, mientras se autorizan se van otros seis meses, o sea 4 ó 5 (años) nos hubiéramos quedado... entonces le dije (al general) deroguémoslo y hagamos un cronograma de elecciones para que el pueblo se dé cuenta que no queremos sentarnos aquí para largo plazo, entonces me dijo 'sí, eso es lo que yo tengo pensado. Quiero que haga

un cronograma electoral' y yo hice un cronograma electoral tentativo donde por un mes fue la única variación que tuvo, porque yo era de la tesis que saliéramos nosotros el 16 de diciembre del 85, y él dijo no, mejor dejemos presupuesto nuevo y salgamos el 15 de enero del 86..."

Hernández Cardona, asesor de Cementos Cruz Azul, fue uno de los miembros más influyentes del Gabinete, el colaborador más globalmente influyente en asuntos de economía nacional y regional, con notoria participación además, en temas políticos domésticos. Por ello, la importancia de sus opiniones para entender la actuación del gobierno.

En la entrevista recuerda que además de ser miembro del Gabinete Económico, lo fue del Gabinete Político, el cual lo integraban también Pablo Nuila Hub, Jefe del Estado Mayor del Jefe de Estado, Fernando Andrade Díaz-Durán (Canciller) el coronel y abogado Manuel de Jesús Girón Tánchez (Secretario General de la Jefatura de Estado), y el coronel Juan Manuel Marroquín, quien sustituiría en el cargo a Nuila Hub.

Interesados en conocer la comunicación entre las carteras relacionadas con la economía nacional, informarnos de las visiones que se presentaban al interior del Gabinete Económico, y su efecto sobre las decisiones que se tomaron en materia tributaria preguntamos al ex ministro Lionel Hernández:

¿Tenían coordinación en materia (económica) y tributaria con el Ministro Figueroa?

R: "la política fue autonomía de las carteras... (pero ante) un panorama de crisis... así todo terminaba en la cartera de Economía porque al subir impuestos y al hacer aumentar los precios, la presión era contra economía y ese era el eterno problema de que Finanzas al meter sus ajustes y toda la

cuestión impositiva... los precios inmediatamente se movían, entonces (yo) tenía que ser allí como un guardián con garrote... y la banca central quejándose siempre por los dólares. Pero cada cartera era autónoma, independiente, no había presiones del Jefe de Estado de que dijera mire usted va a hacer esto, si no lo que hacíamos era coordinar allí (en las reuniones), (pero) finanzas y economía eran las... carteras que gravitaban.

La reducción del IVA: los protagonistas explican

Impulsado por las circunstancias que se fueron conformando en el gobierno militar anterior, el 1 de octubre de 1983 a poco menos de dos meses de iniciado su gobierno, alcanzado mediante un golpe militar por acuerdo del Consejo de Comandantes al autoproclamado presidente Efraín Ríos Montt, la administración del nuevo Jefe de Estado reduce el IVA del 10 al 7%, (Decreto Ley 120-83), y al mismo tiempo decide ampliar la lista de productos exentos de 158 a 327, esto es, más del doble [Banco de Guatemala, 1988: 7].

¿Por qué se rebajó el IVA del 10 al 7%? preguntamos al ex ministro Figueroa Villate, hoy empresario avícola: "¿Por qué se rebajó el IVA?, (por) medidas políticas, no hay ninguna justificación, sólo medidas políticas", nos respondió.

¿Y por qué la política está tan presente en las decisiones económicas?, interrogamos de nuevo: "Porque a la par de las decisiones económicas también hay decisiones políticas, no pueden estar la una sin la otra, son complementarias". *Pero* —insistimos— *cuáles razones políticas podrían haber existido para rebajar el IVA entonces, ¿por presiones de los comerciantes?* "Yo no estaba en el país cuando me hablaron, es una decisión política, pudo haber sido

por negociaciones, pero negociaciones políticas ... me consultaron y me dieron razones políticas y les dije que estaba bien".

