

La viabilidad política de las reformas tributarias. El caso de Guatemala

Maynor Cabrera
Washington DC, Mayo 2011



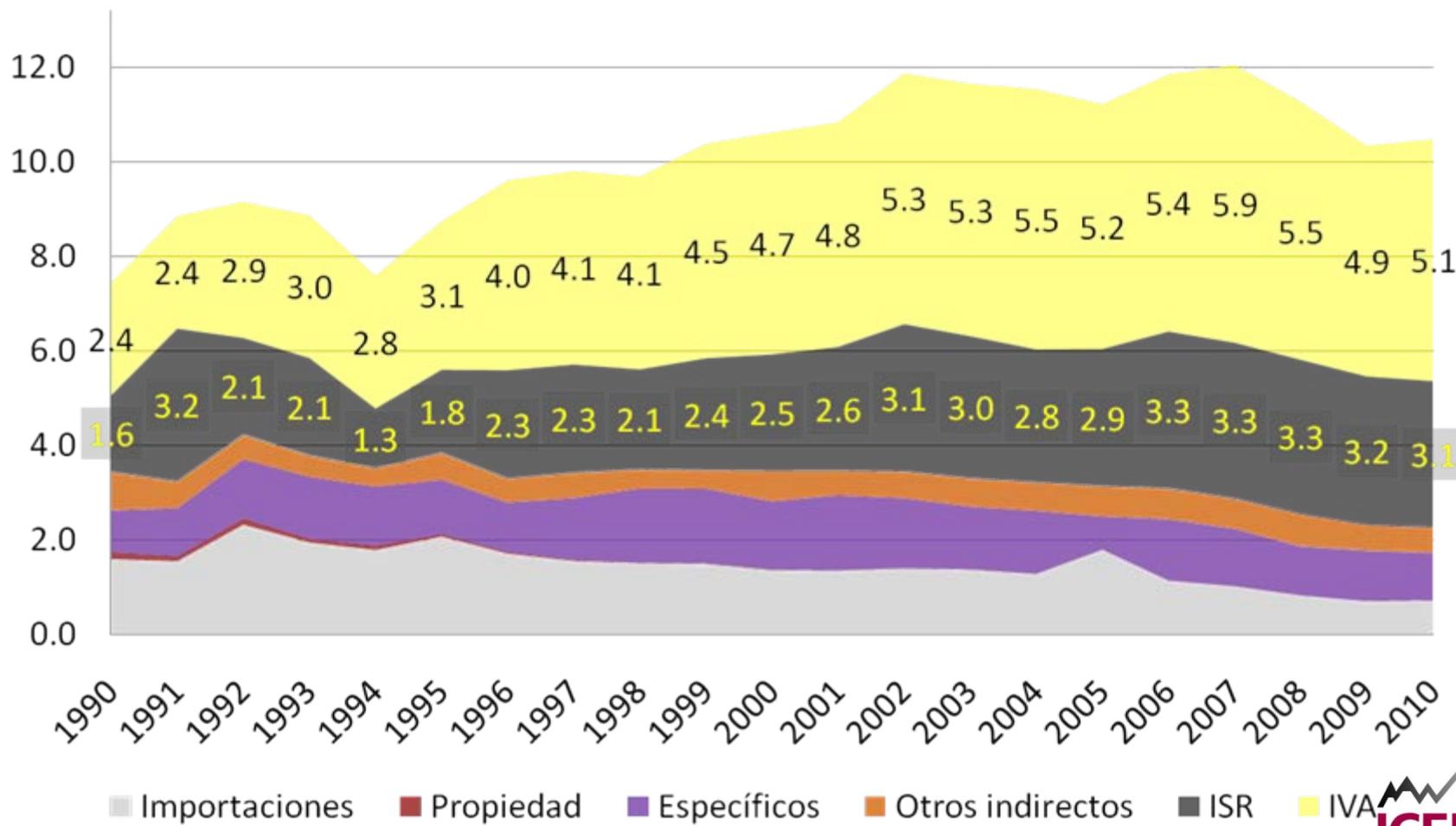
Contenido

- Visión general de las finanzas públicas en Guatemala
- Una década de reformas e intentos: desde el Pacto Fiscal a la *próxima* reforma integral
- Factores que influyen en la viabilidad de las reformas
- Perspectivas de reforma en el futuro

