

Diez claves

para un Pacto Fiscal

Experiencias de negociación fiscal
en Guatemala y otros países




ICEF
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE
ESTUDIOS FISCALES

Boletín de Estudios Fiscales

No. 1

El ICEF cuenta con un Consejo Centroamericano integrado por:

Julio Francisco Báez, abogado nicaragüense, Presidente del Instituto Nicaragüense de Estudios Tributarios.

Rebeca Grynspan, economista costarricense, ex Vicepresidente de Costa Rica y actual directora de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en México.

Rodolfo Paíz, administrador de empresas, guatemalteco, ex Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala.

Hugo Noé Pino, economista hondureño, ex-Presidente del Banco Central de Honduras.

Alex Segovia, economista salvadoreño, antiguo asesor de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), consultor y académico especialista en temas de política fiscal.

Director del ICEF

Juan Alberto Fuentes K., economista guatemalteco, antiguo asesor de la CEPAL y el PNUD, y especialista en temas de política fiscal.

El ICEF está inscrito, de acuerdo con la legislación guatemalteca, como Asociación, y tiene una directiva nacional integrada por:

Juan Alberto Fuentes (Presidente),
Alma Quiñones (Vicepresidente),
Edgar Balsells (Secretario),
Ana de Molina (Tesorera), y
Rubén Nájera y Fabiola Cifuentes (Vocales).

El ICEF tiene su sede en la ciudad de Guatemala.

Dirección: 5ª. Calle, 1-49, zona 1.

Teléfono: 22301841

Página Web:

www.icefiscal.com

Este boletín ha sido publicado con el apoyo financiero del
Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.



Introducción

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales tiene como objetivo estratégico facilitar convergencias para culminar con pactos o acuerdos sociales y políticos que permitan establecer una política fiscal sólida, conforme a los deseos de la mayoría centroamericana sobre el tipo de Estado y de sociedad que desean. Congruente con ese objetivo se inicia la publicación de esta serie de “Boletines sobre la Política Fiscal” con este número dedicado a diversas experiencias sobre pactos fiscales, dándole especial atención a la experiencia pionera y reciente de Guatemala en este campo.

El texto se inicia con un análisis resumido de una serie de “pactos fiscales” exitosos o fracasados en países como Suecia, Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Polonia, la Federación Rusa e Indonesia. El análisis se hace buscando identificar algunos de los determinantes fundamentales de los casos exitosos. Después de este recuento se evalúa más detenidamente la experiencia guatemalteca, y el trabajo culmina con la identificación de diez claves para un pacto fiscal exitoso, tomando en cuenta tanto la experiencia de Guatemala como la de otros países. Se espera que este Boletín contribuya a estimular los esfuerzos por negociar pactos fiscales democráticos, duraderos y congruentes con el tipo de Estado y de sociedad deseados por los centroamericanos.

Índice

I. Experiencias internacionales de negociación de Pactos Fiscales	<i>pag. 1</i>
1. <i>El marco institucional como condicionante de Pactos Fiscales</i>	<i>pag. 1</i>
2. <i>El cambio en la correlación de fuerzas como requisito de un nuevo pacto fiscal</i>	<i>pag. 2</i>
3. <i>Actores y estilos de negociación como condicionantes del éxito</i>	<i>pag. 3</i>
4. <i>Los resultados de pactos fiscales</i>	<i>pag. 3</i>
II. La negociación de un Pacto Fiscal en Guatemala	<i>pag. 5</i>
1. <i>El marco institucional de la política fiscal guatemalteca antes del Pacto Fiscal del 2000</i>	<i>pag. 5</i>
2. <i>El intento de establecer un Pacto Fiscal en Guatemala</i>	<i>pag. 8</i>
a. Condicionantes del surgimiento del Pacto Fiscal	<i>pag. 8</i>
b. Las negociaciones del Pacto Fiscal: un intento por crear un nuevo marco institucional	<i>pag. 9</i>
i. <i>El Pacto Fiscal como acuerdo global</i>	
ii. <i>El fracaso de la negociación del componente tributario del Pacto Fiscal</i>	
c. El retorno al viejo marco institucional	<i>pag.13</i>
i. <i>El retorno a la confrontación</i>	
ii. <i>El retorno a la negociación (ampliada) de élites</i>	
III. Conclusiones: Diez claves de un pacto fiscal exitoso	<i>pag.17</i>



I. Experiencias internacionales de negociación de Pactos Fiscales

1. El marco institucional como condicionante de Pactos Fiscales

Un condicionante fundamental del éxito o fracaso de reformas tributarias o fiscales es el marco institucional dentro del cual se median los conflictos de diversas clases o grupos de interés. Como lo ha señalado M. Moore, en los países desarrollados el surgimiento del llamado “Estado fiscal”, que incluye un marco institucional con reglas claras y estables, es el resultado de un proceso histórico que se dio entre los siglos XVI y XIX, y que se inició con una situación casi permanente de guerra entre estados que obligaba a contar con recursos para financiar los esfuerzos militares de cada país.¹

Satisfacer las necesidades de mayores recursos, especialmente en un contexto en que los costos de crear y mantener marinas de guerra eran sustanciales requería, como una posibilidad, acudir a un sistema impositivo coercitivo sin representación política de los contribuyentes. Sin embargo, en la medida que este sistema se basaba exclusivamente en la coerción generaba resistencia, daba lugar a abusos y producía ingresos bajos y variables.

Frente a estos problemas surgió gradualmente un sistema impositivo cuasi-voluntario y de beneficio recíproco que, simplificando, tenía las siguientes ventajas:² a) al ser consensual, la recaudación era menos costosa y más predecible; b) el ambiente de “intercambio” entre recursos cedidos y políticas dio lugar a políticas de mutuo beneficio para el Estado y los contribuyentes; c) existían mayores probabilidades de que los contribuyentes respondieran a llamados para contar con recursos de emergencia cuando compartían la responsabilidad en la con-

ducción de políticas; d) la organización de contribuyentes favorecía la supervisión de la recaudación y del gasto público; y e) los dirigentes del Estado que dependían de los impuestos desarrollaban un interés en la prosperidad de (algunos) ciudadanos y por lo tanto enfrentaban incentivos para favorecer su prosperidad con el consiguiente efecto positivo sobre los ingresos tributarios y el fortalecimiento del Estado. El surgimiento de este “Estado tributario”, como lo llama Schumpeter, luego evolucionó a un “Estado fiscal” en la medida en que era capaz de movilizar recursos no solo mediante la tributación sino también por medio del endeudamiento.³

De acuerdo con este enfoque las reformas de política fiscal pueden contribuir a una relación institucionalizada de negociación entre el Estado y la sociedad (los contribuyentes) donde se combine una institucionalización de la influencia de la sociedad sobre los ingresos y egresos del Estado con un mayor nivel de tributación basado en un cumplimiento cuasi-voluntario de las obligaciones tributarias.

El marco institucional con reglas claras y estables asociado al Estado fiscal de países desarrollados generalmente no ha sido reproducido en el caso de países en desarrollo. Por un lado, Moore argumenta que sería difícil que el Estado tributario o fiscal representativo y sujeto a la rendición de cuentas se diera en el caso de países cuya mayor parte de recursos se obtienen de rentas que provienen de la explotación de recursos naturales exportados, como el petróleo, o de atributos estratégicos como bases militares o alianzas políticas retribuidas con recursos financieros, y no de contribuyentes locales con capacidad de negociación.⁴ En estos casos se dan una serie de incentivos perversos que no favorecen una relación institucionalizada de negociación entre el Estado y la sociedad, creándose un Estado que

¹Moore (2004a)

²Moore (2004a)

³Se agregó así a la relación Estado-contribuyente la relación Estado-dueño de bonos públicos, cuyas consecuencias todavía están pendientes de análisis. En el caso de Inglaterra, un caso especial, tendió a darse una intersección o traslape entre legisladores, grandes contribuyentes y dueños de bonos, fortaleciéndose así el conocimiento del tema fiscal, la rendición de cuentas del Estado frente a esta élite y las relaciones de confianza entre todos. Véase Moore (2004a)

⁴Moore, (2004a)

por el origen de sus recursos tiene autonomía frente a los ciudadanos y depende más de actores externos, mientras que los incentivos para la actividad política cívica institucionalizada y el buen manejo de la política fiscal por parte del poder ejecutivo (la transparencia y la excelencia tecnocrática) son débiles.

Otra perspectiva con conclusiones similares surge de identificar el efecto de los llamados “poderes fácticos” que tienen un poder real que compite con el de las instituciones democráticas, incluyendo al poder legislativo y judicial, y que las puede sustituir en la práctica. En América Latina los poderes fácticos incluyen a los empresarios, los medios de comunicación, actores externos (organismos multilaterales de crédito, el gobierno de los Estados Unidos), las iglesias, el sindicalismo y poderes ilegales, especialmente aquellos asociados al narcotráfico. Su elevada incidencia, aunado a prácticas caudillistas o clientelares de viejo cuño de los partidos políticos, ha dado lugar a una instituciones de representación débiles, incluyendo a partidos políticos con poco impacto.