Frente a la misma pregunta respecto al IVA, la opinión del ex ministro Hernández Cardona fue la siguiente:

> "Bueno, la situación es que cuando hicimos un análisis de pobreza vimos que el IVA era una carga muy fuerte, porque en el IVA no se escapa (ni) el último comprador, compra su aceite y el IVA va cargado a cualquier (lugar) del país en todo lo que es alimentos y pensamos que era una carga muy fuerte y por eso se bajó al 7%, ... una decisión que se tomó, además la situación era crítica, la estabilidad política era bastante precaria."

Para contrastar las respuestas, interrogamos al general Mejía Víctores sobre las razones para la decisión de disminuir la tasa del IVA, la cual asocia a una estrategia que rebasaba ampliamente las racionalidades implícitas en un tema como el tributario.

> "... le voy a decir que fue un aspecto político ... teníamos que ganarnos la voluntad del pueblo, el ejército había perdido con el 10% (fijado como tasa de IVA), con ... un general Ríos, que ... se había proclamado Presidente de la República, entonces la imagen era que el ejército (lo) puso ... entonces lo político era (bajar la tasa) ... y la bajamos, ese fue puro aspecto político (como también) la idea democrática (de la transición): quitemos los tribunales de fuero especial, ... devolvámosle la autonomía al deporte, al IGSS ... quitemos el Consejo de Estado que era más que todo una nigua para entretenerse y que no hubieran elecciones nuevas..."

El otro aspecto de las medidas tributarias de ese año fue el relativo al Impuesto Sobre la Renta. Mediante el Decreto Ley 120-83 con vigencia a partir del 1 de octubre de 1983, se establecieron modificaciones en la ley con la pretensión de facilitar el entendimiento y aplicación de las normas aplicables al impuesto.[16]

Nuevo cambio de reglas, nuevas protestas

Pocos meses después, se modifica el reglamento respectivo del IVA contenido en el Acuerdo Gubernativo 571-83, mediante otro Acuerdo, el 248-84, de fecha 6 de abril de 1984, en tanto mediante el Decreto Ley 97-84 se sustituyó "totalmente la Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado y sus modificaciones, tratando de introducir un nuevo ordenamiento que resumiera la experiencia obtenida hasta ese entonces, principalmente en materia de definición" [Banco de Guatemala, 1988: 7].

La nueva ley entró en vigencia el 1 de octubre de 1984 y estableció la tasa de cero por ciento (0%) a las actividades de exportación, importación o venta de servicios establecidos en la lista, al transporte terrestre y a la construcción. Esta vez se redujo el número de productos exentos pasando de 327 a sólo 65, con lo que se buscó ampliar significativamente la base afecta [Banco de Guatemala, 1988: 8].[17]

---

16 "Además de hacer aportes para mejorar la interpretación de las normas, esta ley establece que todos los contribuyentes cuyo periodo de imposición tuviera un vencimiento posterior al 31 de julio de 1983, debían presentar dos declaraciones juradas: una por el periodo transcurrido hasta la fecha indicada y otra por el que se cumpliría con el vencimiento del periodo de imposición" (Banco de Guatemala, 1988: 16).

17 El Acuerdo gubernativo 907-84 del 24 de octubre de 1984 dio vida al nuevo reglamento del IVA.

Las reacciones de oposición de la empresa privada organizada fueron múltiples. En septiembre de 1984 el CACIF declaró que "ha demandado ser escuchado pues lo que se aprobó no fue lo que se conversó con las autoridades cuando se discutieron las posibles modificaciones" [*Inforpress Centroamericana*, 27/9/1984: 2].

Y en desplegados publicados en octubre del mismo año:

> "La AGA y la Cámara del Agro ... (se preguntan) en relación con 'el engaño que hacen las autoridades de Finanzas ... al declarar que no existe más que una readecuación ... cuando la verdad es que (los decretos) crea(n) nuevos impuestos. ¿O será que pretenden destruir la economía del país con fines de desestabilización política?'" [Valdez, 1993: 177].

