

Proyecto “Nuevos Acuerdos Fiscales”

Estudio de caso sobre Guatemala

**Elaborado por Erick Coyoy y Maynor Cabrera
para CIEPLAN**

Santiago, Julio 2013

Objetivo del estudio

- Tratar de identificar una estrategia de economía política realista, que permita avanzar hacia una reforma tributaria enmarcada en un nuevo acuerdo fiscal para propiciar un desarrollo más equitativo.

Contenido

1. Arreglo fiscal existente en el país
2. Principales aspectos de economía política
3. Contexto económico, institucional y social de Guatemala
4. Nuevo Pacto Fiscal deseable
5. Conclusiones

1. Arreglo fiscal existente en el país

- Carga tributaria inestable y la más baja de América Latina (en 2011)
- Vulnerabilidad de las medidas fiscales ante acciones de inconstitucionalidad
- Recaudación depende las importaciones
 - alta vinculación al ciclo económico internacional
- Elevada participación de los impuestos indirectos en la recaudación
- Alto grado de incumplimiento del potencial recaudatorio de los impuestos
- Inequidad horizontal impositiva:
 - atracción IED basada en incentivos fiscales
- Bajo aporte de ingresos de regalías por explotación de recursos naturales y a empresas públicas

Carga tributaria por impuesto 1991 - 2012

Impuesto	1991-95	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2012
Directos	1.7	2.4	3.0	3.2	3.5
ISR empresas y personas	1.6	1.5	1.9	2.4	2.8
ISR auxiliar	0.0	0.9	1.2	0.8	0.7
Patrimonio	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos	6.8	7.9	8.6	8.0	7.5
IVA	2.9	4.4	5.4	5.3	5.3
Aranceles	2.0	1.4	1.4	0.9	0.7
Selectivos	1.3	1.6	1.4	1.3	1.0
Otros indirectos	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5
Total	8.5	10.3	11.6	11.2	11.0

2. Principales aspectos de economía política

¿Un país con un Pacto Fiscal?

- Acuerdo sobre principios y compromisos de la política fiscal
 - Impulsado por los Acuerdos de Paz
 - Áreas: Ingresos, gastos, administración tributaria, balance fiscal, deuda, patrimonio, evaluación y control, y descentralización
 - Alta participación de la sociedad guatemalteca
- Avances poco satisfactorios
 - Falta de compromiso de las distintas administraciones gubernamentales con la integralidad de las acciones planteadas
 - Fuertes presiones de cámaras empresariales y sectores opositores a las reformas fiscales para bloquear su vigencia (Poderes de veto)
 - Falta de apropiación de la sociedad civil
 - Inexistencia de mecanismos de seguimiento institucionalizados
 - Participantes en el PF no tenían responsabilidad directa en su cumplimiento
 - Exclusión de los partidos políticos

2. Principales aspectos de economía política

- Débil sistema de partidos políticos \Leftrightarrow *vehículos electorales*
 - Financistas de campaña condicionan sus acciones
 - Políticas públicas en función de la promoción de imagen de candidatos
 - Escaso margen para la transparencia en la asignación de recursos públicos
- Límites políticos y legales al incremento de los ingresos fiscales
 - Poder tributario del Estado delimitado por la Constitución Política
 - Interpretación corresponde a la Corte de Constitucionalidad
 - Fuertes presiones políticas, gremiales y sectoriales para elegir a los magistrados de la CC y tratar de influenciar sus decisiones
- Gobernabilidad fiscal *débil*
 - Alto grado de informalidad y “economía subterránea”
 - Involucramiento de redes criminales en política (Insight Crime 2011)
 - Sistema de justicia poco efectivo