2. El cambio en la correlación de fuerzas como requisito de un nuevo pacto fiscal

En los países desarrollados el sistema impositivo cuasi-voluntario ha estado sujeto a renegociaciones, dando lugar a ajustes de los pactos sociales que sustentan la política fiscal y que se han reflejado en renovaciones o nuevos pactos fiscales. Así, sin que se cuestionara la institucionalidad básica y las ventajas de contar con un sistema impositivo cuasi-voluntario, ha habido lo que se puede interpretar como nuevos o renovados pactos fiscales en la historia de los países desarrollados, como lo ilustran Suecia en 1938, Inglaterra entre 1939 y 1941 y los Estados Unidos en 1986.⁵

Todos estos fueron desencadenados por un hecho especial, que alteró la correlación interna o externa

de fuerzas: a) la victoria del partido social demócrata en las elecciones suecas en 1936, que dio lugar a un pacto negociado entre el sector empresarial y laboral que fue la base del llamado “modelo sueco” que se consolidó posteriormente; b) la segunda guerra mundial en el caso de Inglaterra, que requirió un esfuerzo especial de movilización de recursos para financiar la industria militar; y c) la victoria electoral de Ronald Reagan combinada con la denuncia comprobada de una reducida carga tributaria de grandes empresas en los Estados Unidos entre 1981 y 1986.

Chile, país en desarrollo, pero con un pacto fiscal exitoso a partir de 1990, ilustra con claridad cómo la política fiscal está asociada al fortalecimiento de la democracia, al tiempo que una nueva correlación de fuerzas contribuye a ese fortalecimiento y a la reforma fiscal, dándose una retroalimentación positiva entre ambos procesos. El detonante de la iniciativa fue el establecimiento de una nueva correlación de fuerzas internas, puesta de manifiesto inicialmente con el rechazo a la dictadura militar en el plebiscito de 1988 y ratificado en las elecciones de 1989 con un triunfo de las fuerzas de centro-izquierda representadas por la coalición demócrata cristiana y socialista de la Concertación. Ello, aunado a un creciente déficit fiscal y a promesas de reducir la deuda social, condujo a la negociación de una reforma dentro del marco institucional aún incipiente, dado por un poder legislativo condicionado por restricciones impuestas por el gobierno militar,⁶ pero con partidos políticos institucionalmente sólidos que fueron el eje de la negociación de la reforma tributaria.

En Polonia, donde también se acordó un nuevo pacto fiscal, se inició en 1989 una transición con un gobierno apoyado por el Movimiento Solidaridad, pero con un poder legislativo que, como consecuencia del resultado de las elecciones de 1991, estaba fragmentado y virtualmente paralizado.⁷ En este contexto de fluidez del marco institucional hubo

⁵Steinmo (1993)

⁶El Senado incluía nueve senadores designados por el régimen militar, por lo que los votos del partido Renovación Nacional eran decisivos para lograr la mayoría simple en esta instancia.

⁷Lo que sigue está basado en Easter (2002)

un cambio en la correlación de fuerzas a favor de los trabajadores (industriales, del campo y del sector público), que acudieron inicialmente a acciones de protesta –incluyendo huelgas– ante las medidas radicales de reforma económica introducidas por el nuevo gobierno y en oposición a un impuesto aplicado a salarios por encima de cierto monto (el *popiwek*).

Al contrastar la experiencia de Polonia con la transición en la Federación Rusa, se observa en este caso una mayor debilidad institucional, reflejada en una parcelización del Estado asociada al fin del Estado Soviético. Ello dio lugar a nuevas élites y a formas institucionales híbridas⁸ que no fueron capaces de facilitar un proceso de convergencia que culminara con un pacto fiscal aceptado social y políticamente.

3. Actores y estilos de negociación como condicionantes del éxito

En los casos de los Estados Unidos, Suecia e Inglaterra el poder legislativo y los principales partidos políticos llegaron a acuerdos dentro de un marco claro y estable de reglas, que permitió que el cambio en la correlación de fuerzas diera lugar a nuevas políticas sin alterar las reglas básicas de juego, al tiempo que este marco institucional mediaba las iniciativas y fuerzas de las organizaciones empresariales y laborales en el caso de Suecia e Inglaterra en particular. A su vez, el Poder Ejecutivo garantizaba, mediante una sólida capacidad de recaudación y cierta autonomía de su tecnocracia, la posibilidad de implementar adecuadamente las reformas.

En Chile hubo un proceso corporativo de consulta con sectores laborales y se tomó en cuenta la posición de la cúpula empresarial chilena en el diseño de las propuestas de reforma, pero éstas se negociaron directamente entre la Coalición de la Concertación y el principal partido de oposición, Renovación Nacional.⁹ A su vez, la capacidad recaudatoria del Ministerio de Hacienda y su independencia técnica

⁸Easter (2000)

⁹Boylan (1996)

y política no daban lugar a dudas sobre sus posibilidades de implementar las reformas sugeridas. En Polonia el gobierno favoreció el desarrollo de negociaciones entre trabajadores y el Estado hasta culminar con lo que se convirtió en un pacto social que cubrió tanto el tema de salarios –convenidos por la vía de una comisión tripartita de gerentes, gobierno y trabajadores– como el tema de la política tributaria, y que luego fue ratificado por el organismo legislativo.

El gobierno ruso, en cambio, acudió a una negociación de élites, muy diferente a la negociación colectiva polaca. En particular, procedió a negociaciones informales con a) gobernadores regionales, dando lugar a acuerdos bilaterales sobre la proporción de ingresos para el gobierno central y los gobiernos locales; b) gerentes corporativos de empresas estatales productoras de materias primas exportadas, que eran las principales fuentes de ingresos; y c) a empresarios del sector financiero, que se convirtieron en las principales fuentes de crédito del gobierno así como en administradores de recursos del Estado.

Otra experiencia de reforma fiscal que en su momento fue considerada como un éxito fue la de Indonesia, aunque en este caso no existía un marco institucional democrático que mediara presiones de diversos grupos, debido al carácter dictatorial del régimen de Suharto, jefe de estado de Indonesia durante 30 años. Ello permitió que un grupo reducido de expertos nacionales, con asesoría internacional, diseñaran un paquete amplio y comprensivo de medidas que incluyeron la introducción del IVA, la simplificación y fortalecimiento del Impuesto sobre la Renta y la simplificación de otras leyes para facilitar la administración tributaria, pero sin un apoyo político y social amplio.

4. Los resultados de pactos fiscales

Como consecuencia de las reformas en Suecia, Inglaterra y los Estados Unidos se alcanzaron resultados importantes, incluyendo: a) el establecimiento de la base fiscal del nuevo modelo sueco de desarrollo, con un fortalecimiento de los impuestos aplicables

a la riqueza, los ingresos personales y las herencias, combinado con exenciones tributarias para grandes empresas y un aumento del gasto social; b) un aumento del impuesto sobre la renta y un nuevo impuesto de ventas aplicado a productos básicos y de lujo, combinado con salarios congelados, todo ello destinado a financiar la industria de guerra en Inglaterra; y c) una simplificación del impuesto sobre la renta con una reducción de tasas aplicables a las personas, pero fortaleciendo el impuesto sobre la renta aplicable a las empresas en los Estados Unidos.

En Chile el resultado fue un aumento de la tasa del impuesto sobre la renta aplicable a empresas, un mayor número de contribuyentes incluidos en la categoría de individuos a quienes se les aplicaba la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta, la modificación del sistema de cálculo de rentas para pasar de uno de rentas presuntas a uno de rentas reales en la agricultura, transporte y minería, y un aumento de la tasa del IVA del 16 al 18 por ciento.

El resultado de las negociaciones en Polonia fue la introducción de un nuevo impuesto sobre la renta personal, el establecimiento del IVA y la eliminación del *popiwek*. Ello constituyó una significativa reforma tributaria, con una implementación inicialmente difícil debido a una administración tributaria incipiente y débil,¹⁰ pero que estableció una base fiscal sólida de la economía polaca en el futuro al fundamentarse en un cumplimiento cuasi-voluntario de las obligaciones tributarias.

En Rusia se logró superar la crisis fiscal de principios de la década de 1990 pero no de manera sostenible. Mientras que Polonia pudo enfrentar la crisis asiática de 1997 sin una severa crisis fiscal, el gobierno ruso se declaró en quiebra en 1998, sin que se hubiera logrado establecer un sistema cuasi-voluntario de cumplimiento de obligaciones tributarias, al tiempo

que se dio un aumento de la deuda tributaria de las élites con las que se había negociado informalmente a principios de la década. Así, el gobierno tuvo entonces que pasar a una nueva estrategia de tipo burocrático-coercitiva, dejando de lado los acuerdos convenidos previamente con las empresas grandes y los gobernadores, y en una situación muy lejana al pacto social sobre política fiscal que se había alcanzado en Polonia.