El Consejo Nacional del Algodón por su parte, después de reconocer que la reforma tributaria de 1983 "tuvo como propósito fundamental la reactivación económica del país", a través del sector agropecuario "al cual por primera vez se le reconoció su importancia..." se manifestó en contra de los nuevos cambios.

> "(Sin embargo) con las reformas decretadas ... se nos condena en forma permanente al fracaso y a competir en condiciones endémicas de desigualdad ... anticipamos una declinación total de nuestra producción. Y si ésta no existe, no podría generarse empleo, divisas, impuestos ... llevándonos a un empobrecimiento sin pausa, lo cual difiere en forma indefinida la reactivación económica del país, negándole a los guatemaltecos su legítimo derecho a tener acceso a un mejor nivel de vida" [Valdez, 1993: 177-178].

Otro pronunciamiento fue el de la Coordinadora de Asociaciones y Regionales de Caficultores Organizados (CARCOR), que solicitó al Gobierno que "el déficit presupuestario ... se evite con recortes en su presupuesto y suprimiendo ... las deficitarias empresas estatales, y que rectifique mediante la derogatoria de estas leyes ..." [Valdez, 1993: 178].

El Acuerdo Gubernativo 247-84 del 6 de abril de 1984 reglamentó el ya mencionado Decreto Ley 97-84 relativo al IVA. Pero pronto, el 29 de mayo de 1984, entraron en vigor nuevos cambios, ahora al Impuesto Sobre la Renta.

El Decreto Ley 49-84 modificó el artículo 37 de la Ley del ISR en lo relativo al porcentaje de retención por el pago a cuenta del impuesto "en el caso de honorarios, dietas, comisiones, bonificaciones y otras prestaciones" reduciendo del 5 al 3% el porcentaje admitido, en el caso de los servicios prestados por los domiciliados en Guatemala. Para los domiciliados fuera del país "la retención sería de 20% como impuesto único y definitivo, en lugar del 25%" anterior [Banco de Guatemala, 1988: 16].

Pero adicionalmente se establecieron incentivos para estimular la repatriación de capitales, mismos que en los dos primeros años de los ochenta, los de mayor confrontación armada interna, se fugaron masivamente, al punto de obligar a las autoridades respectivas al establecimiento del Régimen de Emergencia para las Transferencias Internacionales.[18]

---

18 El 24 de mayo de 1984 mediante Acuerdo Gubernativo 368-84 se reformó el reglamento respectivo, y a través del Decreto Ley 99-84 (con vigencia a partir de octubre 1 de ese mismo año), se derogó el Decreto Ley 5-83, "el cual había adicionado al artículo 7o. Del Decreto Ley 229, el establecimiento de incentivos fiscales a la repatriación de capitales" [Montenegro, 1995: 17].

Con todo y las medidas adoptadas, la situación fiscal continuaba siendo alarmante. De acuerdo con el balance de Montenegro [1995], "enfrentado a la seria crisis fiscal, el gobierno tuvo que reducir en 1983 su gasto total en 9%, lo cual se sumaba a la reducción del 17% de 1982. La reducción más drástica se registró en los gastos de inversión, que disminuyeron 33% en términos nominales. Se completaba así el tercer año consecutivo de contracción de la inversión pública" [Montenegro, 1995: 10].[19]

> "El problema empeoró, si así se puede llamar a la evaporación de la base tributaria del gobierno guatemalteco, en 1984. Los ingresos tributarios descendieron 13% en relación a 1983, llevando a una nueva reducción de la carga tributaria a 5.3% del PIB. Pese a que los gastos totales disminuyeron en 1%, el déficit fiscal volvió a ampliarse en 1984, fenómeno explicable por los problemas existentes en la recaudación tributaria. Los problemas fiscales determinaron la suspensión del acuerdo con el FMI." [Montenegro, 1995: 10-11].