Visión general de las finanzas públicas

- Sector público pequeño
 - Ingresos fiscales 11.1% PIB (Gobierno Central 2011)
 - Ingresos tributarios 10.5% PIB
- Bajo gasto público social
 - Ligeramente progresivo pero insuficiente
- Rezagos de desarrollo
 - Altos niveles de pobreza (51% en 2006) y desigualdad (Gini 0.54)
 - Desnutrición de las más altas del continente (49.8%)
 - Baja competitividad por infraestructura deficiente y alta criminalidad

Mejoras en carga tributaria son impulsadas por el IVA e ISR*



Fuente: ICEFI basado en datos del Minfin y Banguat

Una década de reformas

- Pacto fiscal de alta intensidad (2000-2003)
- ¿Otro pacto fiscal? (2004-2007)
- “No es momento para la reforma...” (2008-2011)

Una década de reformas:

Un Pacto Fiscal de alta intensidad (1)

- Meta de Acuerdos de Paz: incrementar gasto social y carga tributaria en un 50% del año 1995 al 1998
- Se recalendariza la meta y se promueve la discusión de Pacto Fiscal
- Pacto fiscal se firma en el año 2000
 - Visión integral
 - Basado en principios, no medidas concretas
 - Amplia participación (pero sin diputados ...)
- Partido de turno Frente Republicano Guatemalteco FRG (2000-2003)
 - Discurso anti empresarial
 - Mayoría parlamentaria
 - Bancada disciplinada y con cohesión

Una década de reformas:

Un Pacto Fiscal de alta intensidad (2)

- Pacto Fiscal logra un acuerdo inicial de medidas concretas
 - Acuerdo Político (Empresarios, O. Ejecutivo, Sociedad Civil)
 - Se acuerda un paquete de medidas
 - No inclusión de diputados en discusión retrasa el proceso de aprobación de reformas
- Confrontación con el sector privado crece, llegando a niveles no observados desde 1987
 - Paro empresarial (no visto desde 1987-88), guerra mediática, movilizaciones de grupos
- FRG aprueba reformas pero cúpula empresarial contra ataca con recursos de inconstitucionalidad
- Recaudación tributaria sube gracias al aumento del IVA y el impuesto mínimo (IEMA): 10.6% (2000) a 11.7% (2003)

Una década de reformas: ¿Otro pacto fiscal? (1)

- Gobierno inicia su período desfinanciado
 - Pierde 12.5% de la recaudación por recursos de inconstitucionalidad contra el IEMA
- GANA (2004-2007)
 - Partido con vinculaciones al sector privado
 - Alianza frágil entre tres partidos
 - No obtienen mayoría parlamentaria
- Nueva convocatoria al Pacto Fiscal, para evitar el *desastre*
 - Oposición viene ahora del sociedad civil y sindicatos
 - Se reciben propuestas por escrito de distintos sectores
- Negociación paralela sector privado viabiliza reforma
 - Bebidas e impuesto auxiliar temporal
 - Ampliación de beneficios zonas francas

Una década de reformas: ¿Otro pacto fiscal? (2)

- Mejora en actividad económica sobre estima el éxito y sostenibilidad de las reformas
 - Carga tributaria sube de 11.5% en 2004 a 12.1% en 2007
- Se integra un Grupo de Diálogo Fiscal (GDF) de expertos para hacer una propuesta de reforma para el próximo gobierno

Una década de reformas: “No es el momento...” (1)

- UNE:
 - Alianza entre fuerzas de distinta orientación ideológica
 - Al ser elegido se declaran *social demócratas*
 - No obtiene mayoría y la alianza interna es débil
- Retoma propuesta del GDF y plantea reforma en 3 fases
 - Volver permanente el impuesto mínimo (ISO)
 - Impuestos indirectos (Vehículos, medidas anti evasión y control)
 - Reforma integral al ISR
- Primeras reacciones
 - “No es el momento, el déficit no se ha elevado”
- Gobierno convoca a mesa de negociación con empresarios