Desde una perspectiva tecnocrática la experiencia de Indonesia pareciera ideal, combinándose una planificación cuidadosa de las reformas con un enfoque comprensivo que aumentó la recaudación, mejoró su impacto sobre la eficiencia económica y le prestó atención a la administración tributaria. Sin embargo, dentro de una perspectiva de más largo plazo se puede cuestionar estas reformas en la medida que no contribuyeron al desarrollo de una institucionalidad democrática que asegurara el surgimiento de un pacto social sobre política fiscal. Ello tuvo dos manifestaciones. Por una parte, se reflejó en las masivas protestas que en 1998 obligaron a Suharto a dejar el poder, estableciéndose a partir de entonces un régimen democrático con elecciones libres con amplia participación y, por otra, resultó en un Estado con una carga tributaria del 14% en el 2004, una de las menores de la región¹¹ e inferior a la existente 20 años antes.

Dos conclusiones claras surgen de esta exposición resumida de experiencias de reformas fiscales. Primero, las grandes reformas de la política fiscal requieren cambios en la correlación de fuerzas a favor de los que favorecen estas reformas. Debe existir un detonante político que le dé viabilidad a las reformas reflejadas en un nuevo pacto fiscal. Segundo, debe existir o establecerse una sólida institucionalidad democrática que le dé cauce a las negociaciones, al tiempo que se facilita una participación activa de los principales actores sociales y políticos, para obtener resultados duraderos.

¹⁰Bird (2004)

¹¹The Economist (2004), p. 15

II. La negociación de un Pacto Fiscal en Guatemala

1. El marco institucional de la política fiscal guatemalteca antes del Pacto Fiscal del 2000

A lo largo de la historia de Guatemala todos los gobiernos se han visto obligados a intentar reformas tributarias ante la permanente debilidad de las finanzas públicas. Pareciera que cada gobierno “descubre” esta debilidad e intenta resolverla sin comprender a cabalidad su naturaleza y los grandes desafíos que implica. Estas iniciativas han enfrentado grupos de interés muy fuertes y bien organizados, agrupados en torno a la confederación de cámaras empresariales, CACIF,¹² generalmente con acceso directo al poder ejecutivo, y con posibilidades de incidir fuertemente en la política tributaria.¹³

Esta relación directa -no mediada institucionalmente- entre el poder económico y el poder ejecutivo ha tomado dos formas: a) la de una negociación de élites que se ha reflejado en algunas reformas tributarias menores convenidos entre una élite tecnocrática y la élite empresarial o b) la confrontación, situación en la cual el sector privado ha acudido a paros empresariales, movilización de la opinión pública por la vía de los medios de comunicación y la interposición de recursos de inconstitucionalidad para invalidar por la vía jurídica posibles aumentos de los impuestos.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1985, se aprobaron algunos artículos que debilitaron la posición de las autoridades fiscales y fortalecieron la de los contribuyentes. Por ejemplo, para impugnar resoluciones en materia tributaria no se debe exigir al contribuyente el pago previo del impuesto, y se prohíbe que las multas e intereses por mora superen el valor del impuesto omitido o en mora, por considerar la Constitución que esto es confiscatorio. Según la CEPAL, estas cláusulas reflejan el hecho de que en Guatemala se mezclan los derechos de

propiedad con las obligaciones tributarias, lo cual no ocurre en otros países como El Salvador o Costa Rica.¹⁴ Además, la Constitución prohíbe de manera muy vaga la doble tributación, lo cual ha dado lugar a múltiples interpretaciones de esta cláusula, con la consiguiente incertidumbre acerca de la aplicación o no de reformas tributarias aprobadas por el Congreso.

La Constitución también permite que cualquier ciudadano o empresa, con la asistencia de tres abogados, pueda presentar un recurso ante la Corte de Constitucionalidad -tribunal máximo en el ramo de la Constitución en Guatemala- la cual, si considera que la ley vulnera algún derecho constitucional, puede suspender su vigencia. Según la CEPAL ello fomenta que el campo de negociación de los impuestos sea una “negociación directa entre el Estado y las clases propietarias”, mientras que en otros países como Costa Rica o El Salvador, es en el Congreso y en el terreno político donde se define el poder tributario del Estado.¹⁵

Como consecuencia, la negociación sobre impuestos no se concentra principalmente en la aprobación de la legislación por el Congreso, ya que puede ser modificada con relativa facilidad por parte de la Corte de Constitucionalidad mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad. En este nuevo escenario los gobiernos pueden enfrentar una reducción de recursos financieros en el momento menos esperado, como sucedió en el año 1994, cuando la carga tributaria se redujo en 1% del PIB debido a que una ley tributaria fue declarada inconstitucional.

Un recuento de diversas iniciativas desde la década de 1980 hasta antes del año 2000, año en que se firmó el Pacto Fiscal, así como las respuestas del sector privado y el resultado final de la iniciativa se presenta en el cuadro 3. Tres conclusiones son evidentes. En primer lugar, predominaron las situaciones de confrontación, durante las cuales se

¹²Comité de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras, fundado en el año 1957.

¹³Véase McCleary (1999, p.108), Valdez (2000, p.12), Martí (1994), Valdez y Palencia (1998), Urrutia (2000) y Palencia (2002).

¹⁴Ver análisis comparativo en CEPAL (1996)

¹⁵CEPAL (1996)

confirmó el “poder de veto” del CACIF mediante paros empresariales, campañas de denuncia en los medios de comunicación y uso de recursos de inconstitucionalidad (veto que se dio independientemente del tipo de gobierno, sea este militar o civil, con o sin mayoría en el Congreso).

En segundo término, cuando ha habido negociaciones éstas han tomado la forma de “negociaciones de élites” entre una élite tecnocrática y la cúpula empresarial, sin que el foro real de negociaciones haya sido la institucionalidad democrática del país, y el Congreso en particular. Finalmente, en la medida que ha habido negociaciones de élites, las medidas que han logrado avanzar han sido aquellas tendientes a la simplificación del sistema tributario o el aumento del IVA y a erosionar la tributación

directa, incluyendo el establecimiento de impuestos temporales cuando han existido presiones por aumentarla.

Derivado del anterior escenario, previo al año 2000 cuando se suscribió el Pacto Fiscal, las características principales de la política fiscal habían sido bajos ingresos tributarios y reducidas asignaciones para el gasto social unido a deficiencias en la gestión del mismo, incluyendo la inexistencia de instrumentos técnicos para medir la calidad del gasto y una alta concentración del gasto en la región central del país, entre otros.¹⁶ Lo anterior explica al menos en parte el hecho que Guatemala cuente con los indicadores sociales más rezagados en la región latinoamericana.

Cuadro 1

Resumen de reformas tributarias y sus resultados (1980-1999)

Gobierno y año de reforma	Propuestas de gobierno	Instrumentos de acción del CACIF	Resultados	Cambio en carga tributaria
Casos de confrontación				
Régimen militar en conflicto armado interno				
Rios Montt (1983)	Impuesto al valor agregado (10%) Eliminación al impuesto sobre exportaciones Reglamento sobre valoración aduanera Impuesto a los bienes de lujo	Apoyo al IVA de Cámara de Comercio a cambio de no aprobación Reg. Valoración aduanera e impuesto bienes de lujo Campañas contra impuestos en medios de comunicación	Aprobación del IVA y eliminación de impuestos a las importaciones	-1.9 (1984 vrs 1982)
MejíaVictores (1985)	Reducción del IVA al 7% Impuesto al café Ampliación de la base del IVA Modificación al impuesto sobre derivados del petróleo	Oposición a medidas Campañas contra el gobierno en medios de comunicación	Derogatoria de leyes Destitución de Ministros de Economía y de Finanzas Públicas	1.7 (1986 vrs 1984)

¹⁶Para una descripción más detallada ver SNU(2001, p.3-36,125-178).