Debido a todavía insuficientes efectos esperados en la captación del IVA, en septiembre de 1984 el Gobierno restableció el uso del timbre para las operaciones financieras; en el IVA, se amplió el número de productos afectos, incluidas medicinas, huevos y el pollo y se mantuvieron exenciones a alimentos básicos como arroz, frijol (sin enlatar), harinas, azúcar, café (excepto los envasados y solubles) entre otros, y "también se introdujeron

19 "Los gastos de funcionamiento, en cambio, se expandieron levemente, pero en forma insuficiente para atender las demandas de servicios básicos. Así el déficit fiscal se redujo en 1983 a 1.7% del PIB, aunque a costa de la inversión pública y del descuido de los servicios básicos" [Montenegro, 1995: 10].

cambios en los impuestos específicos al consumo, cambiando de una base física a una de precio (pero) las modificaciones fueron insuficientes y tardíamente aprobadas para frenar la caída libre de los ingresos ... en 1984" [Montenegro, 1995: 11].

El "lunes negro" o la reforma de abril de 1985

Es en ese contexto que el gobierno de facto decide en los primeros meses de 1985 aprobar un nuevo conjunto de medidas de carácter económico. Restablece un impuesto de exportación al café, para los mercados fuera de la Organización Internacional del Café; un impuesto selectivo al consumo y un aumento de los impuestos al consumo de productos entre los que destaca la cerveza, licores y cigarros.

El impuesto al café, Decreto Ley 27-85, entró en vigencia el 8 de abril de dicho año estableciendo un impuesto "específico y temporal" para las exportaciones de café "equivalente al 50% de la diferencia entre el valor a que las divisas provenientes de dichas exportaciones fueran vendidas en el mercado de divisas libres y el valor que les correspondería según el tipo oficial de cambio" [Banco de Guatemala, 1988: 27].

Otros decretos fueron el 28-85, complementario al 10-85 que legalizó las casas de cambio (poco antes se había establecido el mercado paralelo de divisas y con ello el inicio de la devaluación del quetzal) y el 29-85 que tipificó el delito cambiario.

En relación con el tema monetario, de acuerdo con la versión de Oscar Alvarez Marroquín, a la sazón presidente del Banco de Guatemala, las opciones consideradas por las autoridades respectivas fueron la flotación, la devaluación y "la menos aceptable" legalizar el mercado negro de divisas. El gobierno, recuerda, sólo aceptó la última medida. "No vale la

pena que yo repita las razones pero (la devaluación) no fue aceptada".

¿Por razones extraeconómicas?, le interrogamos: "Evidentemente y además yo creo que tenían razón los militares de esa época, no era solamente un militar, era el Alto Mando, ellos creían realmente que tenía que ser un gobierno constitucional el que adoptara ese tipo de medidas. Las discusiones eran muy fuertes, después se volvieron más fuertes cuando yo insistí (en la medida) ..."

Continúa Alvarez:

> "... cuando a mí me tocó manejar la cosa desde el Banco Central, había que corregir el tipo de cambio, estábamos en 1 x 1 durante 60 años y ya era imposible mantenerlo ... yo hubiera podido de una vez (poner a) flotar (la moneda), lo cual hubiera tenido un costo social del carajo ... que a la larga lo tuvo, pero en esa época no se quiso pagar ese costo social".
> "Va la revolución, nos bota, pues que nos boten, pero ésa es la posición de quien está en la silla, del que se está jugando el físico, pero el Gobierno no quería que lo botaran: (la gente del Ejecutivo pensaba) 'ya vienen las elecciones que lo hagan ellos, (el gobierno entrante), ellos van a tener el apoyo popular'".[20]

---

20 Desde la perspectiva del ex presidente del Banco de Guatemala, "Aparentemente ... algunos sectores de la población han preferido en vez de pagar impuestos, pagar inflación que es lo que ocurrió precisamente en esa época. Porque a consecuencia de eso, la inflación subió, ... llegamos como al 35% en 1985, no se aprendió la lección de 1984."