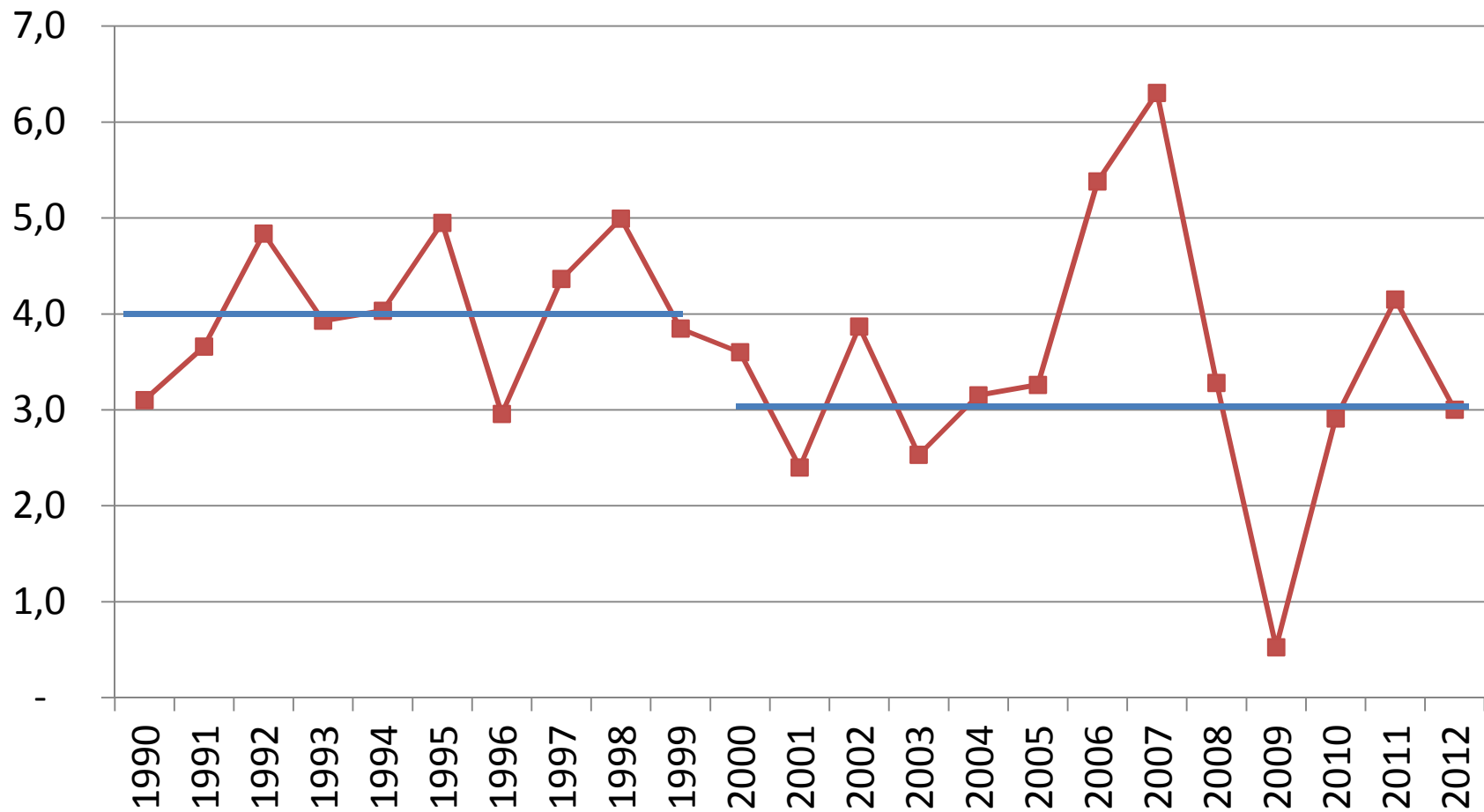
3. Contexto económico, institucional y social de Guatemala

- Contexto económico: insuficiente crecimiento e inversión
- Contexto institucional: generalizada debilidad de las instituciones y limitada efectividad
- Contexto social: rezagos sociales significativamente mayores al promedio de América Latina

	Crecimiento PIB per cápita 1990-2011	Ranking latinoamericano en índices de gobernabilidad Banco Mundial	Ranking IDH PNUD	PIB per cápita US PPP
GTM	30%	14	131	4,167
CHI	120%	1	44	13,329
PAN	126%	5	58	12,335

Fuente: PNUD, Banco Mundial

Crecimiento económico 1990-2012



Promedio 1990-1999: 4% Promedio 2000-2012: 3%

4. Nuevo Pacto Fiscal deseable

- Prioritarios:
 - Transparencia y calidad del gasto
 - Fortalecimiento de la fiscalización y control del gasto
 - Fortalecimiento técnico y autonomía de la Administración Tributaria (SAT)
- Mediano plazo
 - Fortalecimiento sostenible ingresos y diversificación de recursos fiscales
 - Reforma de la gestión pública
 - planificación, contrataciones, recursos humanos
 - Manejo contra-cíclico del endeudamiento
 - Exenciones, exoneraciones e incentivos fiscales
 - Descentralización fiscal
 - Gestión y control del patrimonio público
 - Revisión de las pre-asignaciones de los ingresos y su destino