Gobierno y año de reforma	Propuestas de gobierno	Instrumentos de acción del CACIF	Resultados	Cambio en carga tributaria
Régimenes democráticos con conflicto armado interno				
Vinicio Cerezo (1987)	Impuesto temporal sobre exportaciones Modificaciones al ISR Modificaciones al IVA Impuesto predial	Oposición a medidas mediante paro empresarial y recursos de inconstitucionalidad	Impuesto temporal sobre exportaciones no aprobado. Reformas ISR, IVA, impuesto predial declaradas inconstitucionales	1.7 (1988 vrs 1986)
Ramiro de León (1994)	Modificaciones al ISR Igualación con países de C.A. de tasas sobre impuestos específicos (bebidas, derivados del petróleo, tabacos) Aumento del IVA al 10%	Oposición a medidas mediante recursos de inconstitucionalidad y campañas contra el gobierno en medios de comunicación	Aumento del IVA (1996)	1.6 (1996 vrs 1993)
Casos de negociación de élites Regimenes democráticos con conflicto armado				
Jorge Serrano (1992)	Reducción de tramos marginales y techos del ISR Simplificación del IVA Acreditamiento del IVA al ISR	Negociación sin otras acciones	Aprobación de reforma	0.5 (1993 vrs 1991)
Regimenes democráticos con Acuerdos de Paz				
Alvaro Arzú (1996-1998)	Reducción de tasa del ISR Simplificación del IVA Eliminación de exoneraciones Impuestos temporales sobre ventas y activos (1996 y 1998)	Negociación sin otras acciones	Aprobación de reforma	0.4 (1998 vrs 1996)

Fuente: elaboración propia con base en Valdez y Palencia (1998), Urrutia (2000) y McCleary (1999), datos del Ministerio de Finanzas Públicas

2. El intento de establecer un Pacto Fiscal en Guatemala

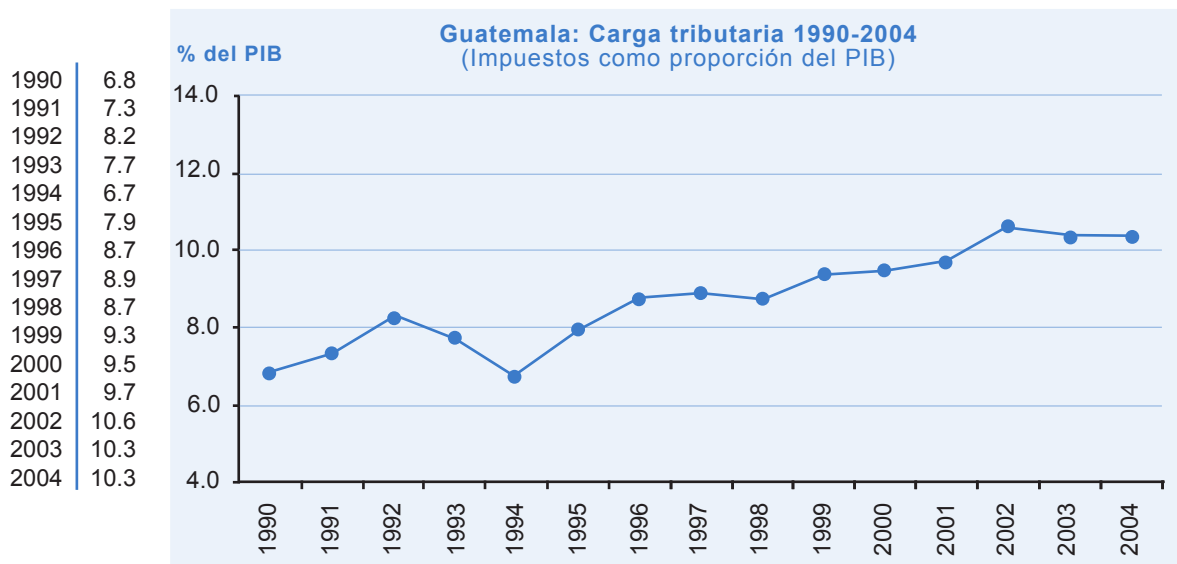
a. Condicionantes del surgimiento del Pacto Fiscal

Luego de más de 30 años de conflicto armado interno y de un largo proceso de negociaciones, en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala. El fin de la guerra, así como los compromisos contenidos en dichos acuerdos amplió las expectativas de los ciudadanos y del propio gobierno, al constituirse en un pacto político de entendimiento mínimo para la construcción de un nuevo país. El “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria” (ASESA), uno de los acuerdos más importantes del conjunto de Acuerdos de Paz, plantea la necesidad de que “antes del año 2000, la carga tributaria en relación al PIB se haya incrementado en por lo menos un 50% con respecto a la carga tributaria de 1995”, para hacer posible el financiamiento de los programas y proyectos orientados a la consolidación del proceso de Paz.

Entre estos compromisos estaba el aumento del gasto público en educación y salud, como proporción

del PIB, en un 50% entre 1996 y el 2000, además de otras metas de aumento del gasto en vivienda y justicia junto con una reducción moderada del gasto militar. Como parte de los compromisos en los Acuerdos de Paz también se acordó que las Naciones Unidas serían responsables de verificar el cumplimiento de estas metas.

Ante el reconocimiento de que la trayectoria de la recaudación tributaria indicaba que no se iba a pasar de una carga tributaria (impuestos como proporción del PIB) de aproximadamente 8% a mediados de la década de 1990 a la meta del 12% en el año 2000,¹⁷ no cumpliéndose así con lo establecido en los Acuerdos de Paz, en octubre de 1998 el Gobierno de Guatemala promovió la recalendarización de las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, postergando para el año 2002 la fecha en que debía alcanzarse la meta tributaria. Como parte de la negociación para acordar esta recalendarización el gobierno se comprometió a promover la aprobación de diversos tipos de legislación tributaria que incluían la creación de un Impuesto sobre ventas y activos acreditable al Impuesto sobre la Renta, conocido como Impuesto sobre Empresas Mercantiles



Fuente: Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

¹⁷ Ante la revisión de las cuentas nacionales previstas en Guatemala los valores de estas proporciones de la carga tributaria (8, 10 ó 12%) puede modificarse, pero ello no invalida el compromiso original del ASESA que estableció la necesidad de aumentar la carga tributaria en un 50% a partir del nivel existente en 1996.

y Agropecuarias (IEMA); la reducción del grado en que se podía acreditar el IVA al Impuesto sobre la Renta; el rediseño del impuesto predial; y otras medidas para mejorar el cobro de los impuestos, como la contratación de compañías verificadoras para el comercio exterior.

Sin embargo, a la postre lo que resultó más importante fue el compromiso adicional del Gobierno de emprender un proceso encaminado a la suscripción de un Pacto Fiscal para promover una reforma tributaria concertada, crear una nueva cultura tributaria y fortalecer la capacidad de gestión de la política fiscal.¹⁸ La idea de un “pacto fiscal” surgió en parte inspirada por el libro de CEPAL con el mismo nombre, y principalmente como respuesta a una larga historia de reformas tributarias fracasadas e impulsadas en contextos de confrontación que incluyeron, como se explicó, la utilización de recursos de inconstitucionalidad para evitar la implementación de algunas reformas de impuestos, paros empresariales y campañas masivas en los medios de comunicación contrarias a las reformas tributarias propuestas.

Un supuesto en que se basaba la idea de impulsar un Pacto Fiscal era que la sostenibilidad de una reforma tributaria era posible solamente si esta era consensuada –o, en otras palabras, con un cumplimiento cuasi-voluntario de las obligaciones tributarias- y de esta forma se le protegería de medidas de hecho de diversas fuerzas gremiales o políticas. Esto exigía una nueva institucionalidad en que ninguna fuerza tuviera la capacidad de ejercer un poder de veto, lo cual es congruente con la existencia de una verdadera democracia.¹⁹

b. Las negociaciones del Pacto Fiscal: un intento por crear un nuevo marco institucional

i. El Pacto Fiscal como acuerdo global

El inicio de la concertación del Pacto Fiscal surgió por iniciativa de los integrantes de la comisión encargada de velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, conocida como la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Esta incluía a representantes del gobierno y del partido político de las antiguas fuerzas insurgentes (URNG), así como ciudadanos notables identificados como personas representativas de la sociedad civil y las Naciones Unidas en calidad de observador.

Como primer paso, la Comisión de Acompañamiento formó una comisión encargada de elaborar, en consulta con distintos sectores de la sociedad guatemalteca y con base en estudios técnicos, una propuesta para la concertación del Pacto Fiscal, la cual se denominó Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF). La Comisión Preparatoria le dio credibilidad técnica y política al proceso, debido a que sus miembros, además de contar con un amplio acervo de conocimientos sobre la temática fiscal, conformaban un grupo plural, representaban las visiones que sobre el tema fiscal se daban en Guatemala y algunos tenían una relación estrecha con los partidos políticos más importantes en ese momento.²⁰

El proceso preparatorio del Pacto Fiscal se llevó a cabo en un año electoral. A pesar de ello se realizó una serie intensiva de consultas con distintos sectores (académico, privado, sindical, cooperativo y de partidos políticos) de todo el país, los medios de comunicación le dieron una amplia y positiva cobertura al tema, y se contó con un sólido apoyo técnico de la cooperación internacional,²¹ que se extendió a diversas organizaciones académicas y sociales que permitieron que el tema se conociera y debatiera ampliamente ese año. Lo anterior

¹⁸Sobre la relación entre el Pacto Fiscal y los Acuerdos de Paz, en particular, véase Noriega et al (2002)

¹⁹G. Rosenthal destaca la importancia de esta condición en el contexto guatemalteco. Rosenthal (2005)

²⁰De acuerdo con Gamboa y Tentavizi (2000, p.53-72) la composición de la CPPF era bastante equilibrada porque dentro de los miembros se tenía un balance entre posiciones de izquierda y derecha moderada, los principales asesores económicos del partido oficial y la primera fuerza de oposición.