"El gobierno sí hizo esfuerzos en esa oportunidad por reducir el gasto público, yo he examinado cifras presupuestales de los años 82 y 83 y recuerdo que las cifras de ejecución evidencian que el gobierno de Ríos Montt sí bajó el gasto ... y subió el IVA, dos medidas que evidente-

El Decreto Ley 30-85, que entró en vigencia el 9 de abril de 1985 introdujo importantes modificaciones a la Ley del IVA. Este nuevo decreto adicionó a la lista de los agentes económicos no afectos al pago del impuesto, a las misiones diplomáticas y consulares, a los agentes diplomáticos y a los funcionarios y empleados consulares. Además, eliminó de la lista los productos afectos a la tasa 0% a los lácteos, insumos agropecuarios y útiles escolares y de oficina. Sin embargo el 12 de abril de 1985, mediante el Decreto 32-85 fue derogado el Decreto 30-85 [Banco de Guatemala, 1988: 9].

Este mismo Decreto Ley modificaba a su vez al Decreto Ley 229, con el objeto de incluir las operaciones cambiarias como Renta Imponible, y fijar el periodo del ejercicio contable para la liquidación del impuesto. "... Como una modificación sobresaliente, (se estableció) la ampliación de la renta imponible y la variación de la tarifa a aplicar para efectos de pago del impuesto, no sólo para las sociedades que operan en el país, sino además se incluían las sucursales y agencias de empresas domiciliadas en el extranjero" [Banco de Guatemala, 1988: 17]. Pero este Decreto Ley también fue derogado el 12 de abril, únicamente tres días después de haber entrado en vigencia.

En el caso de la gasolina y de acuerdo con el *Informe de la obra realizada por el gobierno militar* "se efectuaron modificaciones al impuesto sobre el consumo de petróleo y derivados, consistentes en transformar la base impositiva de específico a ad valorem ...".[21]

---

mente tendían a ... aminorar el gasto público. Tengo la impresión que el gobierno de Mejía Víctores continuó con esa tendencia de reducción ..."

21 Las nuevas normas, establecidas en el Decreto Ley 85-83, se aprobaron "con el fin de compensar los ingresos que el Fisco dejaría de percibir por este concepto, derivado de la exención de los impuestos a

La respuesta de los grupos de presión

De acuerdo con informaciones de prensa de la época, la Cámara de Comercio pidió a sus asociados abstenerse de retirar la mercadería que se encontraba en las aduanas del país, hasta que se solucionara el problema creado por la aplicación de nuevos impuestos.

Mejía Víctores, luego de considerar la coyuntura que se había creado por las medidas de orden tributario, suspendió sus viajes oficiales a Israel y al Vaticano y declaró en mensaje televisado que "quienes se oponen a las nuevos impuestos solamente han hecho observaciones negativas, pero no han aportado soluciones al déficit fiscal y financiero que afronta el país".

El Liderazgo Empresarial reacciona

De acuerdo con informaciones de prensa de la fecha, una delegación del CACIF integrada, entre otros, por Miguel Lamport, Carlos Torrebiarte, Alejandro Botrán, Roberto Castañeda Felice, Ramiro Ordóñez, Mario Mota y Andrew Rogers se reunió el 11 de abril con una delegación de la Asamblea Nacional Constituyente.[22] Esta última había adoptado una resolución solicitando al Gobierno la suspensión de los conflictivos decretos.

---

las importaciones de combustibles. En el año 1985, con el aumento de los derivados del petróleo, se modifica nuevamente la base de este impuesto mediante el decreto Ley 82-85". [*Informe de la obra...*: 164].

22 La Asamblea, convocada por el Gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Víctores con el exclusivo objeto de redactar y aprobar la nueva Constitución, fue electa en 1984. En mayo de 1985 se promulgó la Constitución en vigor.

