Giovanni Fratti Brán

El Poder Fiscal del Estado y su limitación a través del tributo como Fuente exclusiva de Ingreso Público

universidad
FRANCISCO MARROQUIN
FACULTAD DE DERECHO

Guatemala, Agosto 2000

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN
FACULTAD DE DERECHO

APARTADO POSTAL 632-A
01909 GUATEMALA, C. A.
TEL.: (502) 361-2411
FAX: (502) 361-2421

Guatemala, Junio 14 , de 2000

Señores:
Consejo de la Facultad de Derecho,
Universidad Francisco Marroquín
Ciudad.

Estimados Señores:

Por este medio y en cumplimiento a lo preceptuado en el Reglamento de Tesis y de Investigación de la Facultad de Derecho, me permito presentarles el informe sobre el desarrollo del punto de tesis ***"El poder fiscal del Estado otorgado por la Constitución, criticado desde la postura de Hayek, que persigue la limitación del ingreso público a única y exclusivamente los ingresos tributarios o ingresos provenientes de impuestos"***, que de conformidad con lo acordado por el Consejo de la Facultad, le fuera autorizado al señor Giovanni Fratti Bran y asignado al Seminario de Derecho Público que presido.

Al respecto manifiesto que el señor Fratti Bran cumplió con la asistencia a las reuniones del mismo, teniendo una participación muy activa en las varias discusiones y siguiendo las indicaciones que se le dieron para el mejor desarrollo de su investigación, esforzándose en hacer un buen trabajo.

A la fecha indico que el sustentante cumplió con creces con la elaboración de su trabajo. Planteó la hipótesis : "El poder fiscal del Estado otorgado por la Constitución, criticado desde la postura de Hayek, que persigue la limitación del ingreso público a única y exclusivamente los ingresos tributarios o ingresos provenientes de impuestos." A su tiempo formuló conclusiones congruentes con la investigación realizada .

La tesis fue redactada en idioma español y su corrección idiomática le fue encargada al señor Jorge Mario Juárez, quien emitió el informe correspondiente el día 31 de mayo recien pasado.

Por lo anterior, y habiéndose cumplido con lo exigido, considero que el trabajo está terminado y recomiendo que se proceda a la práctica del examen de defensa de tesis del señor Giovanni Fratti Bran.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para suscribirme con las muestras de mi consideración,

Atentamente,

Lic. María Regina Morales de Fernández

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN

APARTADO POSTAL 632-A
01010 GUATEMALA, C.A.
PBX (502) 361-2091
331-3885 334-6886
FAX (502) 334-6896

LOS INFRASCRITOS EXAMINADORES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN:

Dr. Eduardo Mayora Alvarado (PRESIDENTE)

Lic. Victor Manuel Rivera Wöltke

Lic. Marco Vinicio Prado Serrano

CERTIFICAN QUE EN EL EXAMEN DEL TRABAJO DE TESIS:

"El poder fiscal del Estado y su limitación a través del tributo como fuente exclusiva de ingreso público".

PRACTICADO EN ESTA FECHA AL ESTUDIANTE:

Giovanni Fratti Brân

OBTUVO EL RESULTADO DE: Aprobada.

Guatemala, 28 de junio de 2000

Guatemala, 02 de agosto del 2000

Doctor
Milton Argueta Pinto
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad Francisco Marroquín
Su Despacho.

Estimado Sr. Decano:

Por este medio le informo que luego de realizar el respectivo examen de tesis del alumno Giovanni Fratti Bran, se efectuaron por éste las modificaciones y recomendaciones que la terna que presidí por designación del Honorable Consejo de Facultad, realizó en aquella oportunidad, y luego de haber revisado el trabajo *El poder fiscal del Estado y su limitación a través del tributo como fuente exclusiva de ingreso público,* se puede concluir que dichas modificaciones y recomendaciones se han atendido a cabalidad.

Sin otro particular, me despido de usted muy atentamente,

Dr. Eduardo Maybra Alvarado
Presidente de terna.

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN

APARTADO POSTAL 632-A
01909 GUATEMALA, C. A.
TELS. (502-2) 346886 / 95
FAX.: (502-2) 346896

Guatemala, 2 de agosto de 2000

Señor
Giovanni Fratti Brán
Presente

Estimado Giovanni,

Con la presente tengo el gusto de informarle que el Consejo de la Facultad de Derecho, en virtud de los dictámenes favorables, emitidos por los revisores en su examen general de tesis, Licenciados, Víctor Manuel Rivera Wöltke, Marco Vinicio Prado Serrano y Doctor, Eduardo Mayora Alvarado, acordó, autorizar la impresión de su trabajo de tesis titulado **"El poder fiscal del Estado y su limitación a través del tributo como fuente exclusiva de ingreso público"**.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted, atentamente.

FACULTAD DE DERECHO

Licda. Gisela Castillo de Andrade
SECRETARIA

MEAP/ac

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUIN
SECRETARIO
FACULTAD
DE
DERECHO
Guatemala, C. A.

El poder fiscal del Estado y su limitación a través del tributo como fuente exclusiva de ingreso publico.

por Giovanni Fratti Bran

DEDICATORIA

a Dios y La Santísima Virgen María

a mis amados padres Gustavo Adolfo Fratti Jordan y Ana Concha Bran Solórzano de Fratti

a mis amados hermanos Angelo y Paolo

a los tres angelitos nos dan tanta dicha Marcela, Natalia y Valeria, y a sus queridos padres Alexis y Titi.

a mis compañeros en los años de Derecho, y en especial a Los Doce Apóstoles (que después se volvieron quince o dieciséis ya no me acuerdo) y a Corpal en pleno.

a la libertad, para que algún día estalle con toda su fuerza en nuestra patria querida, Guatemala, y la haga prospera para todos los hombres de bien.

AGRADECIMIENTO

Deseo en estas paginas agradecer, pues siento que hay tanto que agradecer en la hora de culminar el estudio de la carrera de Derecho y tanto que recordar de lo vivido durante cinco anos de carrera.

Gracias a Dios primero, que sin El no hay hoja que se mueva, ni pájaro que vuele, ni hombre que pueda sonar. Gracias también a la Santísima Virgen María, nuestra buena madre. Gracias a mi querida familia, pilar de todo lo que soy, de mis sueños, de todo lo bueno que hay en mi. A mi familia le debo todo y tal vez aun más.

A mis amados padres que en todo me han ayudado, asistido y orientado. Padres que con tanto amor me educan, corrigen y cuidan siempre. A mis amados hermanos Angelo y Paolo que son no solo hermanos sino mis amigos, confidentes y compañeros en todas mis aventuras y vicisitudes. A mis amados abuelos Papa Juan, Mama Mary, Mama Julia y Papa Paco (QEPD) que igualmente me han educado y amado siempre y en todo momento que los he necesitado.

Gracias también a mis mentores, mis maestros que han forjado mis pensamientos, mis principios y mis ideales: mi papa y mi mama, mi abuelo Papa Juan, el profesor Barillas, el profesor Melgar, el hermano Miguel Mediavilla, el Arquitecto Juan Fernando Bendfeldt, el Licenciado Julio Cole, el Dr. Aguirre Matos, el Dr. Armando de la Torre, el Dr. Manuel Ayau, el Dr. Salvador Aguado, el coronel del USAF Carlos Girón Sandoval, el Dr. Eduardo Mayora, el Dr. Luis Rene Pellecer, el Dr. Milton Argueta, y finalmente el Dr. Eduardo Suger. Todos ellos de una forma u otra me han hecho el hombre que soy y me han dado los principios que defiendo, y por esa deuda intelectual, esa marca indeleble que han dejado en mi, a todos los saludo y los encomio como forjadores de mi alma y de mi mente.

Gracias a la excelente facultad de Derecho y la sólida institución que representa la Universidad Francisco Marroquín por sus ideales y principios pues ahora que me gradúo, los comprendo y recibo como propios.

Gracias a las autoridades que siempre me ayudaron con toda amabilidad, respeto y comprensión. A Lisa Hankel, a Giancarlo Ibarguen y Juan Fernando Bendfeldt, por su fe en mi en tantas y tan valiosas ocasiones.

Gracias también al Liceo Guatemala, fiel y católica institución que me forjo como marista y dejo en mi principios y creencias para toda mi vida. Al ideal marista, al fundador

Champagnat, a los hermanos maristas que mantienen vivo este ideal en todo el mundo y en Guatemala, a la noble idea de la humildad, sencillez y modestia marista, gracias.

Gracias también a usted Auri, que es tan querida no solo por mi sino por muchas generaciones de estudiantes de Derecho, que le debemos tanto.

Gracias a Ceci y Geri las amigas inseparables, tan solidarias y tan buenas amigas para con todos nosotros.

Gracias a Daisy Prentice, mi paño de lágrimas en la universidad.

Gracias a mi "Compadre" Julio, y a mis padrinos Oscar, Enio, y a sus familias que son como mi familia.

Gracias a mi familia Bran, (Papa Paco y Mama Julia) que son todos tan unidos y tan queridos por mi. A mis tíos: Francisco, Consuelo, Reyna, e Imelda, y sus familias todo mi amor y gratitud por ser tan grande y unida familia a la que me honro en pertenecer.

Gracias a Mama Mary, mi abuela querida que tanto me quiere y me protege a mi y a mis hermanos, y a Alicia nuestra nana querida para toda la vida.

Gracias pues finalmente a Dios, por haberme dado hasta el día de hoy una vida tan dichosa, tan feliz y tan completa, tantas oportunidades y tanta alegría que a muchisimos no les es dada, ni posible. Tanta dicha que es difícil de agradecer suficientemente. Gracias Dios mio, gracias.

Giovanni Fratti Bran,
Octubre del año 2000.

índice.

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO PRIMERO. 6

El Estado como creador de pobreza
y ente de ilimitado poder fiscal.

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Problema económico que genera la ausencia de limitación jurídica
al gasto y el presupuesto de gobierno (consecuencias del poder fiscal sin limitación)

el gasto público

la ilusión del Estado omnipotente que nunca quiebra
y el costo disperso del déficit

CAPÍTULO SEGUNDO 12

De como nace, crece y se mantiene el Leviatán.

Análisis desde la Escuela de la Opción Pública del proceso político y el presupuesto.

El Presupuesto del Estado en la legislación nacional.
Constitución.

Legislación ordinaria.
Ley Orgánica del Presupuesto, decreto legislativo 101-97

CAPITULO TERCERO 18

Analisis desde la escuela de la Opción Pública

de los efectos economicos del poder fiscal.

CONSECUENCIAS Y EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS NORMAS JURÍDICAS ANALIZADAS.

el impacto fiscal del gobierno

razón de ser de las normas fiscales constitucionales

¿Porqué el déficit y la deuda pública generan inflación, empobrecimiento y evitan el desarrollo económico de una nación?

CAPÍTULO CUARTO 30

¿Cómo detener al Leviatán?

Propuesta de enmienda constitucional
y políticas para detener la deuda y el déficit fiscal.

¿Porqué los cambios y enmiendas propuestas deben ser de carácter constitucional?