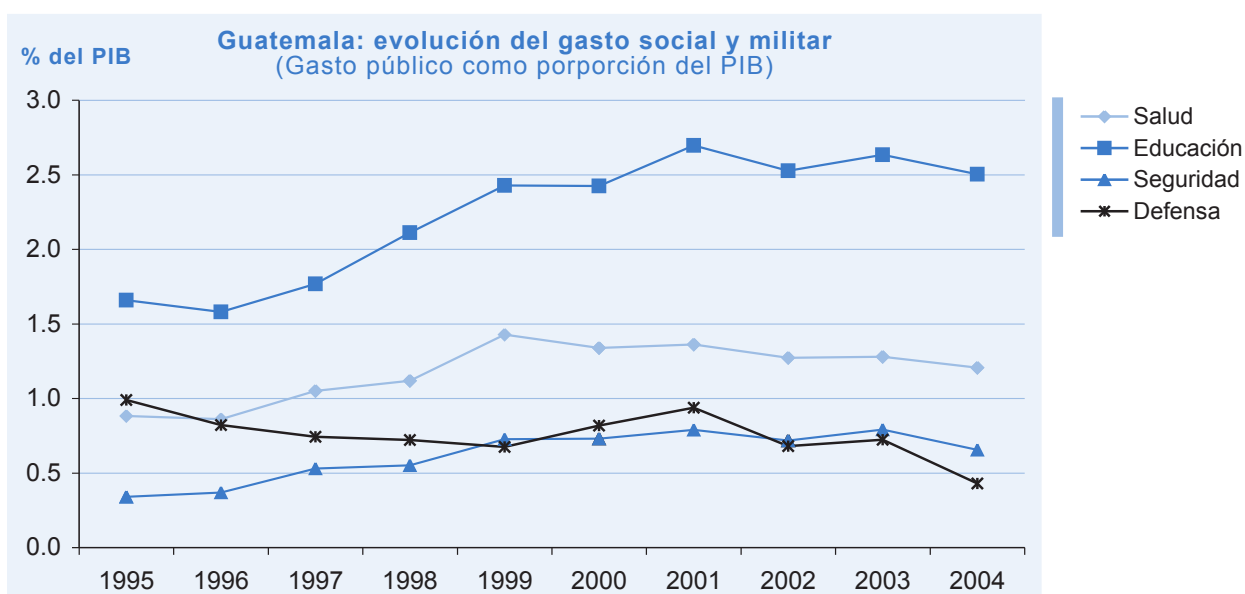
²¹Estudios de base que sirvieron para elaborar la propuesta del Pacto Fiscal fueron publicados por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal en tres tomos bajo el título La política Fiscal en Guatemala, Artgrafic, Guatemala, 2000.

culminó con la propuesta de Pacto Fiscal, presentada públicamente por la Comisión Preparatoria el 29 de diciembre de 1999. Esta propuesta tenía dos características: (i) tenía un abordaje integral, no referido sólo una reforma tributaria sino al conjunto de las finanzas públicas: gasto público, administración tributaria, deuda, déficit, patrimonio público, transparencia y descentralización; y (ii) la propuesta estaba orientada hacia principios y compromisos, con visión de mediano y largo plazo, en vez de centrarse exclusivamente en medidas de corto plazo.

En febrero 2000, la Comisión de Acompañamiento lanzó la convocatoria para la consulta sobre la propuesta elaborada por la Comisión Preparatoria a cerca de 150 organizaciones e instituciones de distinto tipo: sindicatos, pequeños y medianos empresarios, cámaras empresariales, cooperativas, iglesias, ONGs, organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres, universidades y centros de investigación. Como respuesta hubo 48 propuestas en representación de 131 organizaciones. Con base en dichas propuestas, un equipo técnico nombrado por la Comisión de Acompañamiento identificó los principales

consensos y disensos. Partiendo de los últimos la Comisión de Acompañamiento procedió entonces a realizar un trabajo de cabildeo para acercar posiciones entre el sector empresarial organizado y las organizaciones sociales, que después de cierto período de diálogo y negociación se fueron perfilando en dos posiciones diferentes en varios temas.

Luego del trabajo del cabildeo y de la celebración de un Foro con las organizaciones que enviaron propuestas, constituido como Foro Nacional del Pacto Fiscal, fue posible llegar a los acuerdos finales y a la firma del Pacto Fiscal por más de 100 organizaciones, además de los presidentes de los tres poderes del Estado. En general, y si bien hubo una negociación seria sobre algunos temas neurálgicos como la progresividad tributaria, el uso de recursos derivados de privatizaciones y reformas constitucionales, se respetó la mayor parte de propuestas hechas originalmente por la Comisión Preparatoria y se mantuvo la misma estructura basada en el establecimiento de principios y compromisos para el conjunto de temas de las finanzas públicas.



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Salud	0.9	0.9	1.0	1.1	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2
Educación	1.7	1.6	1.8	2.1	2.4	2.4	2.7	2.5	2.6	2.5
Seguridad	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7
Defensa	1.0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.7	0.7	0.4

Fuente: Estimaciones con base en el Ministerio de Finanzas y Banco de Guatemala.

De acuerdo con Gamboa y Tentravizi,²² factores como las características de la Comisión Preparatoria (representatividad y alto nivel técnico), la identificación de principios y compromisos orientados al mediano y largo plazo en vez de discutir medidas tributarias, y la existencia de un documento único para la discusión fue muy importante para que el Pacto Fiscal culminara en un acuerdo sobre un tema que en el pasado había sido objeto de múltiples divergencias. A ello podría agregarse un marco favorable dado por los Acuerdos de Paz, la unidad de las organizaciones sociales, que en cierta medida constituyeron un balance frente al CACIF, un método de negociación flexible que aprovechaba la experiencia de negociación de los Acuerdos de Paz, y un aprendizaje colectivo que dio cierta flexibilidad o fluidez a las posiciones de los participantes, facilitando así una convergencia entre éstos. En la práctica ello representaba el ingreso de nuevos actores para incidir en un tema que tradicionalmente había estado sujeto a una negociación restringida a un grupo reducido de altos funcionarios gubernamentales y de representantes del sector privado.

Durante esta etapa preparatoria y de negociación, los dos gobiernos de turno (1996-1999) y (2000-2003), dieron un importante apoyo al diseño y discusión del Pacto Fiscal, aunque sin tener un protagonismo marcado. Por su parte, el sector empresarial estuvo de acuerdo con este proceso, lo cual ha sido atribuido en parte al temor empresarial al partido político (Frente Republicano Guatemalteco, FRG) que con un discurso populista y antiempresarial había ganado las elecciones en 1999, por lo que desde la perspectiva empresarial el Pacto Fiscal podía servir para definir un marco de reglas con cierta estabilidad y transparencia que pudiera regir la actuación y las relaciones del nuevo gobierno con otros sectores.²³

Ello puede interpretarse como el cambio en la correlación de fuerzas que en otras circunstancias ha favorecido la negociación de pactos fiscales. Hay que reconocer, sin embargo, que la misma perspectiva de un cambio de gobierno cada cuatro años y la necesidad de cierta estabilidad y de una visión de nación compartida,²⁴ también pueden haber sido un incentivo para visualizar de manera positiva el esfuerzo de acordar un Pacto Fiscal, posición que ya era manifiesta meses antes de las elecciones en que fue elegido el FRG.²⁵

Por otra parte, la concertación del acuerdo amplio sobre el Pacto Fiscal incluyó al partido político URNG y a una serie de organizaciones sociales y sindicales que hicieron propuestas sobre el tema aprovechando el apoyo discreto y no protagónico de la cooperación internacional. En su conjunto la Comunidad Internacional apoyó el proceso de negociación, destacando la importancia de cumplir con la meta tributaria del 12% establecida en los Acuerdos de Paz, aunque las Instituciones Financieras Internacionales no dejaron de expresar cierta reserva en el sentido de que el proceso pudiera ser una excusa para que el gobierno no cumpliera con el compromiso de aumentar la carga tributaria. Ello se reflejó en que no obstante algún apoyo técnico al proceso, las IFIS guardaron su distancia, lo cual favoreció al proceso al asegurar una verdadera “apropiación” nacional del mismo. Otras fuentes de cooperación contribuyeron a que actores de la sociedad civil –organizaciones sociales y académicas– pudieran realizar estudios y hacer propuestas, lo cual redujo la histórica asimetría que había caracterizado el manejo de la política fiscal, restringida a actores gubernamentales y empresariales en el pasado.

Aunque la Comisión Preparatoria había consultado a los partidos políticos durante la etapa de pre-

²²Gamboa y Tentravizi (2001, p. 131-139)

²³Segovia (2004, p.64)

²⁴Palencia (2002, p.79-87, p. 63). Sobre este tema véase también Valdez (2004)

²⁵Aunque en la medida que existieran expectativas (“racionales”) de la victoria del FRG, ya se estaban internalizando o procesando como parte del futuro cercano.

paración de su propuesta, y a pesar de que los partidos incluyeron dentro de sus programas electorales de gobierno el apoyo genérico a la idea de constituir un Pacto Fiscal, no todos los partidos (en particular el partido del anterior gobierno, el Partido de Avanzada Nacional, PAN, que posteriormente pasó a la oposición) lo apoyaron después de su negociación final. Dentro de los partidos políticos nunca dejó de existir cierto temor al costo político asociado a los impuestos, sin querer aceptar o entender el argumento de que el pacto permitía que este costo se compartiera entre todos.