Una década de reformas: “No es el momento...” (2)

- Pero... la posibilidad de reforma se debilita
 - Falta de acuerdos internos del ejecutivo
 - Bancada oficial se fragmenta
- Eventos desafortunados
 - Escándalos políticos (corrupción y crimen político)
 - Crisis internacional se siente a finales del 2008
 - “No es el momento, estamos en crisis”
 - Crisis reduce carga tributaria del 12 al 10.5%
- Al resolverse el caso del escándalo político (finales 2009) se lanza una nueva reforma de menor alcance
 - Campaña mediática de rechazo a reforma
 - Sector privado y gobierno retoman mesas de negociación, pero no logran acuerdos

Una década de reformas: “No es el momento...” (3)

- Gobierno propone nueva Reforma Integral en 2011
 - “No es el momento, por la corrupción”
 - Se convoca a partidos políticos
- Situación fiscal es delicada

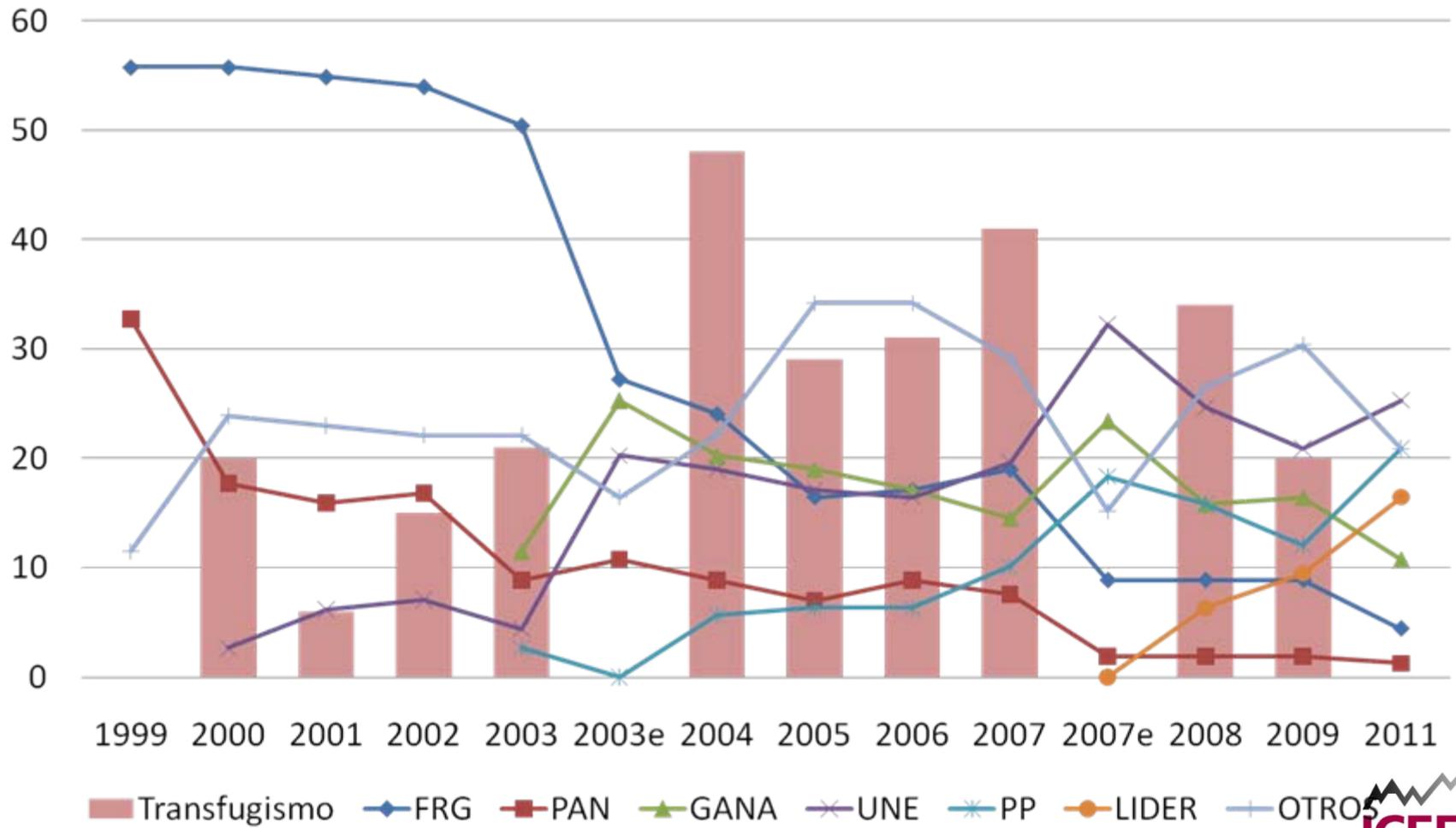
Factores que influyen en la viabilidad de las reformas