Elementos de economía política para un nuevo pacto fiscal

- Posibles medidas con potencial recaudatorio
 - Evasión, contrabando y defraudación aduanera
 - No es responsabilidad exclusiva de Administración Tributaria por involucrar temas de seguridad
 - Revisión del IVA y el ISR, principalmente el personal, para mejorar su efectividad respecto al potencial recaudatorio
 - Regalías por explotación de recursos naturales (incluye acuerdos con las comunidades)
 - Fortalecimiento de impuestos locales
 - Otros: impuestos heterodoxos
- Mejoras de gestión demandadas para viabilizar reformas
 - Fortalecimiento de los resultados de la Contraloría
 - Romper el ciclo de la impunidad en la corrupción

Elementos de economía política para un nuevo pacto fiscal

- Actores clave
 - Organismo Ejecutivo (Ministerio de Finanzas y la SAT)
 - Organismo Legislativo (Comisión de Finanzas Públicas y jefes de bloque)
 - Corte de Constitucionalidad
 - Cámaras empresariales de los distintos gremios aglutinadas en el CACIF
 - Sector cooperativista y de la pequeña y mediana empresa
 - Organizaciones de trabajadores y de la economía informal
 - Centros de investigación y tanques de pensamiento
 - Partidos políticos con representación en el Congreso de la República por medio de sus Secretarios Generales
- Procesos de elaboración, participación, negociación, comunicación, y evaluación
 - Tomar como referencia la experiencia del año 2000, sin intentar replicarla
 - Abordar áreas prioritarias (Gasto público) y no de forma comprensiva
 - No descartar discusión de ingresos fiscales e incentivos

Elementos de economía política para un nuevo pacto fiscal

- Procesos de elaboración, participación, negociación, comunicación, y evaluación
 - La comunicación en todas las etapas del proceso debe ser apropiada para todos las audiencias y actores para facilitar el seguimiento a los avances
 - No debe pensarse en copiar la metodología del Pacto Fiscal 2000, sino en un proceso permanente de construcción del nuevo pacto fiscal
 - La evaluación debe estar a cargo de una instancia técnica independiente con capacidad para reportar a quien corresponda lo necesario para aplicar correctivos en caso necesario

5. Conclusiones

- Arreglo fiscal existente
 - El arreglo fiscal existente limita la disponibilidad de ingresos del Estado para cumplir sus funciones y no propicia la transparencia y la calidad del gasto público.
 - El Pacto Fiscal del año 2000 fue un avance en cuanto a participación y definición de propuestas pero quedo corto en la apropiación de los compromisos y la aplicación de las medidas.
 - Esto se debe a que existen esquemas de promoción clientelista de las políticas públicas. Las élites económicas tienen una fuerte capacidad de veto de las reformas fiscales. Adicionalmente, la gobernabilidad fiscal es débil: altos niveles de informalidad, evasión fiscal y corrupción.

5. Conclusiones

- Características del pacto fiscal deseado
 - Debe tomar de referencia el ejercicio del año 2000, pero sin intentar reproducirlo
 - El gasto público como una vía para promover mayor credibilidad debe ser prioritario
 - Ingresos fiscales no deben descartarse, incluyendo los incentivos fiscales
 - Incluir temas como descentralización podría conducir a resultados diferentes

5. Conclusiones

- Restricciones de economía política
 - Niveles crecientes de corrupción y deterioro de la confianza ciudadana
 - Por ello, priorizar el gasto público es prioritario
 - Capacidad de veto de grupos económicos
 - Riesgos adicionales: neutralizar efecto de reforma con más exoneraciones o incentivos
 - Identificación de actores con legitimidad y credibilidad suficiente para convocar a un nuevo pacto fiscal
 - Se requiere el surgimiento de nuevos liderazgos
 - La experiencia del pacto fiscal previo es un activo que puede explotarse

5. Conclusiones

- La debilidad de las instituciones públicas y del Estado de Derecho favorece la impunidad en el incumplimiento tributario y la corrupción en el uso de los recursos.
- Un nuevo acuerdo fiscal requiere que exista confianza entre todos los actores nacionales y el combate a la corrupción y la impunidad parece indispensable para generarla

5. Conclusiones

- Más que renovar el pacto fiscal en todas sus áreas, debería empezarse en temas específicos como el gasto público (prioridades, nivel, calidad y transparencia).
- En lugar de buscar un momento cumbre en el cual se aprueba un Pacto Fiscal, debe iniciarse un proceso hacia la construcción e implementación de acuerdos, donde las prioridades inmediatas debieran estar en los temas de gasto público, y progresivamente avanzar hacia el fortalecimiento de los ingresos fiscales.

Proyecto “Nuevos Acuerdos Fiscales”

Estudio de caso sobre Guatemala

Gracias por su atención