En ello incidió la conocida debilidad del sistema de partidos políticos en Guatemala, caracterizados por su fragmentación, tendencia caudillista, inconsistencia y limitada durabilidad. Además, en la etapa de negociación del Pacto hubo una falla fundamental de estrategia, pues no se aseguró una efectiva participación institucional del Congreso recién electo, -aunque sí de diputados individuales, incluyendo a la que fue Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso-,²⁶ lo cual ya anunciaba lo que quizás representó la principal debilidad del nuevo marco institucional para implementar el Pacto Fiscal en la práctica.

ii. El fracaso de la negociación del componente tributario del Pacto Fiscal

La naturaleza más general de los principios y compromisos contenidos en el acuerdo global sobre el Pacto Fiscal permitieron que diferentes visiones gremiales y sectoriales convergieran sin un grado de dificultad tan alto como el que implicaba discutir medidas concretas y sobre todo la aprobación o modificación de impuestos. En la subsiguiente ne-

gociación de la reforma tributaria, auspiciada por la Comisión de Acompañamiento, participaron las organizaciones sociales agrupadas en el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), el sector empresarial organizado representado por el Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y los principales centros de investigación (CIEN y ASIES), con la moderación de la Comisión de Acompañamiento y un activo apoyo técnico y de facilitación de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Sin embargo, hubo dos problemas que minaron este proceso de negociación. En primer lugar, hubo una participación poco protagónica del Ministerio de Finanzas en la negociación, en parte por aparentes diferencias dentro del gobierno, incluyendo una posición que no favorecía participar en este proceso con base en el argumento de que le aseguraba demasiado protagonismo al CACIF y le negaba al gobierno la legitimidad que había ganado en las elecciones. En la práctica, la extrema debilidad del poder ejecutivo, reflejado en su incapacidad de coordinar posiciones sobre el tema, impidió que se consolidara el nuevo marco institucional que se estaba conformando y fue una de las causas del fracaso de esta iniciativa. En todo caso, y a pesar de que la negociación fue más compleja en esta ocasión, con divergencias sobre la importancia relativa que debían tener los impuestos directos o indirectos y acerca de las exenciones que debían eliminarse,²⁷ -dando lugar a posiciones extremas y demoras que no permitieron presentar lo acordado oportunamente al Congreso-, se pudo convenir el *Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia*, con medidas concretas para alcanzar la meta de carga tributaria del 12%.²⁸

²⁶En la Comisión de Acompañamiento estaba representado el congreso pero ello no fue suficiente para asegurar una sólida articulación con el poder legislativo en su conjunto.

²⁷Para los sectores sociales el punto crítico fue el aumento del IVA, lo que incluso después causó divisiones internas. La negociación del IVA se condicionó al aumento de los salarios mínimos. En el caso del sector privado la negociación de los privilegios fiscales así como la tributación directa fue el tema de mayor contradicción con los sectores sociales. Véase Palencia (2002).

²⁸En resumen lo convenido -llamado Acuerdo Político- incluía: a) el fortalecimiento de la administración tributaria y medidas para combatir la evasión y al contrabando; b) la revisión de deducciones y exoneraciones vigentes; c) el incremento del IVA del 10% al 12%; d) el incremento de la tasa máxima del ISR del 25% al 31%; e) otras medidas tributarias incluyendo un aumento del impuesto de salida del país, un nuevo impuesto a las bebidas alcohólicas, una nueva ley del impuesto sobre bienes inmuebles y volver permanente un impuesto sobre activos, que originalmente era temporal; f) un incremento de los salarios mínimos; g) llevar a cabo un programa de reactivación económica; y h) implementar un programa de gasto público prioritario.

En segundo lugar, y además de la incapacidad del poder ejecutivo de coordinar posiciones, el partido mayoritario en el Congreso (el FRG) no acogió con beneplácito la nueva propuesta que se había convenido, argumentándose que los diputados no habían participado en el proceso previo de negociaciones y poniendo de manifiesto en este caso las limitaciones del Congreso como ente mediador y de negociación al más alto nivel político.²⁹ Paradójicamente el organismo legislativo, y especialmente su presidente, el General E. Ríos Montt, desaprovechó la oportunidad de aprobar una reforma tributaria significativa sin mayores costos políticos, con aumentos de las tasas del Impuesto sobre la Renta y del IVA ya aprobados por el sector privado y por las organizaciones sociales más importantes del país. Había existido la posibilidad de llegar a un genuino Pacto Fiscal, pero se perdió la oportunidad de lograrlo.

c. El retorno al viejo marco institucional

i. El retorno a la confrontación

La estrategia del gobierno y del partido oficial fue entonces convocar a nuevas negociaciones bajo la dirección del vicepresidente de la república, las cuales fueron un fracaso e incluso condujeron a un repliegue en ciertas posiciones, principalmente por el lado de las organizaciones sociales, que entonces rechazaron el aumento del IVA. Ese año (2000), el Congreso, con el apoyo de la mayoría de diputados del partido oficial, aprobó parte de las reformas incluidas en el Acuerdo Político, sin incluir el aumento del IVA. Ello se dio en un contexto de creciente confrontación con el sector privado y sin el apoyo de las organizaciones sociales y de los partidos de oposición en el Congreso.

Posterior a la aprobación de las leyes tributarias, y ante la insuficiencia de las medidas aplicadas, persistió la amenaza de la aprobación del IVA, sujeto

a divergencias entre el Congreso y el Ejecutivo. En momentos en los cuales empezaron a surgir cuestionamientos hacia el gobierno de parte del sector privado, medios de comunicación y organizaciones sociales,³⁰ el gobierno replanteó su estrategia. El Ministro de Finanzas Públicas fue cambiado y el gobierno impulsó dos medidas: el incremento del IVA del 10% al 12%, propuesto en el Acuerdo Político negociado previamente, y el aumento en las tasas del IEMA. El ambiente general de creciente polarización favoreció que las organizaciones sociales y del sector privado, así como los partidos de no oficiales, se opusieran firmemente a estas medidas.

Si la firma del Pacto Fiscal había sido un punto cumbre en la historia de la concertación en Guatemala, el momento (2001) en el que fueron aumentadas las tasas del IVA y del IEMA marcó uno de los puntos más bajos de la misma, por el grado de confrontación existente. Esta asumió diferentes formas: manifestaciones populares por parte de las organizaciones sociales, campañas de los medios de comunicación en contra del gobierno, paro empresarial por parte del sector privado y algunas campañas de protesta ciudadana, en las cuales los ciudadanos vistieron de negro, principalmente como rechazo al incremento del IVA y a las denuncias de corrupción del gobierno. También hubo un alza muy importante en la interposición de recursos de inconstitucionalidad, que no habían tenido lugar durante el año 2000, cuando se había suscrito el Pacto Fiscal y que demuestra la credibilidad que tuvo su negociación. En el año 2001, en cambio, se interpusieron 41 recursos de inconstitucionalidad (31 por el sector empresarial, 3 por partidos políticos y los restantes por la sociedad civil); en el 2002 se interpusieron 9 (5 por el sector empresarial y 4 por la sociedad civil) y en el 2003 fueron interpuestos 11 (6 por el sector empresarial y 5 por la sociedad civil).

²⁹ Al mismo tiempo que la Comisión de Acompañamiento presentaba al Congreso el Acuerdo Político, el Ministerio de Finanzas presentaba otra propuesta que excluía el IVA e incluía un impuesto sobre transacciones financieras, con lo que se hizo más compleja la negociación de las reformas propuestas.

³⁰ Principalmente por el conocimiento sobre actos de corrupción y la débil gestión pública.

ii. El retorno a la negociación (ampliada) de élites

Con la victoria de la Gran Alianza Nacional, (GANAN) en las elecciones generales de 2003, el nuevo gobierno asumió una orientación pro-empresarial.

Paradójicamente, la persistente interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte del sector privado en años previos generó una pérdida de ingresos tributarios al nuevo gobierno cuya gestión se inició en el 2004, especialmente por la declaración de inconstitucionalidad del impuesto aplicado a activos y ventas (el IEMA). Por lo tanto, durante los primeros meses del nuevo gobierno tomó la decisión de que era necesario retomar el Pacto Fiscal como medida para enfrentar la crisis. Para tal efecto, el poder ejecutivo formó una Comisión Técnica del Pacto Fiscal (CTPF),³¹ la cual estuvo a cargo de elaborar un proyecto de reforma tributaria.

En este caso el proceso de consulta estuvo bastante acotado. Por una parte, la cercana relación entre la Comisión Técnica y altos funcionarios del gobierno vinculados a la política fiscal, dada la orientación pro-empresarial del gobierno, contribuyeron a que las principales inquietudes empresariales fueran tomadas en cuenta. Por otra, el mandato técnico de la Comisión propició un proceso acelerado y tardó de consultas con otros sectores y sin un proceso previo de consultas con los partidos representados en el Congreso. En todo caso, la propuesta de la Comisión Técnica finalmente fue presentada a la Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP),³² y enviada por ésta al Congreso de la República con pequeños cambios.