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 35

ANEXOS 38

BIBLIOGRAFIA 39

INTRODUCCIÓN.

El Derecho Constitucional es una disciplina jurídica que se encuentra en constante cambio por lo que es objeto de intenso estudio y desarrollo debido a la cambiante situación política de los pueblos. No existe Constitución pétrea, ni artículos eternos. Sin embargo sí se puede argumentar a favor de valores y principios universales del Derecho que deben estar presentes en todas las normas jurídicas y en especial en la Constitución.

Nuestra Constitución vigente a partir del suceso histórico de fin de los regímenes militares, que se dio a mediados de los años ochentas es el resultado de un debate político prolongado pero secreto, que se realizó entre los grupos de poder y que se estableció como una reacción a los golpes de Estado, a los fraudes electorales, los gobiernos militares y a las violaciones a los Derechos Humanos mas elementales.

Los constituyentes, en su mayoría de tendencias socialdemócratas, fueron capaces de redactar un texto constitucional de acuerdo a los principios democráticos de elección por mayorías, justicia social, redistribución de la riqueza, la prohibición de la reelección del Presidente y la creación de instituciones autónomas como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y el Procurador de los Derechos Humanos para defender los derechos de los ciudadanos frente al Estado.

Igualmente se procuró un sin número de tareas al Estado, propias de un Estado benefactor y paternalista, que constan a lo largo de todo el texto constitucional. El Estado debe procurar a los ciudadanos "derechos sociales" que no se pueden conceptualizar como los derechos fundamentales del ser humano (vida, libertad y propiedad) sino como deseos o aspiraciones sociopolíticas que se esperan realizar a través del Estado y su intervención directa en muchos campos de la actividad privada de los individuos.

El Estado según la Constitución debe proveer vivienda, educación, cultura, deporte, salud, electrificación, reforestación, alfabetización, asegurar el derecho de huelga, y velar por prestaciones laborales establecidas en la misma Constitución, debe hacer prevalecer el interés social frente al interés particular como principio de gobierno (redistribución de la riqueza), debe velar por los mercados financieros y dictar la política macroeconómica del país estableciendo como se deben manejar las variables crediticias, monetarias y cambiarias de la República, afectando los principales precios de la economía (el tipo de cambio, la moneda y la tasa de interés), evitar que se creen o

mantengan monopolios, orientar la economía nacional, evitar la especulación y el acaparamiento y una larga lista de otras funciones que la Constitución le asigna como tareas de gobierno y de Estado.

Ante esta descomunal tarea el gobierno igualmente debe, como es lógico, procurarse de fondos suficientes para cumplir con los planes que la Constitución le traza y los propios planes que la Administración de turno tiene planificados para su período de gobierno. Es por ello que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de Estado, es una colección voluminosa de una gran cantidad de proyectos, gastos, planificaciones y estudios de nuevos proyectos, salarios de funcionarios y empleados públicos, fondos de financiamiento, programas de cooperación internacional, etcétera.

Un presupuesto, para un Estado con tantas y tan diversas obligaciones se manifiesta desproporcionado para una economía tan débil e inestable como la guatemalteca (gracias al mismo Estado), sin embargo el presupuesto estatal todos los años aumenta y se mantiene en constante expansión, sin ninguna planificación o cuidado del impacto que este crecimiento del gasto estatal representa para el ciudadano contribuyente, que es quién lo paga todo al final del día.

Se debe comprender que es el contribuyente el que paga todos los gastos del Estado y el que mantiene a semejante gigante burocrático en pie y operando día tras día. No es la deuda externa o interna, ni las obligaciones a corto plazo, ni los bonos del tesoro, ni los bonos colocados en los mercado internacionales lo que pagan la cuenta del Estado, es el contribuyente.

Y si no es el contribuyente presente, será el contribuyente futuro, pero al final siempre es el ciudadano que paga impuestos el que debe cargar con el gasto, el déficit y la deuda pública. Esto debe ser entendido para poder explicar el punto de tesis y la importancia que la investigación y contenido del presente trabajo de tesis encierra.

Lo que se persigue es demostrar la conveniencia de una limitación constitucional a los ingresos estatales, de forma que no se pueda generar déficit ni endeudamiento, ni monetización y por lo tanto se pueda detener la inflación causada por el gobierno y la inestabilidad económica que la acción del gobierno en la economía causa.

¿Porqué debe ser la Constitución? Pues por que es la Constitución la norma jurídica encargada de defender al ciudadano de los abusos del poder del Estado, y es este cuerpo jurídico

fundamental el llamado a la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano, para que no quede sin una protección jurídica y al antojo de la arbitrariedad del poder sin límites. La Constitución así mismo no puede ser objeto de cambios bruscos ni repentinos y debe ser respetada por todos los ciudadanos y por todas las autoridades y empleados públicos por igual. Por ello no está sujeta a las coyunturas políticas, ni a las agendas de gobierno temporales, por lo que se establece en un conjunto de normas y principios que limitan el ejercicio del poder y que se establecen como límite para los gobiernos y los poderes del Estado.

El primer capítulo trata sobre generalidades que introducen al problema del poder fiscal del gobierno y al presupuesto estatal como los objetos de estudio de la presente tesis. El capitulo segundo trata de esbozar una pequeña crónica y una explicación sucinta del origen y desarrollo del actual poder fiscal del gobierno, el cual esta tesis pretende demostrar que es ilimitado si se analiza en términos de limitaciones jurídicas eficaces.

El capitulo tercero hace el análisis económico de la Constitución y las normas jurídicas correspondientes al presupuesto y a su integración según la legislación guatemalteca, intentando demostrar las consecuencias económicas que dicha regulación fiscal ocasiona en la economía nacional. Se pretende probar que en efecto las normas de Derecho Publico que regulan el presupuesto no limitan el poder fiscal del gobierno, sino que mas bien le otorgan un poder ilimitado de distorsión de la economía y un permiso completo para tener finanzas publicas ruinosas que afectan directamente al contribuyente.

El capitulo cuarto trata de explicar de que forma podría ser detenido y limitado el poder fiscal a través de medios jurídicos constitucionales.

Con la intención de limitar ese poder fiscal que tanto daño causa y ha causado a la economía y al guatemalteco, es que se escriben estas palabras, y para ese fin se ha realizado la investigación presente.

CAPÍTULO PRIMERO.

El Estado como creador de pobreza
y ente de ilimitado poder fiscal.

CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Problema económico que genera la ausencia de limitación jurídica al gasto y los ingresos publico y el presupuesto de gobierno (consecuencias del poder fiscal sin limitación).

El gasto público.

Dentro de la Teoría del Estado y el Derecho Público, que son las ramas de las ciencias jurídicas que estudian la cosa publica y su organización, propósito y alcances, se distingue el área del Derecho Fiscal y mas recientemente el área de la Economía Constitucional como partes integrantes del estudio del Derecho y la Economía (Law and Economics) como disciplina conjunta y la Opción Publica como el análisis económico de la Política y del Derecho Publico (Public Choice).

La teoría económica actual, de la llamada Escuela de Virginia y el análisis del Derecho Constitucional del jurista austríaco Friedrich A. Hayek, nos permite ahora hacer análisis económico de las instituciones jurídicas y sus efectos políticos dentro de la economía política de una República. Guatemala, dentro de este estudio tanto jurídico como económico, se presta para este análisis novedoso que arroja nuevas luces sobre las consecuencias económicas de la leyes y de los sistemas jurídicos. La Constitución por ser la norma suprema del ordenamiento jurídico en nuestro sistema, reviste de singular importancia y es por ello que el presente estudio hace énfasis en el análisis constitucional y en la economía constitucional, que del texto de la Constitución se desprende.

Dentro del estudio del Estado como ente de Derecho Publico, se deslinda el estudio del Derecho Fiscal, que estudia entre otras cosas la tributación, las finanzas publicas, la imposición y el presupuesto estatal. Dentro de todo Estado se comprende la imposición de tributos, impuestos y aranceles que constituyen los ingresos corrientes del Estado. Sin embargo dentro de estos ingresos

también se considera como ingreso al empréstito interno y externo, con lo cual se suplementan los gastos estatales.

En este contexto, el estudio de los ingresos estatales constituye el objeto de estudio de esta investigación, pues se persigue demostrar o probar la hipótesis que es precisamente la recomendación de Hayek, citada mas adelante en este trabajo, en cuanto a la conveniencia de la limitación de los ingresos estatales a nada mas los ingresos tributarios con ello se eliminan los empréstitos, el déficit y la emisión de obligaciones publicas o estatales.

Una medida de normativa constitucional en este sentido de limitar los ingresos públicos, se basa en la necesidad de proteger al contribuyente de los efectos nocivos que el Estado causa en la economía al intervenir constantemente en los mercados financieros y monetarios, con la constante fluctuación de su política fiscal y económica, todo lo cual se genera por un poder fiscal presupuestario que según esta tesis no esta limitado.

El Estado para sufragar sus gastos y mantener su funcionamiento, impone por su poder tributario el cobro de impuestos a sus ciudadanos y por tener personalidad jurídica tanto nacional como internacional puede ser sujeto de obligaciones de carácter financiero, tales como empréstitos, colocación de deuda publica y emisión de títulos para recabar fondos y con ello sufragar sus gastos y su presupuesto. Es precisamente este poder tributario y esa característica de poder imponer tributos como fuentes de ingreso lo que se analiza en esta tesis de forma que sean estos ingresos tributarios y no los ingresos por deuda o colocación de títulos públicos los que constituyan con exclusividad los ingresos del Estado.

Es de desear que los ingresos del Estado se limiten a los ingresos por impuestos exclusivamente, con lo cual se dejaría de utilizar el endeudamiento interno y externo y la emisión monetaria como métodos alternativos de ingreso público. Además debería ser posible eliminar el déficit presupuestario y limitar severamente y solo a casos muy excepcionales tales como catástrofes naturales o estado de guerra, la capacidad gubernamental de endeudarse y de distorsionar la economía.

Esta es la propuesta fundamental que esta tesis pretende hacer, al tratar de demostrar que es constitucionalmente conveniente para una República como Guatemala el limitar el poder fiscal del Estado y hacer que las finanzas estatales sean sanas, balanceadas y no deficitarias, con los ingresos estatales limitados a los ingresos tributarios exclusivamente. Esto repercutiría en una

defensa constitucional del ciudadano contribuyente, de los abusos estatales en lo fiscal que tienen serias repercusiones en la economía y que causan el empobrecimiento de la población, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda e inflación.

La actual situación jurídica en cuanto al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, es una que permite por completo el déficit de forma completamente legal. Es mas, la propia Constitución Política de la República permite y establece como una de las atribuciones del Congreso de la República el aprobar los empréstitos internacionales con el voto favorable de una mayoría simple, sin mayor sobresalto ni consideración, ni mucho menos informarle a la ciudadanía contribuyente si acepta o no un impuesto diferido a través de préstamos estatales que aumentan la presión fiscal estatal sobre las tasas impositivas y nueva deuda pública.