- Sistema de partidos políticos fragmentado
- Actores con poderes de veto
- Constitución limita el poder tributario

Sistema de partidos políticos

- Limitada tradición democrática
- Es menos común que el partido oficial cuente con mayoría parlamentaria
 - Bancadas poco cohesionadas
 - Partidos de corta vida
 - Transfugismo
 - Atomización en el legislativo
- Sistema de financiamiento poco transparente
 - Permeable a intereses
 - Puede ser *independiente* del partido
- **Las negociaciones en el legislativo se vuelven muy costosas**

Sistema de partidos políticos: Fragmentado, vulnerable al transfugismo



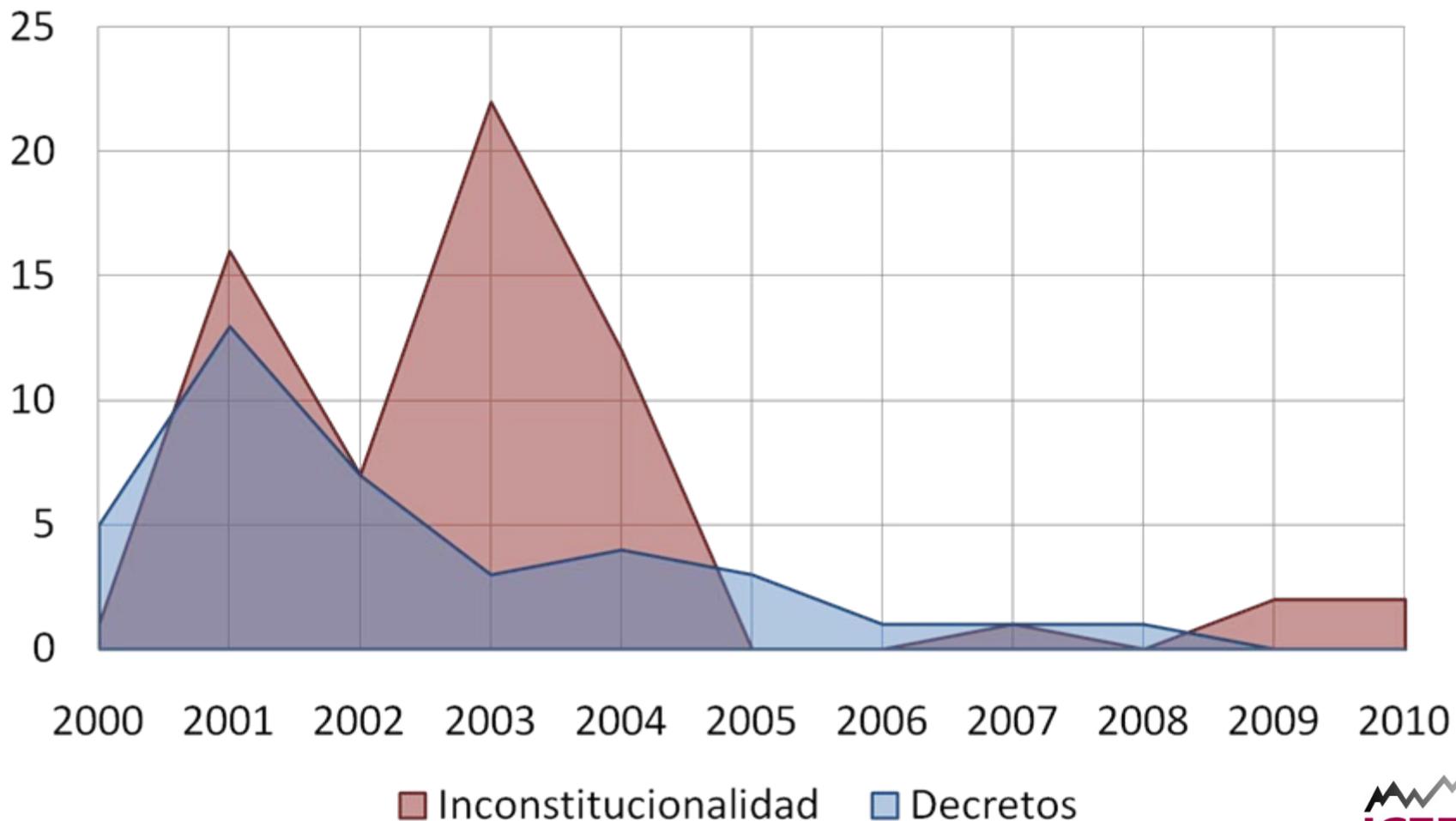
Mayorías legislativas permiten avanzar con reformas fiscales