Diversos sectores argumentaron que la consulta para elaborar la propuesta fue insuficiente como para poder reflejar un “Pacto Fiscal”. No obstante, el Congreso de la República realizó un proceso de consultas adicional, bajo la modalidad de “audiencias

públicas”, mecanismo de participación democrática que había permanecido ajeno a Guatemala, lo cual permitió escuchar las reacciones de distintas agrupaciones sociales, académicas, empresariales e indígenas. Las audiencias públicas no se hacían desde hace 50 años en el país, con lo cual se logró que al menos transitoriamente el debate fiscal contribuyera a oxigenar la democracia guatemalteca y a ir más allá de la confrontación o de la negociación de élites.

En la práctica el Congreso, que de nuevo no había sido tomado en cuenta en el proceso de diseño de la propuesta de reforma tributaria y no contaba con servicios especializado de asesoría en materia tributaria, debilitó aún más las propuestas hechas por la Comisión Técnica. En ello incidieron en parte reivindicaciones de organizaciones sociales -que tampoco fueron incorporados a un proceso amplio de consulta- con posiciones que reflejaban intereses urbanos de clase media que coincidían con el interés del sector privado de no contar con un impuesto sobre la renta más fuerte.

Las reformas a las leyes tributarias no fueron aprobadas sino hasta que existió un entendimiento entre las diferentes bancadas del Congreso, y con base en ello se aprobaron cuatro iniciativas: (i) modificaciones al Impuesto sobre la Renta, en la cual se creaba un régimen simplificado de pago del 5% sobre ingresos brutos como alternativa al régimen del 31%; (ii) la creación del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), un impuesto sobre activos y ventas con similiares características al IEMA, pero con tasas menores y de carácter temporal, congruente con las posiciones del CACIF; (iii) impuesto sobre bebidas alcohólicas, el cual no estaba vigente por haber sido declarado inconstitucional y (iv) la autorización para el incremento en el endeudamiento del gobierno central.

³¹La cual sustituyó a la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal.

³²Este organismo sustituyó a la CAAP.

³³Por otro lado, a pesar de que la SAT fue visualizada como una entidad con autonomía y con carácter técnico, el cambio continuo de autoridades no ha permitido desarrollar políticas de largo plazo dentro de la SAT, que en ocho años de existencia ha contado con cinco superintendentes. La transparencia de la entidad se vio afectada fuertemente durante al 2003, cuando fue nombrado como director de esta entidad el antiguo Contralor de Cuentas, posteriormente sujeto a un juicio por enriquecimiento ilícito.

Dos características de esta reforma se destacan. Primero, representaron modificaciones menores que reflejaban la existencia de una negociación de élites entre el gobierno y el CACIF, con un débil papel de mediación del poder legislativo, habiéndose acordado medidas de simplificación o de poco impacto, con un componente temporal en materia de tributación directa, congruente con la visión tradicional del sector privado guatemalteco sobre los impuestos. Segundo, la aprobación incompleta de las reformas solamente generó recursos por la mitad de lo previsto en la reforma inicial. Es más, la reforma finalmente

aprobada fue insuficiente para restituir los ingresos perdidos por los recursos de inconstitucionalidad, por lo que la carga tributaria se mantuvo en 10.3% en el año 2004, equivalente al nivel del 2003 pero inferior al del 2002 (10.6%). Deben reconocerse otros avances cuando se analiza la política fiscal de manera integral, incluyendo un fortalecimiento (reciente) de la administración tributaria³³ y un mayor grado de transparencia del gasto público. Sin embargo, continua sin resolverse el problema más importante y difícil: la insuficiencia de ingresos tributarios.

Cuadro 2

Reformas tributarias y sus resultados después del Acuerdo sobre el Pacto Fiscal (2000-2004)

Gobierno y año de reforma	Propuestas de gobierno	Instrumentos de acción del CACIF	Resultados	Cambio en carga tributaria
Casos de confrontación				
Alfonso Portillo (2000)	Incremento del IVA al 12% Incremento al ISR Reducción de la acreditación del IVA al ISR Eliminación de exoneraciones y deducciones Modificación impuestos específicos (tabacos, cemento, bebidas)	Negociación con la excepción de bebidas alcohólicas con recursos de inconstitucionalidad	Aprobación de reformas sobre exoneraciones y deducciones e impuestos específicos Incremento al ISR	0.4 (2001 vrs 1999)
Alfonso Portillo (2001)	Incremento tasa del IVA al 12% Incremento tasa del IEMA Incremento tasa de impuestos específicos (bebidas alcohólicas) Reducción de exoneraciones y deducciones	Paro empresarial Recursos de inconstitucionalidad Campañas contra el gobierno en medios de comunicación Protestas públicas de organizaciones sociales	Aprobación de todas las reformas Reformas al IEMA, ISR y otros impuestos específicos declarados inconstitucionales	1.2 (2002 vrs 2000) Derogación del IEMA y otros significó 1.6
Casos de negociación de élites				
Oscar Berger (2004)	Reemplazo de impuesto sobre ventas y activos Modificaciones al ISR e impuestos específicos (bebidas) Modificaciones al IVA	Negociación Protestas públicas de organizaciones sociales por el IVA e ISR sobre salarios	Aprobación de reforma sin IVA e ISR sobre salarios Reducción de tasa y vigencia de impuesto sobre venta y activos	Impacto (transitorio) estimado 1.0

Fuente: elaboración propia, datos del Ministerio de Finanzas Públicas

En síntesis, la suscripción del Pacto Fiscal en el 2000 no dio lugar a un nuevo marco institucional que permitiera que se produjeran reformas tributarias que consolidaran una base impositiva sostenible en Guatemala, basada en un cumplimiento cuasi-voluntario de las obligaciones tributarias. Continuaron dándose procesos de reforma basados en la confrontación, como los que habían predominado en décadas pasadas, o en procesos concebidos como una negociación de élites, en parte de carácter cosmético y con poco impacto.

Hay que destacar, sin embargo, dos cambios importantes de la etapa posterior al Pacto Fiscal que podrían facilitar negociaciones futuras. En primer lugar, y a pesar de una política de alianzas amplia y de acudir a todos los recursos necesarios para ejercer su poder de veto, el CACIF no pudo impedir las reformas tributarias impuestas por el gobierno del FRG en el 2001 y 2002, y el “éxito” de sus recursos de inconstitucionalidad condujeron a la necesidad de una nueva e incompleta reforma tributaria, ahora impulsada por un gobierno favorable al sector empresarial. En otras palabras, el CACIF dejó de tener, al menos transitoriamente, el poder de veto. Además, tanto la posición más débil en que se encontraba como visiones menos rígidas de algunos de sus representantes propiciaron una flexibilización de la posición institucional de esta entidad.

En segundo lugar, y asociado en parte a lo anterior, debe reconocerse un incipiente pero creciente papel del Congreso en la determinación de la política fiscal del país, así como una participación mayor de organizaciones sociales en la generación de propuestas y en la fiscalización de la política fiscal en Guatemala. Esto significó que la estrategia de negociación de élites del 2004 tuviera que ampliarse, aunque tardíamente y de manera parcial, para tomar en cuenta a otros actores

La conclusión no debe ser pesimista. Tanto la relativa flexibilización de las posiciones del CACIF en el pasado reciente, como la mayor participación de organizaciones sociales y del Congreso en torno a la política fiscal, permiten vislumbrar la posibilidad de un futuro marco institucional y de negociación renovado, con una responsabilidad central del Congreso, que podría dar lugar a reformas tributarias concertadas basadas en un cumplimiento cuasi-voluntario de las obligaciones tributarias de los ciudadanos guatemaltecos en el futuro. Ello dependerá en buena parte del fortalecimiento de los partidos políticos, incluyendo partidos con la capacidad de formular una visión del Estado a mediano y largo plazo, y con la voluntad de impulsarla.