Considerando el ambiente que se había creado, el Gobierno militar decidió dejar en suspenso los decretos, pero el CACIF en conferencia de prensa del día 12 declaró a través de su vocero Andrew Rogers que "la suspensión de las medidas fiscales (anunciada ese día) no es suficiente".

Demandaron "... el cambio de la política económica ... y la destitución o renuncia de los miembros del Gabinete Económico, concretamente pidió la destitución del Ministro de Economía (con quien a raíz de la promulgación de la Ley de Control de Precios promovida por su despacho se habían deteriorado aún más las relaciones), de Energía y Minas y del Banco de Guatemala" y manifestaron disposición a la búsqueda de una solución a la crisis "siempre y cuando haya nuevas autoridades económicas, a quienes se les pueda dar credibilidad".[23]

Ese día el Gobierno deja en suspenso las medidas y anuncia la destitución de Figueroa Villate (renuncia, como veremos, en la versión del ex Ministro), uno de los funcionarios cuestionados por el Liderazgo Empresarial pero sin duda mucho menos que el todavía Ministro Hernández, según los

---

23 De acuerdo con la fuente consignada adelante, además del señor Rogers, dirigente del sector turismo, estuvieron presentes en la conferencia de prensa el Presidente y el Vicepresidente de la AGA, Roberto Castañeda Felice (asesinado ese mismo año) y David Ordóñez; los presidentes de la Cámara de Industria, de la Cámara de Comercio y de la Cámara del Agro Carlos Torrebiarte, Pedro Miguel Lamport y Adolfo Boppel respectivamente, y el vicepresidente de la Asociación de Azucareros (ASAZGUA), Alejandro Botrán. Ese mismo día 12 por la noche, el CACIF emitía un comunicado donde advertía que "únicamente habrá diálogo con representantes del Gobierno en quienes tenga plena credibilidad" y que "(...) finalmente el sector privado está decidido a tomar las medidas necesarias para lograr sus objetivos de beneficio de todos y cada uno de los guatemaltecos" [*Diario El Gráfico*, 13/4/1985: 2].

registros periodísticos de la época, y con base en lo que los protagonistas del sector privado entrevistados afirmaron.

El día 15 de abril, una Asamblea General Extraordinaria de la Cámara de Comercio respalda a sus directivos y da un voto de confianza al CACIF. Ese mismo día, el Secretario General de la Jefatura de Estado, coronel Manuel de Jesús Girón Tánchez "reiteró que el propósito de suspender los decretos leyes ... fue ... dar la oportunidad a todos los sectores interesados en participar abiertamente en las discusiones" [*Diario El Gráfico*, 16/4/85: 4].

Los días 16 y 17 del mismo mes son publicados sendos comunicados del CACIF. El primero, titulado: *Guatemala no puede esperar*, donde afirma que la "justa causa del pueblo guatemalteco fue atendida parcialmente" al suspender la vigencia del paquete tributario y "destituir al Ministro de Finanzas, quien era uno de los funcionarios que con su política fiscal estaba llevando a la bancarrota al país ...".

En el segundo comunicado, bajo el título *CACIF firme: destituir ministros* el Comité Coordinador afirma que en reunión sostenida esa tarde se decidió que, pese a la derogatoria de los decretos ..."situación que no era conocida aún por el sector privado a las 18 horas," se mantendría la exigencia de que sean satisfechas todas sus demandas de anulación de los decretos y la destitución de los ministros de Economía,[24] de Minería, del

24 En la entrevista, le recordamos el ex ministro Hernández que el CACIF pidió muchas veces su salida del Gabinete. Según él, el Comité Coordinador tuvo diferentes actitudes hacia el funcionario según el tema. Ahora se destaca el aspecto comercial:

"... el CACIF tuvo conmigo un juego de muchas cuestiones, primero me avaló ..., yo en noviembre de 1983 como a dos meses de tomar la cartera cerré las fronteras de Centroamérica porque ya la cuestión de los tratados centroamericanos era un relajo, nadie los respetaba, y Gua-

Presidente del Banco de Guatemala y del Secretario de la Jefatura de Estado "pues sólo así se podrá dialogar con credibilidad".[25]

El siguiente párrafo, extraído de la entrevista realizada a Juan Luis Bosh Gutiérrez, dirigente del gremio de los grandes industriales y ex presidente del CACIF, da una idea de la presión ejercida con éxito por el Liderazgo Empresarial en esa coyuntura, pero además, de las formas y tradiciones políticas estiladas:

> "...Castañeda Felice era el hombre más viejo de todos nosotros en esa época, él se jactaba mucho de que habíamos ganado el curso, que... había salido el ministro Hernández, pero él era el que lo había logrado... (a) todos los patojos nos daba las órdenes..."
>
> Para algunos ex funcionarios, el esfuerzo de involucrar al Liderazgo Empresarial en la toma de determinadas decisiones fue una constante desde el inicio del Gobierno de Mejía

---

temala desde que (éstos) se firmaron jamás había puesto cortapisas a ninguna exportación de lo que era Centroamérica, sin embargo nos las ponían Honduras, Costa Rica, El Salvador, de tal manera que les dije o respetamos el marco de integración o rompamos el Mercado Común (...) en ese tiempo el CACIF me apoyó, la Cámara de Comercio no."

25 Otras conclusiones fueron su demanda para que el gobierno "haga una reorientación de la filosofía económica"; manifestar su preocupación porque el Estado está interviniendo "cada vez más" en los asuntos económicos del país y limitando la libertad empresarial, la libertad de comercio y la libertad de exportación de los productos agrícolas. Finalmente, se opone a que las empresas estatales sigan funcionando a costa de sacrificar los ingresos del pueblo "esas empresas todas ellas monopólicas, deben pasar a manos del sector privado para que bien administradas produzcan adecuadamente y dejen de ser una carga para el Estado, sólo así se reducirá el gasto público y el déficit fiscal" [*Diario El Gráfico*, 17/4/1985: 2].

Víctores, pero su contraparte no cumplía los acuerdos. *¿Cómo definió su política económica el Gobierno, consensuó con el CACIF?*, preguntamos a Lionel Hernández:

"...tuvimos encuentros con el CACIF para decirles cuál era la situación, nos reunimos como tres o cuatro veces con (ellos) para plantearles la situación nacional, sobre todo (para) mantener la estabilidad de los precios, la estabilidad del quetzal con el dólar, para hacerles ver que la ... economía requiere de un esfuerzo de todos los sectores. Nosotros les mostramos mapas de todas (las zonas de) la influencia guerrillera. Como el país estaba sumamente en peligro entonces nosotros les decíamos que ellos debían de colaborar por lo menos (para) mantener (la situación), porque también el grado de pobreza en el país estaba llegando como al 85%, se quiso hacer conciencia de que ellos mantuvieran una estabilidad de precios porque la situación de las clases pobres era bastante conflictiva ... y cuando hacíamos los análisis por variables ellos estaban de acuerdo, al implementar las medidas ellos ya no ponían nada en vigor, es decir después de platicar uno, dos meses, ellos salían y después se lavaban las manos, salían y se rompían las negociaciones y volvíamos a lo mismo, a quedar sin nada ... y vuelta ellos a presionar ..."[26]

---

26 Recuerda el ex funcionario en otra parte de la entrevista:

"A mí me llamaron de Ministro desde el momento en que entró Mejía Víctores, yo había estado manejando la cuestión industrial en el tiempo de Peralta Azurdia (ex Presidente de facto del 1 de abril de 1963 al 30 de junio de 1966), entonces me hicieron ofrecimientos, (aunque al principio) ... no me quise meter ... pero (después) acepté ser asesor de él