No existe en lo absoluto ninguna limitación al presupuesto deficitario, y la única medida constitucional de control del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo, es la aprobación anual del proyecto de ley que contempla el presupuesto nacional, que el ejecutivo envía año con año al Congreso para su aprobación. En muy raras ocasiones el presupuesto no es aprobado y si no fuere aprobado rige para ese año, el presupuesto del año inmediato anterior.

Como podemos observar de la simple lectura de la Constitución y de la Ley Orgánica del Presupuesto, en ningún momento se contempla la limitación o prohibición al déficit, y ni siquiera se contempla o considera la contratación de deuda interna o externa como algo perjudicial o tan siquiera eventual, pues es una de las comunes y cotidianas atribuciones del Congreso, algo común y corriente dentro del que hacer gubernamental.

El hecho pues de que una situación sea legal, no quiere decir, ni mucho menos, que sea legítima, económicamente conveniente, ni justa para los ciudadanos y contribuyentes, a los que supuestamente deben proteger la Constitución y las leyes.

Cabe preguntarse ¿cómo responderían los contribuyentes si se les informara que según el mismo Ministerio de Finanzas, el monto de la deuda gubernamental al 31 de diciembre de 1998, asciende a los Q. 17,221,800.00[1] Millones de Quetzales de los cuales el 33.9% es deuda interna y el 66.1% es deuda externa, o que al 31 de diciembre de 1999 ese monto llegó a los Q. 19,971,726,999.00 Millones?

[1] http://www.minfin.gob.gt/presu99/sdp.htm

¿Qué responderían si entonces se les preguntara si aprueban o no un nuevo préstamo o la emisión de nueva deuda en documentos por el Estado, los cuales deberán ser pagados por ellos mismos, los contribuyentes?

En las actuales circunstancias jurídicas, las consecuencias políticas y económicas del ilimitado poder fiscal del gobierno son: el constante incremento del gasto, el déficit y la deuda pública a costa del contribuyente que se encuentra totalmente desamparado por el Derecho, de los abusos fiscales del burócrata de turno que por mandato constitucional debe perseguir la redistribución de riqueza a través de la acción coercitiva del Estado. Esto crea una tributación excesiva y desproporcionada, un comportamiento anárquico e impredecible del gobierno, y por ello una posición muy difícil del contribuyente y del empresario.

La ilusión del Estado omnipotente que nunca quiebra y el costo disperso del déficit.

Friedrich August von Hayek, en su ensayo *"A Model Constituition"*[2] escribe que en todo caso los ingresos estatales deben estar únicamente supeditados a lo que por concepto de impuestos ingrese en las arcas estatales y no por endeudamientos ni sobre presupuestos. En este sentido Hayek se preocupa por definir claramente las fuentes de ingreso del Estado: *"Current methods of taxation have been shaped largely by the endeavor to raise founds in such a manner as to cause the least resistance or resentment on the part of the majority who had to approve the expenditure. They certainly were not designed to assure responsible decision on expenditure, but on the contrary to produce the feeling that somebody else would pay for it. It is regarded as obvious that the methods of taxation should be adjusted to the amount to be raised, since in the past the need for additional revenues regularly led to a search for new sources of taxation. Additional expenditures thus always arise the question of who should pay for it. The theory and practice of public finance has been shaped almost entirely by the endeavor to disguise as far as possible the burden imposed, and to make those who will ultimate have to bear is as little aware of it as possible. It is probable that the whole complexity of the tax structure we have built up is largely the result of the efforts to persuade citizens to give the government more than they would knowingly consent to do."*[3]

---

[2] *The Essence of Hayek*. Edited by Chiaky Nishiyama and Kurt R. Leube. Hoover Institution Press, Standford University. First edition 1984. Página 403.

Precisamente ese sentimiento de que "alguien mas pagara por ello" es lo que sucede en las finanzas públicas desde la década de los setenta del siglo pasado, y hasta el día de hoy no se ha detenido el endeudamiento público como fuente de recursos e ingresos estatales para sufragar un galopante presupuesto deficitario.

Con ello se hace que efectivamente sean las generaciones futuras, que ni siquiera han tenido derecho de opinar o votar, las que paguen por las deudas contraidas por gobiernos irresponsables y ciudadanos que nunca protestaron los abusos fiscales del gobierno e instituciones jurídicas y políticas que jamas defendieron los intereses de la nación y de los ciudadanos a largo plazo.

Existe otro principio de la economía constitucional que es la estabilidad macroeconómica que se viola con la deuda estatal y con el déficit fiscal y las obligaciones emitidas por el Estado para sufragar la deuda pública pasada. Esa estabilidad, que con el régimen jurídico actual de supuesta justicia y equidad tributaria es servida nada mas que de palabra, pues se está generando un costo a la población que va mas allá de una posible medición.

Estos impuestos disfrazados que afectan a toda la población son fundamentalmente la inestabilidad económica, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, la inflación en constante aumento y el altísimo riesgo empresarial que representa el hacer negocios en una economía tan inestable y tan endeudada, con la consiguiente baja en los niveles de inversión de capital, empleo y desarrollo de los ciudadanos.

---

[3] "Los métodos actuales de tributación han sido conformados en gran medida por el intento de levantar fondos en una forma tal que causen la menor resistencia o el resentimiento por parte de la mayoría que ha aprobado el gasto. Estos ciertamente no fueron diseñados para asegurar decisiones responsables en cuanto al gasto, pero por el contrario para producir la sensación de que alguien mas pagará por este. Se considera como obvio que los métodos de tributación deberían estar ajustados a los montos que se esperan recaudar, pues en el pasado la necesidad de ingresos adicionales, ha guiado regularmente hacia una búsqueda de nuevas fuentes de tributación. El gasto adicional, en este sentido, siempre lleva a la pregunta de ¿quién pagará por este? La teoría y la práctica de las finanzas públicas ha sido diseñada completamente por la intensión de disfrazar tanto como sea posible la carga impositiva, y hacer que los que al final deben pagar por ello, lo menos alerta y conscientes, como sea posible. Es probable que toda la complejidad de nuestra estructura tributaria, halla sido principalmente construida como el resultado de los esfuerzos de persuadir al ciudadano de darle al gobierno mas de lo que conscientemente estaría dispuesto a darle." (el texto resaltado y la traducción libre son del autor de la presente tesis)

Esto aunado a la inmoralidad de endeudarse con dinero ajeno, pues el Estado no compromete recursos propios sino los impuestos que pagan todos los contribuyentes y ciudadanos de la República.

El Derecho Fiscal Constitucional, no puede obviar el severo daño que se le infringe al ciudadano contribuyente, al endeudar al Estado de forma progresiva y sistemática sin él más mínimo control o publicidad de lo que cuesta este endeudamiento y esa programación y ejecución presupuestaria deficitaria y sufragada con deuda estatal tanto interna como externa o internacional.

El camino que el Estado toma para sufragar ese déficit y ese endeudamiento es la colocación de mas deuda estatal de corto y mediano vencimiento, y la contratación de nuevos empréstitos para pagar los antiguos. Con ello la vieja deuda es la excusa de la nueva, y el nuevo déficit el mejor argumento para la nueva contratación de deuda y colocación de obligaciones estatales al corto y mediano plazo.

En la actualidad se venden todos los días los llamados Certibonos u obligaciones monetarias a corto y mediano plazo del Estado, a tasas de hasta tres, cuatro o diez puntos por encima del interés de mercado, con lo cual la Banco y la inversión nacional se ven afectadas por el alto costo del interés y se canalizan recursos hacia el Estado, que solo puede gastar recursos, y no a la inversión privada que si es productiva efectivamente.

CAPÍTULO SEGUNDO.

De como nace, crece y se mantiene el Leviatán.

Análisis desde la Escuela de la Opción Pública
del proceso político y el presupuesto.

En el campo del estudio del Derecho y la Política, ha surgido a partir de los años 60 con la llamada escuela de Virginia, liderada por el premio Nobel de economía James M. Buchanan, una nueva disciplina del análisis y estudio de ciencias sociales llamado "opción pública" o *"Public Choice"* que intenta analizar problemas e instituciones de la política y el derecho con herramientas de la economía, y método económico, tal como el análisis de costo beneficio, el individualismo metodológico y los costos de transacción y de oportunidad que se generan en toda decisión y acción humana.

En este contexto se ha desarrollado una escuela de análisis económico de la política y del derecho llamado *"Constitutional economics"* o economía constitucional, que persigue explicar el comportamiento estratégico de los actores dentro de una sociedad antes y después del establecimiento de las reglas de convivencia social o sea de la estructuración de la Constitución y el sistema legal, y como afecta la conducta humana el marco institucional y jurídico dentro del cual el ser humano se desenvuelve.

Buchanan analiza las transferencias de riqueza, que los grupos de presión extraen del sistema político institucionalizado y las transferencias de poder que se dan entre los grupos de presión y los partidos políticos que toman las decisiones por mayorías simples en el Congreso. Igualmente se estudia el beneficio concentrado, el costo disperso que este esquema permite, y él *"log rolling"*[4] o el *quid pro quo* de la política de la mayoría y del intercambio de favores, votos y poder dentro del juego político.

---

[4] *The Calculus of Consent*. Buchanan, James M; Tullock, Gordon. Ann Arbor Papers, University of Michigan Press. 1960.

"log rolling" es una expresión utilizada en la obra de Buchanan y Tullock, que se refiere al regateo político-estratégico que se dan entre los grupos de presión y el gobierno. Es una especie de intercambio de favores para perpetuar y crear privilegios para los grupos de presión a cambio de mantenerse y expandir el poder por parte de los políticos que se benefician con los favores electorales y fondos para las campañas.

Las normas, su alcance y cumplimiento efectivo, orientan y fomentan o disuaden a los actores sociales para tomas sus decisiones y planificar sus acciones y medidas en el corto y mediano plazo. Si las reglas permiten legalmente una redistribución de riqueza y transferencias de dinero de un grupo a otro sin repercusiones ni castigos obvios ni inmediatos, entonces los actores se organizaran para extraer del sistema el poder y el dinero necesario y suficiente, compitiendo con otros grupos de presión que igualmente perseguirán su tajada del gasto público.

Es dentro de este marco de favores y prebendas políticas que se desarrolla el gasto público, como un factor mas del juego político constitucional, dentro de la redistribución legal que el sistema permite y que los grupos de presión persiguen obtener, a costa del contribuyente que es afectado pero solo marginalmente y con poco incentivo de protestar o limitar al gobierno.

La presente investigación, dentro del campo de la economía constitucional, necesariamente debe hacer un análisis de un número de normas jurídicas vigentes que regulan lo relativo al presupuesto nacional y a sus fuentes de ingresos y financiamiento a través de deuda pública. La principal norma jurídica a analizar por su jerarquía es la Constitución Política de la República que fuera promulgada en 1985.

La Constitución política que hoy nos rige fue un intento por desbaratar los fraudes electorales de la época militarista, el intento por establecer un *"welfare state"* (Estado "benefactor") y la persecución de la justicia social como fin supremo del Estado, y por ende la redistribución de la riqueza. Un sin número de sus disposiciones ponen por delante "el interés social antes que el interés particular" como principio general de gobierno y de la política de Estado.