III. Conclusiones: Diez claves de un pacto fiscal exitoso

Lo anterior tiene diversas implicaciones para acciones futuras en Guatemala o en otros países en relación al tema de la política fiscal. Por una parte, debiera estar clara la diferencia entre una reforma tributaria puntual, a menudo no consolidada social y políticamente, y lo que es un pacto social sobre la política fiscal, que normalmente incluye reformas tributarias de largo alcance, que marcan al país y a su política fiscal por un período largo de tiempo con base en acuerdos cuya negociación se inserta dentro de la institucionalidad democrática del país y que cuentan con un amplio apoyo político y social.³⁴ Por otra, y una vez se asegura un proceso participativo para reformar y reforzar el marco institucional en el cual se define la política fiscal para garantizar un pacto social efectivo, las propias experiencias de pactos fiscales en Guatemala y otros países sugieren varias recomendaciones:

1. Aprovechar oportunidades de cambios en la correlación de fuerzas internas para impulsar un pacto social sobre la política fiscal.
2. Contar con una organización o arreglo institucional bien definido para impulsar el proceso, con credibilidad técnica y política, con una representación que tome en cuenta a los principales sectores involucrados en la negociación del pacto social sobre la política fiscal.
3. Incluir, desde el principio, a los partidos políticos y al poder legislativo en el proceso de negociación, tomando en cuenta que el cambio institucional que se busca pretende democratizar la definición de la política fiscal y que ello pasa por incorporar de manera decisiva a los partidos y al poder legislativo como componentes fundamentales de un régimen democrático.
4. Fundamentar el proceso en un enfoque holístico y de largo plazo, que pueda ampliar el número de temas sujetos a concesiones, sin limitarlo exclusivamente al tema de los impuestos, para facilitar acuerdos. La negociación de un pacto fiscal no debería ser interpretada como un proceso dirigido a lograr una reforma tributaria de corto plazo, sino como un punto de partida para una reforma duradera del Estado basada en un cambio en la correlación de fuerzas que orientará la política pública en el futuro.
5. Definir una estrategia de consulta bien definida y clara que no solo asegure tomar en cuenta diversos intereses sino también darle legitimidad al proceso y explicar sus componentes potenciales.
6. Establecer una relación positiva, de aliados, con los medios de comunicación para apoyar el proceso.
7. Socializar la información y estudios sobre el tema, contribuyendo a un proceso de aprendizaje colectivo que pueda facilitar la convergencia de posiciones y el desarrollo de un “lenguaje” compartido que permita llegar a acuerdos. Estadísticas serias y precisas son parte del “lenguaje” que puede favorecer los acuerdos.
8. Implementar técnicas de negociación flexibles, tomando en cuenta la experiencia pasada del país en cuestión.
9. Compensar las asimetrías en la capacidad de negociación de diversos sectores mediante mayor acceso a información, capacitación técnica y de negociación para los grupos más débiles.
10. Asignar suficiente tiempo para la construcción de capacidades y para la negociación con el fin de alcanzar los resultados esperados.

³⁴R. Merian, en un valioso aporte a la comprensión del proceso de negociación del Pacto Fiscal en Guatemala, distingue muy claramente entre ambos aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

Bahl R., Martinez-Vasquez, J. y S. Wallace (1996) *The Guatemalan Tax Reform*. Atlanta, Estados Unidos: Westview Press, HarperCollins Publishers.

Banco Mundial (2000) *Informe de desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*. Washington, Estados Unidos: Banco Mundial.

Bird, R. (2004) “Managing Tax Reform”. *International Bureau of Fiscal documentation Bulletin*, February 2004. Amsterdam, Holanda: IBFD.

Bobbio, N. (1991) *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*. Madrid, España: Editorial Debate.

Boylan, D.M. (1996) “Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform”. *Latin American Research Review*, 31 (no. 1).

Brennan G. y J. Buchanan (1997) *El poder fiscal*. Barcelona, España: Folio.

Burgess, R., y Stern, N. (1992) “Taxation and Development.” *Journal of Economic Literature* vol. 31(2), pages 762-830, June. American Economic Association.

Campbell (1993) “The State and Fiscal Sociology” *Annual Review of Sociology*, Vol. 19. Palo Alto, Estados Unidos: Annual Reviews.

Cely, N., Mostajo, R., Gregory, P. (2003) *Guatemala: Hacia un Gasto Social Mas Eficiente, Equitativo y Transparente*. Mimeo.

CEPAL (1996) *Economía política de las reformas tributarias en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, 1980-1994*. LC/MEX/L.294. México: CEPAL.

CEPAL (1998) *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago, Chile: CEPAL.

De Ferranti, et. Al. (2004) *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington: Banco Mundial.

Easter, Gerald. (2002). “Politics of Revenue Extraction in Post-Communist States: Poland and Russia Compared”. *Politics and Society* 30 (4): 599–627.

Escobar, R. y M. Morales (2004) *Principios Constitucionales de la Tributación en Guatemala*. Mimeo.

Fuentes, J.A. (2005) “Competitividad sistémica en Guatemala”, en N. López compilador, *Competitividad Sistémica en América Central*. Nuevo enfoque para el análisis y búsqueda de soluciones a los problemas socioeconómicos de los países de la región. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Managua.

Gamboa N. y B, Tentravizi (2000) *La Guatemala posible: la senda del pacto fiscal*. Guatemala: Asociación Centroamericana Hombres de Maíz, UNOPS y MINUGUA

Gillis (1989), *Tax Reform in Developing Countries*. Londres, Inglaterra: Duke University Press.

Lledo, V. A.Schneider, and M. Moore (2004) “Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America”. *IDS Working Paper 221*. Sussex, Inglaterra: IDS.

Mann, A. (2002) *Guatemala: la incidencia del sistema tributario en el año 2001*. Mimeo.

Merriam, R. (2004) *The Guatemalan Fiscal Pact –Can It Help Strengthen the Fiscal Social Contract?* M.Phil. Thesis, Institute of Development Studies, Sussex University, Brighton.

Martí (1993) *El sector privado y el Estado Guatemalteco (1871-1993)*. Libro No. 46 Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de San Carlos. Guatemala: USAC.

McCleary, R. (1999) *Imponiendo la Democracia: Las Elites Guatemaltecas y el Fin del Conflicto Armado*.

Guatemala: Librerías Artemis Edinter.

Moore, M. (2004a) "Revenues, state formation and the quality of governance in developing countries". *International Political Science Review* (2004), Vol 25, No. 3. Londres, Inglaterra: IPSA.

Moore, M. (2004b) "Taxation and the Political Agenda, North and South". Brighton: Institute of Development Studies. Draft paper for the Forum of Development Studies.

Moore M. y A. Schneider (2004) "Taxation, Governance and Poverty: Where Do the Middle Income Countries Fit" IDS Working Paper 230. Sussex, Inglaterra: IDS.

Mostajo (2000) Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala. Serie Política Fiscal 114. Santiago de Chile: CEPAL.

Noriega, A., E. Alvarez y M.Chocol (2001) Cuando la Sociedad Guatemalteca se encuentra: la Negociación Política del Pacto Fiscal. Editorial Serviprensa, Guatemala.

Palencia (2002) El Estado para el capital. Guatemala: FLACSO.

Rodas-Martini (1999) Ante la titubeante política tributaria: el reto es trazar lineamientos de largo plazo. Colección de Educación Fiscal 9. Guatemala: Flacso, 2000.

Rosenthal, G. (2005) "Conferencia de Gert Rosenthal" en NIMD, Empresariado, política y Estado, Ciclo de conferencias. Magna Terra editores, Guatemala.

Steinmo (1993) Taxation and Democracy. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.

Shome, P. (1996) Tax policy handbook. Washington, Estados Unidos: FMI.

SNU (2000) Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Tercer informe nacional de desarrollo humano de Guatemala. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.

SNU (2001) El financiamiento del desarrollo humano. Cuarto informe nacional de desarrollo humano de Guatemala. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.

Persson, T. y G. Tabellini (2003) The economic effects of constitutions (Munich Lectures). Massachusetts, Estados Unidos: MIT Press.

Segovia, A. (2004), Modernización empresarial en Guatemala ¿Cambio real o Nuevo discurso?, F y G Editores, Guatemala.

The Economist, "Indonesia at a Crossroads" A Survey, December 11th-17th, 2004.

Urrutia, E. (2000) Ensayo Sobre La Viabilidad Política del Pacto Fiscal. Colección de Educación Fiscal no. 10. Guatemala: FLACSO.

Valdez F. y M. Palencia (1998) Los dominios del poder: la encrucijada tributaria. Guatemala: FLACSO.

Valdez, F. (2000) La viabilidad de un pacto fiscal en Guatemala: para los empresarios y la sociedad civil. Colección de Educación Fiscal 6. Guatemala: FLACSO.

Valdez, F. (2003) El ocaso de un liderazgo. Guatemala: FLACSO.



El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEF) es un centro de análisis, monitoreo y capacitación sobre política fiscal en los países centroamericanos. Tiene como objetivo estratégico facilitar convergencias para culminar con pactos o acuerdos sociales y políticos que permitan establecer una política fiscal sólida, conforme a los deseos de la mayoría centroamericana sobre el tipo de Estado y de sociedad que desean.

Como **objetivos** más específicos están:

1. simplificar la complejidad de la política fiscal;
2. promover la transparencia;
3. favorecer la rendición de cuentas al facilitar un mayor escrutinio de las propuestas que surgen del poder ejecutivo;
4. impulsar procesos amplios de reflexión sobre la política fiscal con el fin de facilitar acuerdos sobre la misma; y
5. apoyar en los países centroamericanos mejoras en la formulación e implementación de la política fiscal mediante actividades de análisis, asesoría y capacitación dirigidas al poder legislativo, judicial y ejecutivo, incluyendo a autoridades locales, además de organizaciones políticas y de la sociedad civil.



www.icefiscal.com