

Inversión y empleo: desechar la iniciativa 4644 para buscar una solución efectiva y justa

**Ricardo Barrientos
Guatemala, 29 de julio de 2014**



Contenido

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

1. Un poco de historia
2. Impacto en los ingresos
3. Impacto en el gasto público
4. Inconsistencia con el proyecto de presupuesto para 2015
5. Opacidad y exclusión en la discusión

Parte II: elementos de propuesta alternativa (“Plan B”)

1. Medidas de corto plazo
2. Medidas de mediano y largo plazos

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

1. Un poco de historia

Un poco de una historia muy larga ...

- 1832: exención de todos los impuestos para cultivos nuevos y toda la industria
- 1885: privilegios fiscales para diversificar la agricultura, primas para cacao, quina, algodón, hule, añil y henequén
 - Una crisis “justificó” exenciones para café y azúcar por 10 años
- 1897: exención para importación de maquinaria y materia prima para Cantel y Cervecería CA
- Inicio del siglo XX: exenciones para UFCO, IRCA y EE
- 1950: Ley de fomento industrial, exenciones para el algodón e importaciones de empresas nuevas

Un poco de una historia muy larga ...

- 1959:
 - Nueva Ley de fomento industrial, otra vez exenciones a industrias nuevas. También del impuesto de utilidades e impuestos futuros
 - Ley de fomento avícola
- 1960: Ley de fomento de siembra de hule
- 1963: Convenio CA de incentivos fiscales, generalizó la exención al ISR, de otros impuestos y protección arancelaria
- 1963-1970: “guerra” CA de privilegios fiscales para atraer inversión extranjera

Un poco de una historia muy larga ...

- 1979:
 - Ley de fomento para la descentralización industrial: privilegios fiscales a empresas según ubicación geográfica
 - Ley de incentivos a las empresas de exportación fuera del MCCA, establecidas fuera del departamento de Guatemala
- 1989: Decretos 29-89 (maquilas) y 65-89 (ZF)
 - Por reforma en Decreto 38-2004, privilegios generalizados a exportaciones fuera de CA
- **Más de 100 años con el mismo modelo**
 - ¿Obsoleto o exitoso? ¿Nos satisfacen como sociedad sus resultados?
 - ¿Cuál es la novedad en la iniciativa 4644?
 - ¿Podemos esperar resultados distintos haciendo lo mismo que hace más de 100 años?

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

2. Impacto en los ingresos

Sacrificio fiscal por dos vías

- Una cierta: incorporación de las empresas calificadas Dtos. 29-89 (maquilas) y 65-89 (ZF)
 - Según Dictamen DCC-SAT-25-2014 del 19 de marzo de 2014, el impacto es de alrededor de Q1,293 millones anuales
 - Las enmiendas consensuadas no impiden esta pérdida de ingresos
 - Tampoco la impedirá “torcerle el brazo” a la SAT, y que ahora diga lo contrario a su primer dictamen

Sacrificio fiscal por dos vías

- Otra potencial: transformación de empresas hoy en régimen general del ISR a empresas “nuevas” con razones sociales diferentes
 - El impacto impredecible: depende de la fortaleza de controles
 - No se cambia el código penal. Una enmienda invoca el Art. 258 “A”, sobre simulación fiscal
 - Si el fraude ha ocurrido antes con el Código Penal vigente hoy, ¿qué impediría que no ocurra en el futuro? No las enmiendas ...
 - ¿Tienen la SAT y el Mineco la capacidad para ejercer control efectivo y evitar el fraude?