País	Situación legislativa	Recaudación adicional como resultado de reforma (% PIB)
Honduras (2010)	Mayoría simple	2.2
Panamá (2010)	Mayoría simple	2.0
Nicaragua (2009-10)	Mayoría con alianza	1.0
El Salvador (2009)	Mayoría con alianza	0.9
Costa Rica	Alianza frágil	0.0
Guatemala	Alianza frágil	0.0

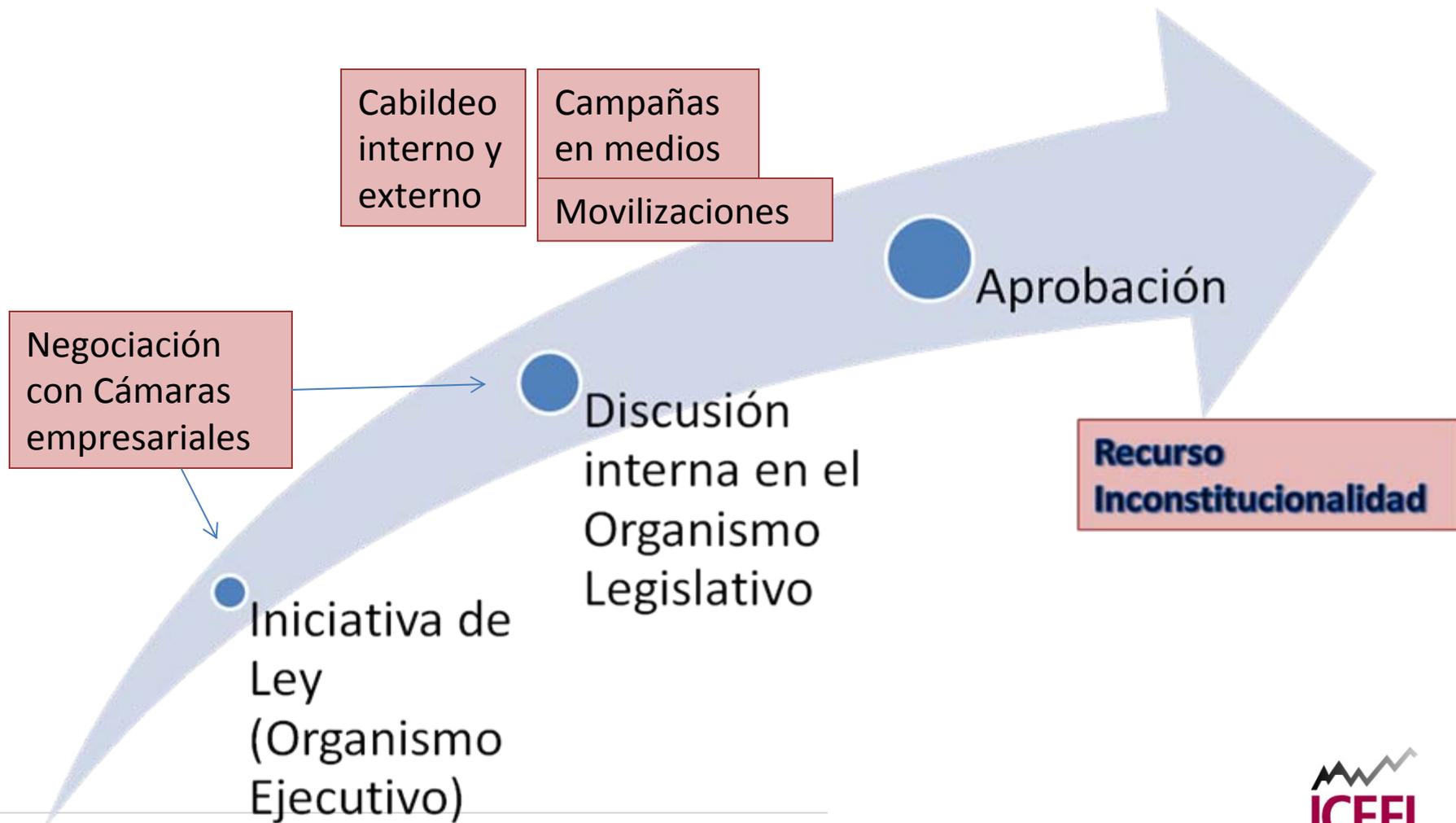
Actores con poderes de veto

- Factores históricos
 - Desarrollo basado en la agroexportación
 - Larga historia de exoneraciones fiscales
 - Oposición histórica y cohesionada de cámaras empresariales
- Tradicionalmente las reformas se negocian solo entre la élite económica y el gobierno de turno
 - Excepciones Pacto Fiscal
- Métodos de negociación
 - Impuestos temporales por períodos de gobierno
- Tácticas de bloqueo
 - Asonadas y destitución de Ministros (<90's)
 - Paros empresariales
 - Campañas publicitarias y mMovilizaciones
 - Mecanismos dilatorios / filibusterismo
 - Recursos de inconstitucionalidad

El orden constitucional



Proceso de aprobación de reforma tributaria



Perspectivas de reforma fiscal a futuro

- Situación fiscal se agravó por la crisis y falta de reformas
- A pesar de propuestas del Gobierno a los partidos, la reforma parece poco probable antes de la 1era vuelta de elecciones
- Pero está surgiendo algún acuerdo de que hay que hacer reformas y que la situación fiscal es grave
- Propuestas que se escuchan
 - Recortar el gasto
 - La minería es la solución
 - Retomar la propuesta del Grupo Diálogo Fiscal
 - Subir el IVA
 - Convocar al pacto fiscal
 - Ampliar los beneficios fiscales
- Es más probable que se aprueben micro reformas que reformas muy ambiciosas

- “El próximo gobierno en Guatemala debería eliminar el Impuesto sobre la Renta. Además debería promover su eliminación en el resto de Centro América. Así se promovería la inversión extranjera y Centro América sería vista como un modelo para el resto del mundo”
 - *Líder del grupo empresarial más grande de Centro América, Diciembre 2007*
- “La reforma fiscal es un reto impostergable. Si no la hago yo, la tendrá que hacer el nuevo gobierno”
 - *Presidente Álvaro Colom*

¡Muchas gracias!

www.icefi.org