Por ello presumiblemente, nuestra Constitución no encuentra ningún problema en la deuda pública ni en déficit presupuestario gubernamental pues nuestra carta magna toma una clara postura keynesiana y no le interesa la sanidad de las finanzas públicas, cuanto la redistribución de la riqueza la igualdad de oportunidades y el establecimiento del Estado benefactor con la misión de proveer de los llamados derechos sociales a nuestra población.

Según nuestra Constitución es deber del Estado en Guatemala: proveer de educación, salud, vivienda, deporte, identidad cultural, electricidad, reforestación, alfabetización, acuñar y emitir de forma monopólica la moneda, dictar la política cambiaria, monetaria y crediticia del país, garantizar el derecho de huelga y la sindicalización, entre otras atributos.

Convirtiendo nuestra ley fundamental al Estado en un ente paternalista con un poder inmenso de intervención y manipulación de la economía, que debe proveer de todas las necesidades básicas a la población. Ante tales fines evidentemente se debió haber visto como inoportuno el limitar el poder fiscal del gobierno y el hacer que las finanzas públicas fueran balanceadas ni mucho menos el prohibir o limitar severamente el endeudamiento público, que mas bien se debe y se debió haber visto como un medio de desarrollo nacional.

El presupuesto de un Estado paternalista e intervencionista como el descrito, necesariamente debe ser enorme y seguramente recurrirá al endeudamiento para sufragar un gasto cuantioso en él sin número de actividades que la Constitución le manda realizar.

El Presupuesto del Estado en la legislación nacional.

Constitución.

Las normas constitucionales pertinentes al caso de estudio en cuestión son las siguientes: artículo 237 *Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado,* artículo 238 *Ley Orgánica del Presupuesto* y artículo 171 *Otras Atribuciones del Congreso,* literales "b)", "d)" e "i)".

Iniciemos con el análisis del artículo 237, que es el que establece nuestro objeto de estudio, que es precisamente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el cual establece que: *"El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución,* (artículo 171) *incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos."*

La norma establece la composición y periodicidad del Presupuesto, y la obligación de que todos los ingresos conformen el llamada fondo común. Esta centralización y unificación del ingreso significa que no existen impuestos específicos, sino que todos los ingresos se funden en un total destinado exclusivamente al pago o a cubrir los egresos.

Esto quiere decir que el gasto, al igual que el poder fiscal, están completamente centralizados en el Organismo Ejecutivo, y que por ejemplo los contribuyentes de Quiché pagan

por los gastos y obras realizadas en Jutiapa, sin existir una descentralización, ni regionalización del gasto público, con lo que el contribuyente no puede estimar, ni planificar la cantidad o calidad de gasto público que sus impuestos podrían representar para su caso individual, su comunidad o Departamento.

Él artículo, ni en la parte citada, ni en el resto del texto, establece ninguna limitación sobre los egresos, de acuerdo a los ingresos obtenidos exclusivamente por impuestos, ni limita de forma alguna la prerrogativa estatal de cubrir sus déficits con deuda pública o con empréstitos.

La norma únicamente establece que se debe aprobar el Presupuesto de la forma en que la Constitución establece, lo cual esta regulado en él artículo 171 inciso "b)" el cual norma lo siguiente: *"Corresponde también al Congreso: b) Aprobar, modificar o improbar, a mas tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiara el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso".*

Es por ello que es perfectamente legal, (mas no necesariamente legitimo, ni económicamente razonable, justo, ni prudente), que el Estado presupueste año tras año gastos y egresos que estén por encima de sus ingresos, o que complemente y recurra regularmente al endeudamiento interno y externo para cubrir con empréstitos sus egresos que superan los ingresos impositivos o tributarios.

Es mas, la propia Constitución en la parte relativa a los atributos del Congreso, establece como uno de los atributos normales y no excepcionales o por casos extraordinarios, la contratación de empréstitos y su aprobación por el Congreso de los mismos [artículo 171]. Con lo cual la norma constitucional no considera como dañino, ni mucho menos contraproducente que el Estado habitualmente se endeude, ni que sufrague su déficit con empréstitos y más deuda.

El articulo 119 inciso "m"[5] que no establece limites efectivos ni parámetros objetivos para limitar el gasto público, y únicamente menciona el arbitrario concepto de congruencia entre el

[5] Constitución Política de la República, artículo 119 inciso "m": "Son obligaciones fundamentales del Estado: [...] m) Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto publico y la producción nacional [...]".

gasto publico y la producción nacional, sin establecer ningún parámetro, ni limitación al presupuesto deficitario.

Por ello puede afirmarse que en ningún lugar de la norma constitucional se establece una limitación efectiva a los egresos y al gasto público, ni a los ingresos por impuestos, ni se prohiben los déficits presupuestarios. El endeudarse, para que los contribuyentes paguen las deudas estatales más tarde, está contemplado en la Constitución como la más normal y legítima prerrogativa del gobierno y del Congreso, con lo cual queda en manos del juego político, la estabilidad financiera del Estado y la estabilidad macroeconómica de la nación.

Legislación ordinaria.

En cuanto a su regulación especifica la Ley Orgánica del Presupuesto contenida en el decreto legislativo 101-97, contiene las normas específicas que regulan la integración, formulación, planificación, estudio e implementación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en la cual se detallan las formalidades y requisitos tanto legales como administrativos para la elaboración del proyecto de presupuesto anual del Estado.

Dentro de las limitaciones que se pueden encontrar en esta ley específica sobre las fuentes de ingreso o el gasto público, el déficit o la deuda estatal, el único artículo que pudiera ser relevante posee un acápite interesante, pero nada mas: *"artículo 26. Límite de los egresos y su destino. Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias."* Sin embargo, la norma no limita las fuentes de ingreso, ni establece que los ingresos tributarios son él límite de los gastos del Estado con lo que cualquier monto que se presupueste como egreso puede ser aprobado por el Congreso, sin faltar a ninguna legislación tanto constitucional como legal de carácter ordinario o reglamento administrativo.

La pregunta que cabe inmediatamente es, ¿es este un verdadero problema jurídico y de carácter constitucional o debe ser la política fiscal del gobierno de turno la que determine si es conveniente o no endeudarse o causar déficit presupuestario, dependiendo de la coyuntura y la situación nacional?

Existen por supuesto un gran número de opiniones tanto de economistas, como de juristas al respecto y estas van desde una indiferencia ante el déficit y el gasto públicos debido a la falta de demostración empírica de su conveniencia o efectos dañinos, hasta una inclinación hacia la eliminación del déficit y la deuda estatal, junto con la eliminación de la impresión de moneda sin respaldo como fuentes de ingreso estatal.

Por ejemplo existen autores que sencillamente establecen que no es posible medir o saber si es conveniente o no que las generaciones futuras paguen por las deudas de las generaciones presentes y por lo tanto no se puede argumentar ni a favor ni en contra del déficit.[6]

Sin embargo juristas como Juan Bautista Alberti argumentaban ya en el siglo XIX que la deuda estatal o pública era eminentemente inmoral pues se estaba endeudando a contribuyentes y ciudadanos que ni siquiera han nacido aun; y que por lo tanto el Estado no puede abusar de forma tal que compromete el ingreso futuro de contribuyentes que ni siquiera han nacido aun y por lo tanto no han tenido el derecho de votar o aprobar o desobedecer a un gobierno con tales pretensiones.

Hayek, igualmente al tratar el tema de los ingresos estatales, en la anterior obra ya citada argumenta que las fuentes del gasto deben estar supeditadas a fuentes de ingresos específicos, y por ello las fuentes de ingresos tributarias deben supeditarse a las cantidades que se esperan recaudar (por lo tanto fuentes tributarias), pues los ingresos esperados por encima de estas cantidades recaudadas generalmente nos guían hacia nuevos impuestos, nuevas fuentes tributarias o tasas impositivas más altas.[7]

---

[6] *Do Deficits Matter?* Shaviro, Daniel. University of Chicago Press. Chicago, Illinois Estados Unidos de América. 1997

[7] Hayek. op cit.

CAPITULO TERCERO

Análisis desde la escuela de la Opción Publica de los efectos económicos del poder fiscal.

CONSECUENCIAS Y EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS NORMAS JURÍDICAS ANALIZADAS.

El impacto fiscal del gobierno.

En mi opinión, la economía de un Estado necesita de estabilidad para crecer y desarrollarse, de lo contrario el empresario se enfrenta a una constante inestabilidad e impredictibilidad, mas allá de la normal condición de información imperfecta a la cual todos nos enfrentamos siempre día tras día. La intervención del gobierno en la economía distorsiona y hace aun mas costosa la inversión de capital, con lo cual el invertir se convierte en un riesgo más grande, el interés aumenta y se hace mas caro y disminuye la inversión, con lo cual se genera menos empleo, desempleo y subempleo.

La estabilidad económica debe ser estabilidad tanto regulatoria y jurídica, como fiscal y presupuestaria gubernamental, pues sin reglas claras, justas y estables no se puede hacer cálculo económico a un bajo costo. Del mismo modo que sin impuestos bajos, simples y fáciles de pagar no se puede competir eficientemente y sin altos costos de ingreso y de transacción dentro de la economía formal.

Por otro lado el Estado con su gasto público y política fiscal siempre causa distorsiones en el mercado, por lo que en ambos casos debe ser extremadamente cuidadoso en cuanto a la cantidad y calidad de gasto público y de la política fiscal. Cada centavo que por impuestos se retira del mercado y de los ciudadanos contribuyentes y se ingresa al Estado, necesariamente sale del sistema de productividad privada y pasa al esquema de redistribución del ingreso del sistema estatal.

Cada centavo que el Estado se endeuda, deberá irremediablemente ser pagado por el contribuyente en el presente o en el futuro, siendo en la mayoría de los casos el contribuyente que ni siquiera vota, (pues el voto no le reporta ningún beneficio o control real sobre el gobierno), el

que debe pagar por los errores y distorsiones económicas de cada gobierno. El monto de la deuda pública es tan inmenso que ni tres generaciones juntas lo podrían pagar[8]. Los ingresos tributarios no llegan ni a la tercera parte de la deuda acumulada, en cada período presupuestal.

Y claro está que el endeudamiento estatal como fuente de ingreso público, nunca se le consulta al contribuyente (que es quién lo paga) si lo desea pagar o no, simplemente se difiere y dispersa el costo entre una base de contribuyentes mal informados y hacia el futuro, a las siguientes generaciones.

James M. Buchanan, en su ensayo *Constituitional Restrictions on the Power of Government*, señala que una solución a este problema de impredictibilidad y falta de estabilidad que el gobierno genera por su acción fiscal y redistributiva es el constreñir el gasto al ingreso público por impuestos y además el obligar a los políticos a balancear su presupuesto de manera que el presupuesto no pueda tener déficits y que cada gasto tenga un ingreso calificado e identificado, y que los ingresos estatales estén exclusivamente limitados a los ingresos por impuestos al contribuyente.