Ejemplos “ficticios”

Empresa	Ventas			Costos	Ganancia		ISR		Sacrificio Fiscal
	Local	Exporta	Total		Local	Exporta	Actual	4644	
Pan "Timbo"	1,000	1,000	2,000	1,800	100	100	25	0	25
Embotelladora "La Primorosa"	5,000	10,000	15,000	13,000	667	1,333	167	0	167
Licorera "La Occidental"	3,000	1,000	4,000	3,500	375	125	94	0	94
Zapatos "Príncipe Azul"	400	300	700	600	57	43	14	0	14
Total							1,300	0	1,300

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

3. Impacto en el gasto público

¿De qué tamaño es el sacrificio fiscal cierto?

- ¿Qué significa perder Q 1,293 millones?
 - Educación escolar de preprimaria: Q 1,162 millones
 - Preprimaria Monolingüe: Q 945 millones
 - Preprimaria y primaria bilingüe: Q 198 y Q811 millones, respectivamente
 - Primaria monolingüe: Q 4,727 millones
 - Prevención de la desnutrición crónica: Q 400 millones

¿De qué tamaño es el sacrificio fiscal cierto?

- ¿Qué significa perder Q 1,293 millones?
 - Prevención de la mortalidad materna y neonatal: Q 264 millones
 - Medicamentos y atención médica: Q 2,315 millones
 - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: Q 5,112 millones
 - Construcción, equipamiento y ampliación de infraestructura PNC: Q 350 millones
 - Subsidio para la vivienda popular: Q 458 millones

Pérdida de recaudación de IVA \Rightarrow recorte en asignaciones de IVA Paz

	Puntos porcentuales de la tasa del IVA ^{1/}	Millones de Q
Pérdida IVA (estimado SAT) ^{2/}	12	432
Recortes a asignaciones del IVA Paz		
Municipalidades	1.5	54
Codece	1	36
Fonapaz	1	36
Seguridad Alimentaria	0.5	18
Seguridad Ciudadana	0.5	18
Educación primaria y técnica	0.5	18

1/ Artículo 10 de la Ley del IVA

2/ Dictamen DCC-SAT-25-2014 del 19 de marzo de 2014

Pérdida de ingresos ordinarios ⇒ recorte en aportes constitucionales

	% de los ingresos ordinarios ^{1/}	Millones de Q
Pérdida ordinarios (estimado SAT) ^{2/}		1,293
Recortes en aportes constitucionales		
Municipalidades	10%	129
USAC	5%	65
OJ	4%	52
CC (como % del OJ)	4%	3
Deporte Federado	1.5%	19
Deporte No Federado	0.75%	10
Educación física y recreación	0.75%	10

1/ Establecidos en la Constitución Política de la República

2/ Dictamen DCC-SAT-25-2014 del 19 de marzo de 2014

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

4. Inconsistencia con el proyecto de presupuesto para 2015

Inconsistencia con la propuesta de presupuesto para 2015

- Si la iniciativa 4644 es aprobada:
 - ¿Consideran las proyecciones de ingresos para 2015 un recorte de por lo menos Q 1,293 millones?
 - Aún no se han publicado las proyecciones
 - ¿Se han considerado los recortes en aportes por esta pérdida de ingresos?
 - ¿A qué otras entidades, programas o proyectos se les recortará el presupuesto?

Parte I: análisis de la iniciativa 4644

5. Opacidad y exclusión en la discusión

Discutida a puerta cerrada, sólo con quienes resultarían privilegiados al aprobarla

- A partir de septiembre de 2013, la Comisión de Economía y Comercio Exterior discutió con:
 - Mineco, MinFin y SAT, por el sector público
 - El MinFin manifestó reserva sobre impacto fiscal. Sugirió reforzar controles ante el riesgo de pérdida de ingresos
 - La SAT manifestó preocupación sobre la recaudación y el uso de facturas especiales. Recomendó fortalecer los controles
 - CIG, Agexport, Camtur, Camagro, Asociación de ZF y Vestex, por el sector privado
 - Los sectores que resultarían privilegiados fiscalmente si se aprueba

Discutida a puerta cerrada, sólo con quienes resultarían privilegiados al aprobarla

- Pero la Comisión de Economía y Comercio Exterior no discutió con (i.e. excluyó a):
 - Sociedad civil no empresarial
 - Que sí paga impuestos
 - Tiene derecho participar en el debate de quién está obligado a tributar y quién tiene el privilegio de no tributar
 - Otros grupos empresariales
 - Cámara de Comercio de Guatemala y Asociación de Cámaras de Comercio Bilaterales (Ascabi), entre otros
 - En la reunión de Jefes de Bloque del jueves 10 de julio, manifestaron que no fueron consultados

Resultado de la opacidad y la exclusión: un dictamen favorable plagado de errores

- La Comisión de Economía y Comercio Exterior dictaminó favorable el 4 de febrero de 2014
- Al conocerse el dictamen, rechazo a su contenido
 - Foro del Icefi (5 de marzo de 2014)
 - Inefectiva: sólo exenciones de impuestos, no un plan integral de atracción de inversiones y generación de empleos de calidad
 - La falacia de la “urgencia” con la OMC
 - Riesgos y errores numerosos:
 - Pérdida significativa de recaudación
 - En extremo vulnerable a abusos y fraude fiscal
 - Propuestas de enmiendas y correcciones
 - Llamado a impulsar un plan integral

Resultado de la opacidad y la exclusión: un dictamen favorable plagado de errores

- Al conocerse el dictamen, rechazo a su contenido
 - Dictamen desfavorable de la SAT (19 de marzo)
 - Rechazo de los sectores empresariales excluidos de la discusión, principalmente:
 - Cámara de Comercio de Guatemala
 - Asociación de Cámaras de Comercio Bilaterales (Ascabi)
 - Rechazo creciente de la sociedad civil no empresarial
 - Injusticia fiscal: quienes gozarían del privilegio de no tributar, sí tienen capacidad de pago
 - Su aprobación generaría un agujero fiscal considerable
 - Riesgo de incremento del IVA
 - Más deterioro en la capacidad financiera del Estado para educación, salud, seguridad e infraestructura

Discusión de enmiendas: se reconoce cierta apertura y algunas correcciones

- Para la discusión de enmiendas, la Comisión de Economía y Comercio Exterior
 - Abrió la discusión: el Icefi participó en algunas reuniones
 - La mayoría de las enmiendas son un avance
 - Se consensuó un nuevo artículo de transparencia fiscal y rendición de cuentas
 - A más tardar el 30 de junio de cada año, el Mineco debe publicar:
 - Información de los beneficiarios
 - Gasto tributario (impuestos no pagados)
 - Empleos generados, salarios pagados e inversiones realizadas

Pero, aun con las enmiendas, no se recomienda su aprobación

- No todos los sectores participaron en la discusión de las enmiendas: persisten los errores y riesgos
 - Los sectores excluidos continuarían siendo perjudicados si se aprueba
- Aunque las enmiendas introducirían algunas mejoras en controles, sigue siendo vulnerable al fraude y abuso
- Persisten los principales riesgos identificados por la SAT en su dictamen desfavorable
 - Recientes declaraciones de la SAT y MinFin no resuelven el problema
 - ¿Se mantendrá el criterio técnico y objetivo luego del escándalo de la argentina Kolektor y la amenaza al Directorio?

Parte II: elementos de propuesta

1. Medidas de corto plazo

Lecciones que debiesen haberse aprendido

- La ruta accidentada de la iniciativa 4644 es un ejemplo de falta de transparencia y diálogo incluyente
- Opacidad y exclusión generan conflicto y rechazo
- Una propuesta de atracción de inversiones vía sólo exenciones de impuestos es fiscalmente injusta y peligrosa
 - Criterio confirmado por la misión reciente del FMI
- No deben forzarse dictámenes favorables sin antes tener las opiniones de los entes especializados
 - El dictamen de la comisión de economía (4 de febrero) no debió emitirse hasta no conocer el dictamen de la SAT (19 de marzo)