Así, Buchanan nos dice que para limitar el gasto público debemos considerar: *"more direct linkage between taxing and spending decisions. Legislatures might be required to keep their own accounts in better balance, and to indicate just how revenues sufficient to finance each item of spending are to be raised before the item of sending is approved. This requirement may, but need not, take the form of imposing a balanced budget constraint, requiring that anticipated tax revenues match anticipated outlays, essentially closing off the debt and money creation options as revenue-raising devices."*[9].

---

[8] Ver anexos al final del presente trabajo y cuadros estadísticos de pago de deuda pública anual y contratación de deuda año con año.

[9] *The Theory of Public Choice-II.* Edited by James M. Buchanan and Robert D. Tollison. Ann Arbor The University of Michigan Press. Revised edition 1984. Páginas 439 a 452.
"una más directa relación entre la tributación y las decisiones sobre gastos. Las legislaturas podrían ser requeridas para guardar un mejor balance de sus cuentas, e indicar como los ingresos serían suficientes para financiar cada partida de gasto, antes de que esa partida de gasto fuera aprobada. Este requerimiento podría, pero no necesariamente debería ser, en la forma de una imposición de un presupuesto balanceado, que requiera que las fuentes de ingreso anticipadas se equiparen a los egresos anticipados, lo cual esencialmente cerraría la opción de la deuda o la emisión monetaria como fuentes de ingreso.". (traducción libre del autor de la presente tesis)

Igualmente Buchanan en este mismo ensayo considera conveniente hacer de esta limitación al poder fiscal del gobierno una limitación constitucional y de esta forma hacer que la norma jurídica suprema y fundamental defienda efectivamente al contribuyente del poder fiscal ilimitado del gobierno.

Podría ser igualmente conveniente sugiere Buchanan, que el crecimiento del presupuesto se aunara al crecimiento del producto interno bruto, a la par que se mantuviera la limitación cuantitativa del presupuesto balanceado y los gastos limitado a los ingresos por impuestos exclusivamente.

Sin embargo, Buchanan reconoce que esta disposición haría más difícil e inflexible la capacidad del gobierno para reaccionar en ciertos casos o emergencias, lo cual podría hacer a esta limitación impráctica. No por ello debería esta forma de limitación fiscal desechada del todo pues podrían estipularse excepciones como los casos de emergencia nacional [Ley de Orden Público] o catástrofes naturales.

Razón de ser de las normas fiscales constitucionales.

La razón de ser del control sobre el poder Ejecutivo, que el Congreso ostenta al tener el poder de aprobación, modificación o improbación del presupuesto, es el limitar el gasto público y el poder de controlar al gobierno en su gasto y en la forma que este gasto se ejecuta.

Hayek en su *opus magnum* "Los Fundamentos de la Libertad", (*The Constituition of Liberty*) establece que el gobierno constitucional de derecho es una institución que pretende y entiende que *"(...) como doctrina fundamental que la constitución permanente era esencial para el gobierno libre y que significaba gobierno limitado."*[10] (él subrayado es nuestro)

Por ello se establecen limitaciones tales como la división de poderes y lo que los federalistas llamaron el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que es precisamente lo que nuestra Constitución pretende al otorgar el poder de aprobación, improbación o modificación al Congreso sobre el presupuesto del Ejecutivo.

[10] *La Constitución de la Libertad.* von Hayek, Frederich August. Union Editorial, Madrid 1998. 6ta. edición.

Sin embargo la práctica de la ilimitada expansión del gasto y la deuda públicas, al igual que la inevitable caída del poder adquisitivo de la moneda, el alza del tipo de cambio y la consecuente inflación, demuestran que esta medida de control no es suficiente para detener la expansión del gobierno y frenar los abusos de su ilimitado poder fiscal.

Este mencionado poder del Congreso de control sobre el presupuesto, se ejerce en muy contadas ocasiones pues, debido a la estructura del poder que se origina por nuestro sistema electoral, generalmente el mismo partido que ostenta el poder Ejecutivo, igualmente tiene el control de al menos la mayoría absoluta en el Congreso, con lo cual el control legislativo sobre el presupuesto del ejecutivo es inexistente o meramente simbólico.

Es por ello que en muy contadas ocasiones no se aprueba el presupuesto y muy pocas veces se modifica con el fin de lograr una ejecución sin déficit o una limitación efectiva al gasto público. Y aun así si se implantara una política de austeridad fiscal, esto no sería más que una consecuencia coyuntural y nunca una medida permanente.

Ante esta situación de poder, el contribuyente aparte del derecho de petición o la desobediencia civil, no tiene ninguna forma de defenderse del daño fiscal, ni el daño económico que el gobierno puede causarle por políticas fiscales o de intervencionismo económico irresponsable.

Cuando el burócrata que planifica y organiza el presupuesto lo presenta al Congreso, y cuando el Legislativo vota su aprobación, no se están poniendo en riesgo recursos propios del burócrata o recursos que tengan un dueño definido, sino que se dispone del fondo común de ingresos de la nación.

Además se suplementa el ingreso con los montos de los empréstitos y obligaciones monetarias tanto del Ministerio de Finanzas a través de obligaciones a corto y mediano plazo y a tasas de interés por encima del interés de mercado (CERTIBONOS, CENIVACUS, BONOS DE TESORERÍA), como del Estado a través de los préstamos tanto externos (a los distintos bancos de instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la agencia AID de los Estados Unidos de América, o los distintos gobiernos y los empréstitos a corto, mediano y largo plazo que continuamente se realizan) como internos, hechos al sistema bancario nacional.

Estos préstamos como ya se argumentó se pagan con los impuestos de los contribuyentes y constituyen una permanente carga tributaria que presiona a la adquisición de nuevas fuentes de ingresos y la creación de nuevos impuestos o el aumento de los ya existentes.

El juez John Marshall, de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en el fallo *McCulloch vs. Maryland*[11] correctamente interpreta que "el poder de imponer tributos, comprende el poder de destruir" y por ello, dentro del Derecho Constitucional se considera que los impuestos no pueden establecerse arbitrariamente o de forma casuística, sino conforme los principios de la equidad y justicia, y que ningún Estado puede impunemente promulgar y establecer impuestos de forma arbitraria y sin límite alguno sobre sus ciudadanos, en perjuicio del bien común y la igualdad ante la ley y por lo tanto en contra de la Constitución y las leyes constitucionalmente promulgadas.

El déficit y contratación de deuda pública para sufragarlo es claramente un impuesto diferido a futuros contribuyentes y nuevas generaciones que bajo ningún punto de vista han tenido la oportunidad de defenderse contra un gobierno del pasado y abusivo que establece severas cargas tributarias a través de deudas constantemente acumuladas de año en año y de administración en administración, sin él más mínimo control ni limitación alguna y con la constante y consecuente expansión del presupuesto, el déficit, el gasto público y la inflación.

Ante este esquema de redistribución de la riqueza individual, de transferencia del ingreso del contribuyente y de subsidio de unos pocos a costa de todos, cabe la pregunta: ¿Cómo puede el Estado hacer una justa redistribución de riqueza entre ricos y pobres, sin afectar la economía, generar inflación y distorsionar la economía, causando mas pobreza y frenando la inversión de capital? Es en este dilema de redistribución donde cabe recordar principios de la Economía Política tales como el óptimo de Pareto[12] o el Teorema de la Imposibilidad de Kenneth Arrow[13], con

---

[11] Citado por James Buchanan en su obra: *The Power to Tax. Analytical Foundation of a Fiscal Constituition.* (El poder fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal.) Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M. Unión Editorial, Madrid 1987.

[12] Vilfredo Pareto era un economista e ingeniero italiano del siglo XIX, que estableció a través de sus estudios de organización industrial que en la sociedad no se puede subsidiar o beneficiar a unos a costa de otros o de muchos y que para cualquier política o medida de gobierno se debería tomar como índice de viabilidad el hecho de que por lo menos no se perjudicara a ninguno o que por lo menos se beneficiara una persona sin que esto dañara o perjudicara a las demás. Así cualquier redistribución de riqueza que el Estado intente realizar debe hacerla sin perjudicar o dejar de compensar a nadie, y como resultado debe beneficiar a por lo menos una persona. Con este claro criterio individualista, la redistribución y los costos dispersos o diferidos se hacen muy poco probables y con una justa limitación.

los cuales se derrumbó la ilusión del "Estado Benefactor" o la "Economía de Bienestar", conceptos ambos contradictorios, injustos e irrealizables.

En una sociedad o comunidad donde existen individuos con igualdad de derechos y obligaciones entre ellos y con una organización política y jurídica que les permite vivir en armonía se hace imposible el calcular cual o cuales de las aspiraciones o deseos individuales debe prevalecer sobre el resto.

El hecho de que la vida humana en sociedad muestra intereses individuales contrapuestos o rivales entre sí y el hecho de que existan comunidades humanas mas prósperas y desarrolladas que otras y comunidades mas pobres o menesterosas, demuestra que dentro de las distintas formas de organización social, existen algunas que permiten mayor prosperidad generalizada que otras. No existe, ni ha existido nunca un gobierno, asamblea legislativa, comité, grupo colegiado o Congreso de diputados que pueda saber y satisfacer de forma coercitiva y coactiva los deseos y necesidades individuales.

Es por ello que la organización social tiende a instituciones como la moral, el derecho, el contrato, las costumbres y otras instituciones sociales para procurarse el mayor grado posible de bienestar individual, para el mayor número de personas mediante arreglos voluntarios y con un Estado que salvaguarda los derechos fundamentales y no perjudica a sus miembros o ciudadanos.

Ningún gobierno de mayorías o de minorías, ni ninguna asamblea legislativa con mayorías simples o calificadas puede violar los derechos fundamentales del ser humano a la vida, la libertad y la propiedad. Los derechos fundamentales son anteriores a cualquier gobierno y no se discuten o se negocian en el juego político. Por ello el juego político no debe ni debería poder hacer

---

[13] Kenneth Arrow es un economista norteamericano de mediados del siglo XX que postuló cuatro criterios racionales que deberían ser cumplidos para analizar la posibilidad de una política estatal o decisión de gobierno, cualesquiera que esta fuera, con base en una "regla de decisión" o "constitución" de la sociedad que fuera razonable y aceptada por todos sus miembros. Los cuatro criterios que constituyen el *"teorema de la imposibilidad de Arrow"* son: 1. óptimo de Pareto o la llamada *"paretian optimality"*, 2. Criterio de razonabilidad en las decisiones colectivas o consenso que respete las decisiones individuales, o sea respeto a lo que el individuo escoge, aun si las decisiones son efectuadas por mayorías, 3. respeto de los contratos, arreglos o preferencias individuales o personales, y 4. principio de *"non-dictatorship"* o sea el principio de "no dictadura" o criterio de no arbitrariedad, lo cual quiere decir que se debe respetar la "constitución" o las "reglas de decisión" adoptadas, por lo que ninguna preferencia individual desvirtúa ni hace menos importantes las preferencias de los demás. En el análisis de Arrow es imposible cumplir con estos cuatro criterios a la vez, y por ello la redistribución de riqueza y el llamado *"welfare state"* se hacen imposibles de cumplir o realizar sin violar principios fundamentales de razonabilidad que igualmente podrían ser llamados principios fundamentales de juridicidad o respeto al Derecho o derechos fundamentales de la persona humana.

indirectamente, lo que esta prohibido directamente, por un Derecho (entendido como Derecho Natural inherente a todo ser humano) anterior al Estado y común a todos los seres humanos.

El diferir con el déficit y la deuda pública, a través de préstamos que generaciones futuras tendrán que pagar, la imposición de tributos indirectos a estos contribuyentes futuros los cuales no han podido argumentar a su favor o en contra de dichos impuestos indirectos, ni defenderse del impacto fiscal que el gobierno representa, es un poder que va en contra del derecho de propiedad, de la equidad, la justicia y de la libertad económica que todo Estado debe respetar, con o sin Constitución escrita.

Los impuestos confiscatorios están prohibidos por nuestra Constitución en el artículo 243, al igual que la doble o múltiple tributación sobre un mismo hecho generador con respecto de un mismo individuo. El impuesto diferido del déficit y la deuda pública es un doble impuesto que hace tributar a contribuyentes futuros sobre abusos de gobiernos pasados, cargas tributarias que no pudieron limitar o controlar y hace a los contribuyentes presentes pagar a través de la inflación, pobreza, desempleo, falta de inversión, pérdida de poder adquisitivo e inestabilidad macroeconómica, los efectos de un poder fiscal ilimitado y arbitrario, sujeto a los "lineamientos de la política" de gobierno e irrespetuoso de la propiedad individual, especialmente de la moneda de los ciudadanos contribuyentes.

La inflación es un impuesto confiscatorio, que le roba el poder adquisitivo a la moneda del contribuyente, y que se genera por los déficits, intervención y distorsión de la economía y deuda pública de lo cual el gobierno es responsable.

La inestabilidad económica que dichas prácticas generan es evidente en las circunstancias actuales y son un constante recordatorio del dañino efecto económico que significa tener y soportar un gobierno sin limitaciones a su gasto, su endeudamiento y su poder fiscal de distorsionar la economía.

¿Porqué el déficit y la deuda pública generan inflación, empobrecimiento y evitan el desarrollo económico de una nación?

La política económica estatal después de las grandes guerras europeas del siglo XX, se volcó de lleno al keynesianismo[14] que plantea al déficit como solución y mecanismo de reactivación económica y tiene expectativas a corto plazo, tan típico de las economías invadidas por el Estado al amparo de la guerra y la urgencia nacional y estratégica.

Tanto la situación de inestabilidad macroeconómica que generó la Primera Guerra Mundial y el subsecuente tratado de Versalles, donde se exigían elevadísimas compensaciones económicas a Alemania, (a las cuales Keynes, a nuestro parecer, correctamente se opuso firmemente) y las inmensas deudas públicas que la Segunda Guerra Mundial dejó, hicieron que el sistema monetario internacional se hiciera pedazos.

Esta situación dio paso a la destrucción de la moneda sana y el respaldo del oro, por un mercado internacional de divisas, la política de la balanza de pagos y los déficits fiscales como medios de neomercantilismo económico, socialismo de Estado, dirigismo económico y subsidios, nacionalización de industrias, sustitución de importaciones y un sin numero de medidas de política económica de Estado que estaban orientadas a "fomentar" la economía y reactivar el crecimiento y el desarrollo.

Cincuenta años después, las crisis monetarias, las caídas de las bolsas de valores, las grandes crisis inflacionarias y económicas, se repiten y mantienen. Todas las instituciones que la posguerra creó para supuestamente paliar y detener estos problemas, únicamente los acrecientan y agravan mas, y no son pocos los académicos, economistas, juristas y politólogos que abogan por la eliminación del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional e incluso de las Naciones Unidas, pues no han cumplido con la misión que se les encomendó luego de acabada la guerra y pactada la paz. Bretton Woods y sus ideales de estabilidad monetaria, macroeconomía dirigida y eliminación de la inflación, y pleno empleo, son ya un mal recuerdo y un fracaso.

El personaje central de este nuevo esquema de intervencionismo estatal, el economista ingles John Maynard Keynes, que propuso una política fiscal y económica mucho mas invasiva, pero bien intencionada sin lugar a dudas, fue sin lugar a dudas un célebre personaje y economista,

---

[14] Entradas sobre *Keynes, John Maynard* y *keynesian economics* del Diccionario: *The MIT Dictionary of Modern Economics*. The MIT Press, Cambridge, Massachussets, Estados Unidos de America. 5ta reimpresión. 1997. Paginas 229-232.

de gran influencia política y muy elocuente, que con sus ideas y teorías orientó al occidente hacia una nueva era de estatismo, intervención del gobierno en la economía, déficit, inflación y deuda pública.

Fue él quien un día dijera a sus detractores liberales (entre ellos Hayek, fue el mas destacado e incluso elogiado por el propio Keynes) *"on the long run, we are all dead"* ("en el largo plazo, todos estamos muertos") y prefirió el gasto y la intervención estatal en la economía ahora o en el presente; que la prudente espera, la no-intervención y la autocorreción que el mercado libre hace de las crisis económicas y financieras, que no son mas que correcciones de precios hacia niveles de mayor equilibrio o correlación de unos precios con otros.

J.M. Keynes les enseñó a los burócratas que el déficit no era malo, que el gasto público puede traer el desarrollo económico y que los anticuados economistas clásicos como Smith, Ricardo, y los austríacos o Marshall, estaban hacia mucho tiempo ya superados por las nuevas formas del racionalismo socialista o estatista que podía perfectamente hacer mediciones y predicciones macroeconómicas y dirigir la economía de cualquier país.

La filosofía, la moral, y las ciencias sociales tradicionales o clásicas, no sabían nada de políticas económicas de reactivación, ni daban respuestas prácticas en tiempos de crisis, ni orientaban como salir del circulo vicioso del ciclo económico, ni mucho menos como lograr la utopía del "pleno empleo".

Keynes con su obra *"Teoría General sobre el Empleo, el Dinero y el Interés"* planteó que el principal factor en una economía es la moneda, la masa monetaria en circulación y los depósitos en los bancos, por lo que el Estado con poder de control total sobre la emisión y los instrumentos para recoger liquidez del mercado podía perfectamente estimular la inversión y el crecimiento y dirigir la economía y el crecimiento a través de la regulación del factor económico más importante: la moneda. Con ello se lograría el pleno empleo y el control de la inflación como fin fundamental de la política económica de un Estado.

Por supuesto si en teoría ya teníamos la solución a los problemas del desempleo y el ciclo económico y podíamos generar una economía controlada y ordenada a partir de agencias gubernamentales que regularan la cantidad de moneda en circulación e intervinieran cada vez que las crisis se presentaran, para solucionarlas de una forma experta y rápida; no necesitábamos mas del mercado y sus mecanismos de autorregulación espontáneos y policéntricos, sino de una

autoridad con conocimiento perfecto o casi perfectos de todas las variables macroeconómicas que nos salvara de cualquier crisis económica, espiral inflacionaria o del desempleo.

Y lamentablemente para la América Latina no se pudo pensar en mejor laboratorio de ensayo que en las subdesarrolladas *"Bannana Republics"* de la América española.

Guatemala, no fue la excepción y durante décadas y hasta la fecha en gran medida, el Estado es el "ente rector de la economía nacional", ostenta el monopolio de la moneda, dicta la política cambiaria, monetaria y crediticia del país, vela por la eliminación de monopolios (a la par de que implementa gran cantidad de legislación y regulación que crea monopolios a través de aranceles, privilegios, impuestos, etc.) vigila que no se "acapare" ni se "especule" desmesuradamente, y controla los precios con aranceles, impuestos, precios tope, regulaciones, etc.

Dentro de este marco de políticas intervencionistas el déficit fiscal es un mecanismo idóneo para sufragar el gasto público que se orienta a desarrollar el país y hacerlo progresar. No puede, ni se debe considerar que los precios los fija la oferta y la demanda en el mercado, sino que se debe "crear" empleo, y "fomentar" el desarrollo económico nacional.

Con ello se implementan políticas de subsidio, exenciones fiscales, cooperativas, polos de desarrollo, regulación del comercio por la vía arancelaria y la dispersión arancelaria, se intervienen empresas, se fijan precios topes o decretan aumentos salariales o salarios mínimos por decreto, etc.

¿Entonces, porqué se dice que el déficit y la deuda pública generan inflación, desempleo e inestabilidad económica? Se deben considerar las condiciones de la economía nacional. Primero, no somos un mercado libre y abierto a la competencia internacional, sino que tenemos importantes y numerosas barreras al comercio internacional, especialmente aranceles de importación e impuesto al valor agregado sobre importaciones, que hacen costoso comerciar y obtener los mejores productos al menor precio, en el mercado internacional. Segundo, no tenemos libertad monetaria ni cambiaria, pues hay moneda de curso legal y toda operación económica debe ser pagada en Quetzales.

Tercero, tenemos una seria intervención en el mercado bancario, por lo que la tasa de interés se fija artificialmente y no por competencia, y se eleva artificialmente el interés por requerimientos de encaje e inversión obligatoria, además del prestamos público y operaciones de

mercado abierto, que le permiten al gobierno central jugar al *"fine tuning"*[15] y continuar con el dirigismo económico. Cuarto, tenemos a un gobierno con un poder fiscal tal, que no tiene ninguna limitación a su endeudamiento, ni al crecimiento de su gasto, ni a su déficit de gastos sobre ingresos, pues ni la Constitución, ni las leyes lo limitan.

Esto provoca que el Estado se convierta en un serio interventor y actor tanto en el mercado de la deuda o el préstamo interno, como en la fijación del interés, llevando las tasas por encima del nivel de competencia abierta.

El Estado al contratar préstamos en el sistema bancario nacional y requerir de los bancos encaje e inversión obligatoria, tampoco está limitado en cuanto a su política tributaria, ni a la cantidad que puede sustraer coercitivamente de sus ciudadanos contribuyentes a través de impuestos, aranceles y demás tributos, con lo que pude y en efecto causa serias pérdidas de riqueza a los ciudadanos para redistribuir esa propiedad de forma política.

En este marco, donde la moneda y el cambio no son libres, donde el gobierno no tiene límites para la expansión del gasto, del déficit y de su endeudamiento y donde los tributos tampoco tienen limite (mas que la aprobación por un Congreso en donde generalmente tiene mayoría el mismo partido que detenta el poder Ejecutivo, y la coyuntura política) se crea una situación tal de indefensión e inestabilidad económica provocado por la acción gubernamental, que el cálculo económico empresarial se vuelve una actividad extremadamente difícil e impredecible.

Nadie sabe cual será el tipo de cambio mañana, cuando se cambiarán los impuestos, o a quienes se les subirán los impuestos; quién y cuando pagar o no impuestos, que irá a hacer el gobierno mañana con el salario o con la tasa de interés o con las importaciones de ciertos productos y sus aranceles, etc.

Por ello los precios en una economía intervenida, son mucho menos estables y son distorsionados, lo cual lleva a los empresarios hacia cambios cualitativos y cuantitativos en cuanto a lo que se produce, cuando se produce y como se produce, pues son muy distintos a los precios de una economía libre, y se fijan de una forma artificial y arbitraria, por decreto o planificadamente por debajo o por encima de la oferta y la demanda y por ello no por la libre competencia.

---

[15] *"fine tuning"* política macroeconómica que permite al gobierno manipular precios importantes en la economía, especialmente la tasa de cambio y el tipo de interés o el nivel de reservas y depósitos obligatorios de los bancos en el banco central para así supuestamente controlar la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés o la masa monetaria en circulación y "corregir" las variaciones bruscas del mercado financiero.

Con ello los costos empresariales suben, pues el crédito, la mano de obra, el tipo de cambio, se convierten en variables inestables y distorsionadas no como las que se presentan en una economía de libre mercado. Los precios en una economía intervenida son artificialmente más altos o más bajos y controlados por el gobierno, el cual es impredecible y con su acción, distorsiona los precios reales de los factores de producción.

Esto hace más costoso y difícil el prever y planificar empresarialmente los costos y precios. Sin duda esta situación repercute en los precios, elevándolos sobre los precios de economías más libres y con competencia libre.

Se genera entonces escasez, pocas o costosas importaciones y crisis económicas, ya sea financieras, cambiarias o inflacionarias, que hacen que la moneda del contribuyente valga menos y compre menos a cada día, pues los precios se manifiestan siempre al alza, pues no se sabe que condiciones se pueden esperar, y la inestabilidad es manifiesta.

Por otra parte si se analiza la tasa de inflación con la tasa de interés que se paga en las cuentas de ahorro se verá que se pierde dinero al depositar en Quetzales, pues es mas la inflación anual que el interés anual que se gana por los depósitos de ahorro.

Es por ello que si el poder del Estado es tal, que se controla el precio del crédito por la fijación de la tasa de interés, se controla y monopoliza la moneda, se tiene carta blanca en cuanto al gasto, el déficit y el endeudamiento, y se tiene la noble excusa de la política de redistribución de la riqueza a través del gasto público y la "inversión social" gracias a la misma Constitución que ya hemos analizado; entonces es lógico pensar que la consecuencia fiscal es el déficit y la expansión presupuestaria galopante del gobierno, y el diferir al futuro los costos de la política presente de gasto, con lo que las siguientes administraciones y los contribuyentes futuros, que no pueden defenderse de estos abusos deberán pagar los prestamos y el déficit actual.

Con esta dispersión hacia el mañana de los costos reales del Estado, se crea la ilusión que Hayek señala de que "alguien más pagará por ello" y se mantiene el esquema de irresponsabilidad y abuso en las finanzas públicas. En ultima instancia el pago es ineludible, y es inevitablemente el contribuyente el que debe pagar la cuenta del Estado. "No hay almuerzo gratis" dicen los estudiantes de economía. En las finanzas públicas del Estado es el contribuyente que ni siquiera ha nacido el que pagará los platos rotos del gobierno y su déficit y endeudamiento. El burócrata y el político quieren *"la gloria de la púrpura, pero no soportar su peso"*.

CAPÍTULO CUARTO

¿Cómo detener al Leviatán?

Propuesta de enmienda constitucional
y políticas para detener la deuda y el déficit fiscal.

En esencia la medida normativa fundamental es el limitar los ingresos fiscales a los ingresos tributarios o los llamados ingresos corrientes. Esto quiere decir que el Estado únicamente puede presupuestar en su Presupuesto de Ingresos las entradas que por impuestos o tributos le ingresen y no deuda pública o emisión monetaria.

Con ello no se tendría y se limitaría la opción de la emisión monetaria, ni el empréstito como fuente de ingreso adicional, ni se podría presupuestar déficit, pues el límite de los gastos o egresos serían los mismos ingresos impositivos o tributarios con exclusividad.

Claro está que se podrían establecer muy claras y definitivas excepciones tales como el estado de guerra o la catástrofe pública causada por inundación, terremoto, u otros fenómenos de la naturaleza como estos, fuera del control de los seres humanos.

Expresamente se debería prohibir la intervención estatal en casos como la inflación, las crisis económicas o las quiebras bancarias. Estas "crisis" son la principal excusa para el intervencionismo y la mayor regulación estatal de la economía. (Según el economista *George Stigler*, en su ensayo *"Theory of Economic Regulation"*, es precisamente el Estado el que persigue la creación o fomenta dichas crisis económicas con el fin de ampliar su poder económico a través de mas regulación y más agencias burocráticas que limitan la competencia y el mercado; incluso las mismas industrias en búsqueda de protección del gobierno y de limitación de su competencia fomentan la regulación de la economía por parte del Estado.)

Existen así mismo otras medidas, tales como el relacionar el crecimiento económico o el Producto Interno Bruto con la carga tributaria y el monto del presupuesto[16], con lo que solo si crece

[16] *The Growth of Government*. Peltzman, Sam. *Journal of Law and Economics*. Volume XXIII (2), Octubre 1980. Páginas 209 a la 287.

en términos reales la economía, pueda entonces crecer la recaudación y el gasto público, con la mencionada limitación a los ingresos.

Así mismo se deben denunciar los tratados internacionales con instituciones internacionales o multilaterales de préstamo para el Estado, y dejar solo la posibilidad de préstamos en caso de emergencias nacionales o guerra.

En este sentido, se debe renegociar con estos organismos internacionales y con los otros Estados a los cuales el gobierno de Guatemala se ha obligado mediante empréstitos, para que en el futuro sólo se pague el saldo de capital, y se detenga el préstamo internacional.

En el sector interno, se debe igualmente detener la colocación de bonos, obligaciones y papeles gubernamentales, y los préstamos a los bancos nacionales, únicamente comprometiéndose a pagar los existentes.

Todas las anteriores medidas necesariamente implican una seria supervisión y revisión del gasto de cada dependencia del Estado, tanto centralizada, como descentralizada o autónoma, y la austeridad para que cada superávit o economía hecha, se destine a la cancelación de la deuda, y cuando esto suceda se prohiba el contratar de nuevo otras deudas o colocación de obligaciones, bonos o títulos del Estado tanto interna como internacionalmente.

El beneficio y la necesidad de estas medidas están encaminadas a proteger al contribuyente del poder sin límites efectivos, que el gobierno en la actualidad detenta y el frenar la especulación monetaria, la distorsión del mercado del dinero, de las tasas de interés y de la estabilidad macroeconómica del país.

La austeridad en el gasto público, y la inexistencia de déficit en el Presupuesto del Estado, no son garantía de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo dan una gran estabilidad a la economía y permiten el desarrollo de una forma mas eficiente. De igual forma si aunado a esto se lleva a cabo una desregulación y una apertura comercial, entonces se puede razonablemente prever, que un desarrollo económico sostenible y constante es posible en nuestra República.

Se debe sin embargo también mencionar el problema del porcentaje con respecto del P.I.B, (producto interno bruto) que representa la carga tributaria y la estructura impositiva de nuestra nación. El actual sistema tributario, es muy complicado, en especial en lo que se refiere al

Impuesto sobre la Renta y sus distintos regímenes, y la gran cantidad de impuestos menores que son muy complicados y no reportan mayor ingreso al erario nacional.

Se debe simplificar enormemente y de forma racional el número y la forma de los impuestos, para que se favorezca una imposición indirecta, neutra y proporcional no progresiva. Con lo cual se optimizará el ingreso tributario.

Además se debe profesionalizar al Ministerio de Finanzas y a la Superintendencia de la Administración Tributaria, fomentando la competencia y la contratación individual y renovación de los contratos laborales por resultados en recaudación, para que así desde el Ministro, hasta el menor empleado público deban trabar duro por facilitar el pago de impuestos al contribuyente, bajar las tasas y hacer eficiente la recaudación a nivel nacional, y evitar la ineficiencia pública en la creación, implementación, recaudación y gasto de los impuestos.

La carga tributaria como porcentaje del Producto Interno Bruto puede utilizarse como una limitante en cuanto al crecimiento fiscal del gobierno y como medida de disciplina del gasto y el Presupuesto nacional. Sin embargo debido a los Acuerdos de Paz, se intenta duplicar la carga tributaria del 6 al 12% del PIB sin ninguna explicación ni medida de disciplina fiscal. No se explica como se modificará la tributación para lograr esta meta, ni se especifica como se gastará el ingreso adicional. Por supuesto que no se menciona la limitación a exclusivamente el ingreso de carácter tributario ni se considera el problema del déficit y el endeudamiento.

Al mismo tiempo que se duplica la carga tributaria se quiere duplicar la tasa de crecimiento económico anual a una tasa del 3 al 6%. Como lograr un contrasentido tan obvio (aumentar los impuestos y la carga tributaria y al mismo tiempo duplicar el crecimiento económico) es algo que por supuesto no explica el acuerdo de paz en materia socioeconómica.

El problema pues, no es sólo de disciplina fiscal con un aumento y eficiencia en la recaudación, sino de apertura económica y apartar al Estado del campo económico. Se necesita una desregulación de la economía y una verdadera apertura de mercados, que elimine la política arancelaria y para arancelaria de limitación al comercio, y abrir el mercado interno a la competencia internacional y a las ventajas competitivas de otros países. Por ello también es recomendable establecer en la Constitución tasas máximas, tanto de impuestos como de aranceles, aunque estas cifras sean arbitrarias. Lo ideal seria implementar aranceles no mayores de 5% a

todos los productos o bienes importados no importando ni su procedencia, ni su calidad. De igual forma se debería eliminar la restricción de las cuotas de importación del Ministerio de Economía.

Se debe reconocer que en teoría económica no se ha logrado aun un modelo de tributación óptima, ni un modelo de arancel neutro, por lo que se debe fijar aun arbitrariamente una tasa no mayor del 5% para impuestos directos o indirectos, y un arancel que no supere el 5 o hasta el 10%, con lo cual se establece una clara e inobjetable limitación al ingreso y tamaño del Estado y su gasto y poder tributario.

Otra medida que ha funcionado en otros Estados y en muchos gobiernos locales de los Estados Unidos de América y Europa es la eliminación del fondo común y la implementación de impuestos específicos para bienes públicos específicos, con lo cual el contribuyente sabe exactamente cuanto le cuesta cada servicio público y se puede mejorar el control y la fiscalización de los ingresos y los gastos públicos.

¿Porqué los cambios y enmiendas propuestas deben ser
de carácter constitucional?

La importancia de que el ciudadano contribuyente esté plenamente a resguardo y protegido de los abusos gubernamentales en materia fiscal y económica, hacen imperativo y de importancia constitucional el hecho de contar con normas jurídicas fundamentales que detengan y le den argumentos para su defensa al contribuyente ante el poder del Estado.

Si recordamos el preámbulo de la Constitución norteamericana de 1787 y la exposición de motivos que contiene el Acta de Independencia de las trece colonias en 1776, veremos como una de las principales razones los abusos de la corona inglesa en cuanto a la exacción de impuestos y los excesivos derechos que las colonias debían pagar por concepto de derechos de importación (aranceles) y los constantes abusos y completa indiferencia del Parlamento Inglés por los derechos de los colonos y sus aspiraciones a ser representados políticamente para poder defender sus intereses.

El mismo hecho de promulgar una Constitución escrita en los Estados Unidos de América, fue la necesidad de consagrar en cuerpo legal, claro y comprensible para todo ciudadano, los derechos mínimos y fundamentales que asistían a las personas y a los Estados Unidos en este

gobierno de leyes y no de tiranías y arbitrariedades. Incluso el cuerpo de la Constitución fue tan respetuoso de la libertad y la propiedad individual, que se necesitó de una enmienda constitucional para poder imponer tributos directos.

Por todo lo anterior, y por la constante y probada repetición de los abusos fiscales y la tremenda inestabilidad tanto económica como fiscal que el ciudadano guatemalteco vive a diario, sin tener la mas mínima defensa a su favor, y por haberse tergiversado a tal grado el concepto y la generalidad que toda ley debe ostentar, las leyes no son más que agendas de gobierno que cambian casi tan frecuentemente como los diarios y las publicaciones periódicas, perdiéndose por completo la seguridad y estabilidad jurídicas y la predictibilidad de la legislación.

Es por ello que en la Constitución, que es la norma fundamental de la República que no puede ser cambiada al sabor y antojo de los legisladores ni grupos de presión, y que representa los derechos fundamentales de los ciudadanos frente al Estado, se debe plasmar como artículo constitucional y dentro del capítulo de artículos solo reformables mediante una Asamblea Nacional Constituyente, el límite a los ingresos estatales a los ingresos tributarios corrientes únicamente, la negación y prohibición del déficit, la deuda pública y el ilimitado poder tributario y fiscal del gobierno.

CONCLUSIONES.

Luego de analizar las normas constitucionales y ordinarias vigentes y estudiar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se puede concluir, que ni la legislación en vigencia ni lo política de gasto público del Estado desde al rededor de la década de los setenta ha logrado limitar el poder fiscal del gobierno y por ello las finanzas públicas han sido deficitarias y el gasto público se ha manifestado en una constante expansión tanto presupuestal como en lo referente a deuda pública externa e interna. Los datos del mismo Banco de Guatemala y del Ministerio de Finanzas Públicas lo demuestran.[17]

La hipótesis de la presente investigación que busca comprobar si nuestra Constitución debiera o no seguir la postura hayekiana que propende hacia la limitación exclusiva del ingreso público a únicamente el ingreso por impuestos y la supeditación del gasto a los ingresos, queda confirmada al comprobar que el Estado de Guatemala no limita a sólo los tributos, el ingreso público, sino que por el contrario el déficit y el endeudamiento son parte constitutiva e integral del presupuesto nacional, año con año y desde hace ya décadas, tal como lo demuestran las propias cifras que las agencias gubernamentales proporcionan.

Por ello podemos observar que la política fiscal del gobierno no ha sido precisamente cuidadosa y estricta en cuanto al gasto y deuda pública. El gobierno actúa dentro de la ley al planificar presupuestos deficitarios y endeudarse regularmente. Esta conducta del poder es totalmente predecible dentro del análisis de la Escuela de la opción pública o Escuela de Virginia, que ha iniciado el economista James Buchanan.

El Estado, analizado dentro de esta escuela de las ciencias sociales, está constituido por individuos que persiguen su propio interés y poder y por lo tanto este grupo social intentará expandir su poder, su capacidad de gasto, déficit y endeudamiento hasta donde la ley y la Constitución se lo permitan, y nunca al contrario, o sea el de comprimir su poder y tamaño y limitar su gasto siendo conservador con la expansión de su presupuesto. El que abusa lo hace hasta el límite que se le tolera y se le permite hacerlo.

Con estas premisas demostradas por la conducta del Estado y su historia presupuestal es de esperar que sin una limitación a su poder fiscal, el Estado continuará en esta expansión hasta

[17] Datos macroeconómicos del sitio de internet del Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas, www.banguat.gob.gt y www.minfin.gob.gt ver también anexos de la presente tesis.

que se haga insoportable la presión fiscal sobre la población o hasta que la ciudadanía decida que esta conducta es inaceptable y lo detenga.

Con ese fin se plantea entonces una reforma constitucional preferentemente, que deje plasmado el principio fiscal que limite los ingresos estatales del gobierno central o las instituciones descentralizadas o autónomas, a únicamente los impuestos, tributos y aranceles; con lo cual se descartaría la posibilidad de recurrir a el endeudamiento como fuente de financiamiento e ingreso y a la emisión monetaria.

Esta reforma o norma constitucional debe constar idealmente en la parte de derechos fundamentales únicamente reformables mediante una convocatoria a asamblea nacional constituyente, pues se considera como un derecho fundamental del ciudadano contribuyente el tener una defensa ante los abusos fiscales del gobierno a través del déficit, el gasto en constante expansión, la emisión monetaria, la inflación y el endeudamiento público.

RECOMENDACIONES.

Se recomienda realizar una reforma constitucional por medio del procedimiento constitucional de convocatoria a una asamblea nacional constituyente, luego de la aprobación por las dos terceras partes del Congreso del proyecto de reforma constitucional y de los artículos constitucionales a ser agregados en el capítulo de derechos constitucionales modificables únicamente a través de asamblea nacional constituyente.

Si lo anterior no fuere políticamente posible, se podría promulgar una ley especial, que sólo pudiera ser modificada con la unanimidad de los votos del Congreso o una mayoría calificada de al menos las cinco sextas partes del total de diputados al Congreso de la República, con lo cual el costo político de una reforma posterior a la promulgación de la ley sería muy alto y poco probable. Sin embargo esto no sería lo ideal pues la coyuntura o el momento político podrían permitir una unanimidad o mayoría calificada posterior, y con ello revertir la reforma fiscal y dejar sin defensa nuevamente al contribuyente.

La reforma propuesta podría redactarse de la siguiente forma:

Artículo primero. (ambos artículos deberán quedar contenidos en el capítulo de normas constitucionales solamente reformables a través de una asamblea nacional constituyente) Se limitan los ingresos del Estado, y sus entidades descentralizadas o autónomas; a única y exclusivamente los ingresos corrientes, o sea los ingresos tributarios o arancelarios. Queda prohibido el presupuestar déficit, contratar nueva deuda pública, emitir moneda para sufragar el déficit y la deuda pública, colocar obligaciones del Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas, a partir de que este artículo entre en vigencia. Toda deuda vigente se pagará inmediatamente o se rescindirá según lo permita el caso, si no es posible rescindir se procederá a pagarla hasta cancelarse y no se podrá contratar nueva deuda para sufragarla o financiarla total o parcialmente, se cancelará solamente el saldo de capital para cualquier obligación que tenga más de cinco años de vigencia. La única excepción posible para el endeudamiento publico será el estado de guerra, tal y como lo regula la Ley de Orden Público o la calamidad pública por catástrofe natural, tal como un terremoto, huracán o inundación, y sólo en la medida en que sea necesario para superar la catástrofe.

Artículo segundo. Ningún impuesto, tributo, arbitrio o arancel podrá tener una tasa mayor del 5% anual o por cada hecho generador, prohibiéndose de forma absoluta cualquier doble o múltiple tributación. La reducción en las tasas de todos los tributos deberá hacerse de forma gradual y como mejor resulte al Estado, pero en un período máximo y no mayor de cinco años a partir de la vigencia de la presente norma. Sé prohibe limitar el comercio de cualquier forma o con alguna medida arancelaria o para arancelaria de cualquier especie o cualesquiera otras formas, políticas o medidas, leyes, reglamentos, acuerdos o resoluciones de cualquier entidad pública o privada y bajo ninguna excepción.

ANEXOS.

Cuadros estadísticos

Presupuesto del año (en Quetzales)	Ingresos	Préstamos (ingresos de capital o financieros)	Gastos	Pago de Deuda* (amortización de capital y pago de intereses)
1992[a]	6,592,267,370.00	1,218,955,075.00	6,592,267,370.00	1,107,832,781.00
1993[o]	7,945,591,048.00	1,245,591,048.00	7,945,591,048.00	885,591,048.00
1995[a]	9,559,695,282.00	1,575,023,338.00	9,559,695,282.00	1,706,144,616.00
1999	19,289,754,812.00	3,890,900,000.00	19,289,754,812.00	2,170,100,000.00

[a] programado
[o] estimado
* suma total del pago de deuda interna y externa

saldo en circulación de deuda pública al 31 de diciembre de 1999: Q. 19,971,726,999.00

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, publicaciones del Presupuesto 1993, 1995, y sitio de internet: www.minfin.gob.gt

BIBLIOGRAFÍA

Libros de consulta.

El Poder Fiscal. Fundamentos analíticos de una constitución fiscal. Brennan, Geoffrey; Buchanan, James M. Unión Editorial S.A. 1987. Madrid, España.

The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Buchanan, James M; Tullock, Gordon; editores. Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press. 1997, reimpresión de la primera impresión de 1965. Estados Unidos de América.

The Theory of Public Choice II. Buchanan, James M.; Tollison, Robert D; editores. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1984 edición revisada, primera edición 1972. Michigan, Estados Unidos de América.

The MIT Dictionary of Modern Economics. Cuarta edicion, 1997. MIT Press, Cambridge, Massachussets, Estados Unidos de America.

Rent Seeking. Tullock, Gordon. Shaftesbury Papers, 2, Cambridge University Press, The Locke Institute. 1993. Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Los Fundamentos de la Libertad. Friedrich A. Hayek. Union Editorial S.A. 1998, sexta edición. Madrid, España.

The Essence of Hayek. Edited by Nishiyama, Chiaki; Leube, Kurt R. Hoover Instituition Press, Stanford University. 1984 primera edición. Stanford, California, Estados Unidos de América.

Law, Legislation and Liberty. Friedrich A. Hayek. The University of Chicago Press. Tres volúmenes. 1973, 1976, 1979, reimpresión de 1983, Phoenix edition. Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.

Do Deficits Matter? Shaviro, Daniel. The University of Chicago Press. 1997. Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.

Rafael Carrera and the Emergence of the Republic of Guatemala, 1821-1871. Woodward, Jr. Ralph Lee. The University of Georgia Press. 1993 primera edición. Athens, Georgia, Estados Unidos de América.

Publicaciones Periódicas.

Journal of Law and Economics

Journal of Legal Studies

Journal of Economic Literature

The American Economic Review

Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Francisco Marroquín

Revista Lassiez Faire, de la Facultad de Economía de la Universidad Francisco Marroquín

Legislación.

Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1985 y modificada por consulta popular en 1993.

Decreto Legislativo 101-97, *Ley Orgánica del Presupuesto*, decretada por el Congreso de la República.

Entrevistas.

Reunión con el Licenciado Gustavo Arévalo de la Dirección Técnica del Presupuesto, en su despacho del Edificio del Ministerio de Finanzas nivel 17, Ministerio de Finanzas Públicas, jueves 17 de Febrero del año 2000 de 2:00 a 3:30 P.M.