Propuesta de corto plazo

1. Devolver la iniciativa 4644 a comisión para nuevo dictamen: esta vez con un debate abierto, transparente e incluyente
 - Intentar corregirla hasta suprimir todos los errores y riesgos
2. O, archivarla o presentar una iniciativa nueva
 - Focalizada en la retención de los empleos existentes en maquilas y superar la prohibición de la OMC
 - Discutida en debate abierto, transparente e incluyente

Una Ley de Retención de Empleos

- Dirigida específicamente a los empleos realmente en riesgo, que:
 - Precise el número de beneficiarios y empleos
 - **Acotada**: no para todas las empresas hoy en Dtos. 29-89 (maquila) y 65-89 (ZF)
 - Muchas eran empresas establecidas y sólo aprovecharon los privilegios fiscales
 - **Temporal**: hasta concluir los plazos para tratamiento especial en Dtos. 29-89 y 65-89
 - **Menor sacrificio fiscal**: limitado a lo que hoy tributan por ventas locales

Parte II: elementos de propuesta

2. Medidas de mediano y largo plazos

Hacia una política integral de atracción de inversiones y generación de empleos

- Debe ir más allá del mito de que rebajando impuestos se atraen inversiones: eso está demostrado que no funciona
 - Debe atender los factores críticos para atraer inversiones (los impuestos no es el factor más importante)
- Basado en resultados, con criterios que evalúen su efectividad
- Que no olvide el respeto a los derechos de los trabajadores
- Que fortalezca (no debilite) financieramente al Estado: plan de inversiones complementarias

20 Factores críticos para la inversión

	Factor	% de importancia
1	Acceso a consumidores	77
2	Ambiente político y social estable	64
3	Facilidad para hacer negocios	54
4	Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
5	Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
6	Habilidad para contratar ejecutivos	38
7	Nivel de corrupción	36
8	Costos laborales	33
9	Seguridad y criminalidad	33
10	Habilidad para contratar personal calificado	32
11	Impuestos nacionales	29
12	Costo de los servicios básicos	28
13	Caminos	26
14	Acceso a materias primas	24
15	Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
16	Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
17	Impuestos locales	24
18	Acceso a proveedores	23
19	Relaciones laborales y sindicatos	23
20	Servicio transporte aéreo	23

20 Factores críticos para la inversión

	Factor	% de importancia
1	Acceso a consumidores	77
2	Ambiente político y social estable	64
3	Facilidad para hacer negocios	54
4	Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
5	Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
6	Habilidad para contratar ejecutivos	38
7	Nivel de corrupción	36
8	Costos laborales	33
9	Seguridad y criminalidad	33
10	Habilidad para contratar personal calificado	32
11	Impuestos nacionales	29
12	Costo de los servicios básicos	28
13	Caminos	26
14	Acceso a materias primas	24
15	Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
16	Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
17	Impuestos locales	24
18	Acceso a proveedores	23
19	Relaciones laborales y sindicatos	23
20	Servicio transporte aéreo	23

No olvidar el Pacto Fiscal de 2000

- 8 principios y compromisos acordados:
 - Balance fiscal
 - Ingresos del Estado
 - Administración tributaria
 - Gasto público
 - Deuda pública
 - Patrimonio público
 - Evaluación y control
 - Descentralización fiscal

Procedimiento

- El Icefi propone instalar una mesa de trabajo, con metas y plazo fijo
 - El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (2006-2008) es un antecedente exitoso
- Abierta, transparente e incluyente
- Que retome la visión integral de los principios y compromisos del Pacto Fiscal (2000)
- Objetivo: acordar una política integral de inversión y empleo
 - Con hoja de ruta: responsables, recursos, plazos y medios de verificación y cumplimiento

¡Muchas gracias!

Puede visitarnos en:

www.icefi.org

Y también seguimos en:



Icefi es miembro de:

