

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

GUATEMALA

PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y TRANSPARENCIA

(GU-L1096)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Carlos Pimenta (IFD/FMM) Jefe de Equipo; Roberto de Michele (IFD/ICS) Jefe de Equipo Alterno; Juan Ricardo Ortega (CID/CID); Oscar Lora (FMM/CGU); Rudy Joel Loo-Kung Agüero (CID/CID); Rodrigo Suescun (IFD/FMM); Juan Carlos Pérez-Segnini (SGO/CME); Rodrigo Castro (FMP/CGU); Lilena Martínez (FMP/CGU); Maria Veronica Cetrola Raven (IFD/FMM); Francesco De Simone (IFD/ICS); y Marina Massini (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

GUATEMALA

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Administración Tributaria y Transparencia		
Número de Proyecto:	GU-L1096		
Equipo de Proyecto:	Carlos Pimenta (IFD/FMM) Jefe de Equipo; Roberto de Michele (IFD/ICS) Jefe de Equipo Alterno; Juan Ricardo Ortega (CID/CID); Oscar Lora (FMM/CGU); Rudy Joel Loo-Kung Agüero (CID/CID); Rodrigo Suescun (IFD/FMM); Juan Carlos Pérez-Segnini (SGO/CME); Rodrigo Castro (FMP/CGU); Lilena Martínez (FMP/CGU); y Marina Massini (IFD/FMM).		
Prestatario:	República de Guatemala		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)		
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario):	US\$	Hasta 250.000.000
	Total:	US\$	Hasta 250.000.000
Salvaguardias:	Políticas activadas:	Ninguna	
	Clasificación:	B.13	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y ANTECEDENTES

- 2.1 **Situación macroeconómica y social¹.** Guatemala mantuvo tasas de crecimiento estables en los últimos diez años, alcanzando 3,7% en promedio para el período 2006-2015, por encima de la mayoría de países centroamericanos; sin embargo, la situación social muestra estancamiento o retrocesos en varios campos². Entre 2007 y 2015, los ingresos públicos se redujeron 2,1 puntos porcentuales del PIB, para alcanzar 10,8% del PIB, el nivel más bajo de Latinoamérica³. El resultado primario del gobierno central pasó de una situación deficitaria de 1,8% del PIB en 2010 a casi equilibrio en 2015 (-0,1% del PIB). La deuda pública, que es mayoritariamente deuda interna, se mantiene relativamente estable en niveles que no superan 25% del PIB. Estos resultados se lograron con una reducción del gasto primario, ya demasiado bajo.
- 2.2 **El problema y sus causas.** La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no logra una recaudación fiscal eficiente⁴ y efectiva⁵, y el país enfrenta un

¹ [Nota Técnica FMM-CDC](#): Política Fiscal para el Crecimiento con Equidad en Guatemala (2016).

² La pobreza se incrementó de 51% a mediados de los 2000 a 59,3% en 2014, y la desnutrición crónica no cede (46,5% en 2014).

³ Los ingresos públicos se situaron en las dos décadas precedentes en alrededor de 12% del PIB.

⁴ La recaudación total promedio por funcionario de la SAT cayó 13% en términos reales entre el 2013 y el 2015 (usando el deflactor del PIB). Fuente: Nota Técnica SAT.

⁵ En adición a la reducción de la presión tributaria a solamente el 10,2% del PIB en 2015, el nivel de tributación de Guatemala representa menos del 40% de su capacidad tributaria (el nivel máximo de ingreso tributario que el país podría alcanzar dado su nivel de desarrollo, apertura de la economía, distribución del ingreso y percepción de corrupción). Fenochietto y Pessino (2013), IMF, *Working Paper* 13/244. La evasión del IVA fue estimada por el MINFIN en el 29,9% de incumplimiento en el 2014.

riesgo significativo de actividades de lavado de activos y delitos financieros⁶. Las principales causas de estos problemas son que Guatemala no cuenta con suficientes políticas, normas e instrumentos de gestión para enfrentar la falta de capacidad institucional en la SAT y la insuficiente transparencia en el sector financiero.

2.3 La SAT pasó por serios problemas de corrupción en los últimos años, que salió público en el 2015, con una de las crisis políticas más serias de la historia reciente en Guatemala, que implicó a los más altos niveles de gobierno⁷. Algunos de los problemas identificados fueron el modelo de gobernanza de la SAT (con una fuerte presencia del sector privado en su Directorio, que podría caracterizar un potencial conflicto de interés); la incipiente fiscalización y control sobre sus funcionarios y la fragmentación de las funciones de investigación, análisis de riesgo y de inteligencia fiscal en unidades organizativas de segundo nivel⁸. Adicionalmente, la SAT no tiene las capacidades de gestión necesarias para reducir las brechas de evasión y mantener un catastro de contribuyentes actualizado⁹. Antes del 2016, las investigaciones criminales de evasión tributaria eran escasas y todavía no se cuenta con un marco normativo totalmente adecuado, para combatir eficientemente el fraude fiscal.

2.4 Todos estos temas, además de comprometer la credibilidad de la SAT como institución, han afectado los niveles de recaudación tributaria, que había alcanzado su máximo en la última década en 2007 con 12,1% del PIB, y en 2015 cayó al nivel más bajo en este mismo período, el 10,2% del PIB (ver Cuadro 1). Entre el 2014 y el 2015 la presión tributaria disminuyó en un monto equivalente al 0,6% del PIB, mientras que el PIB creció el 4,1% en este mismo periodo.

Cuadro 1. Ingresos Tributarios, 2007-2015 (% del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Tributarios	12,1	11,3	10,3	10,4	10,9	10,8	11,0	10,8	10,2
Impuestos Directos (Renta, propiedad y otros)	3,3	3,3	3,2	3,1	3,4	3,4	3,8	3,9	3,6
Impuestos Indirectos	8,7	8,0	7,2	7,3	7,4	7,4	7,2	6,9	6,6
Impuesto al Valor Agregado	5,9	5,5	4,9	5,1	5,2	5,3	5,2	5,1	4,8

Fuente: Ministerio de Finanzas de Guatemala, FMI.

⁶ El Índice de Lavado de Dinero de 2015 producido por el Instituto de Gobernanza de Basilea estima que Guatemala enfrenta un nivel medio de riesgo. El índice, sin embargo, no mide el tamaño de las actividades ilegales sino la probabilidad de que se lleven a cabo.

⁷ En el 2015 el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) anunciaron una investigación sobre la corrupción en la administración tributaria: "La Línea". Las investigaciones han descubierto graves hechos de corrupción en la SAT y fueron investigados cuantiosos fraudes en devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), facturación, fiscalización y puertos, entre otros; lo que llevó a prisión de muchos funcionarios públicos, incluyendo a los principales directivos de la SAT.

⁸ Esta fragmentación se refleja en 265 sistemas informáticos que no se comunican entre sí. Se estima que solamente la imposibilidad de realizar cruces de información del IVA para el control de solicitudes fraudulentas le estaría costando al fisco alrededor de 600 millones de quetzales al año (1,2% del recaudo anual).

⁹ De un total de 1.032 mil facturas electrónicas emitidas en el 2013-2014, el 66% de las que generan créditos fiscales no cuentan con el número de identificación del contribuyente, haciendo imposible los cruces de información para el control.

- 2.5 El actual gobierno viene actuando decididamente para reestructurar, fortalecer y renovar los recursos humanos de la SAT. Para ello, se fortalecieron los procesos de reclutamiento, capacitación e incorporación de personal. De los aproximadamente 4.500 empleados que habían en el 2015, se han desincorporado alrededor de 1.100 personas en 2016, los cuales serán remplazados con nuevo personal y mejor capacitado.
- 2.6 Los problemas identificados de insuficiente capacidad institucional de la SAT para reducir las brechas de evasión tributaria están relacionados y potencializados con la falta de transparencia financiera en el país. Guatemala ha sido recientemente afectada por diversos escándalos que incluyen acusaciones de lavado de activos que habrían pasado por el sistema financiero local.
- 2.7 Los modelos que los países deben adoptar e implementar para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo, han sido desarrollados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), un grupo intergubernamental encargado de establecer los estándares sobre esta materia. La [última evaluación de Guatemala](#) en cuanto al cumplimiento de los estándares del GAFI data de 2010 y fue realizada para evaluar el cumplimiento con los estándares vigentes en ese momento y su respectiva metodología.
- 2.8 En 2012 el GAFI adoptó una nueva versión de los estándares¹⁰. La versión actual es más exigente en cuanto a las obligaciones que los países deben cumplir. La obligación más significativa es el requerimiento de realizar un ejercicio para identificar, evaluar y entender los riesgos de lavado de activos, para luego, a partir de un enfoque basado en dichos riesgos, implementar las medidas de política pertinentes para mitigar los mismos¹¹.
- 2.9 La falta de una actualización de la legislación de Guatemala en materia de lavado de activos la dejaría, cuando menos, ante un posible incumplimiento técnico frente a los estándares del GAFI. Ello llevaría a la posibilidad que dicho organismo califique al país como una jurisdicción con deficiencias técnicas, con los consiguientes costos reputacionales y económicos.
- 2.10 En cuanto a la regulación de las actividades de la banca *off-shore*, la evaluación del 2010 del GAFI para Guatemala subraya la baja disponibilidad de información sobre estas entidades. Como señala el *Bank of International Settlements*, “Considerando que la información pública aumenta la seguridad en el mercado, mejora la transparencia, facilita la valoración y refuerza la disciplina de mercado; es importante que los bancos divulguen información sobre una base regular que permita a los participantes del mercado tomar decisiones informadas y basadas en la solidez de su marco de gestión del riesgo de liquidez y su posición de liquidez”¹².
- 2.11 En el mismo sentido la Junta Monetaria de Guatemala, indicó que “para fomentar la disciplina de mercado es necesario desarrollar un instrumento que establezca la información mínima que deben divulgar las instituciones, con el

¹⁰ Se espera que para finales de 2016 esté concluida la evaluación de la implementación en Guatemala de los nuevos estándares.

¹¹ Gary W. Sutton, *The New FATF Standards*, GEO. MASON J. INT'L COM. LAW [VOL. 4:1], 2012.

¹² *Bank for International Settlements*, Proposed enhancements to the Basel II framework, 2009.

objeto que los agentes económicos cuenten con información referida al ámbito de aplicación, capital, exposiciones al riesgo, procesos de evaluación del riesgo, de las instituciones con las cuales llevan a cabo sus operaciones”¹³.

- 2.12 Es por ello que Guatemala se ha comprometido a redoblar sus esfuerzos para actualizar sus principales instrumentos legales relacionados con la transparencia financiera y demostrar efectividad. Anticipando este punto, el [Informe del Artículo IV del FMI de 2014](#) indica que las autoridades del país deberían cumplir con las recomendaciones del *Financial Sector Assessment Program-International Monetary Fund* (FSAP-IMF) poniendo de relieve la importancia de una introducción gradual de las normas de Basilea III con un mayor refuerzo de la supervisión consolidada, la mejora de la regulación de bancos *off-shore*, y una mejora adicional de la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Ello implica, fundamentalmente, adecuar la legislación a los estándares vigentes del GAFI.
- 2.13 Los retos que atiende este programa han sido identificados como prioritarios bajo el pilar de fortalecimiento institucional del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte¹⁴, que busca incrementar los ingresos fiscales a fin de incrementar la provisión de servicios de educación y salud, y mejorar la efectividad en el gasto público y la transparencia en la gestión del Estado.

III. OBJETIVO, DESCRIPCIÓN Y RESULTADOS ESPERADOS

- 3.1 **Objetivo.** El objetivo del programa es mejorar la gestión de la política fiscal y la transparencia del sector financiero en Guatemala para contribuir al incremento de los ingresos tributarios y fortalecer la prevención del lavado de activos. La modalidad del programa es de Apoyo a Reformas de Políticas (PBL) de tramos múltiples, dividido en dos tramos de desembolsos.
- 3.2 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Política.
- 3.3 **Componente II. Incrementar la eficiencia y la efectividad en la recaudación tributaria.** El objetivo es fortalecer la SAT para aumentar la recaudación tributaria y aduanera, mediante: (i) la definición de un nuevo modelo de gobernanza en la SAT y constitución de un tribunal administrativo de primera instancia gubernativa en asuntos tributarios y aduaneros; (ii) la ampliación e institucionalización de la fiscalización interna y control sobre los funcionarios de la SAT; (iii) la institucionalización de un nuevo modelo de inteligencia fiscal y de gestión de riesgos en la fiscalización aduanera y tributaria; (iv) la institucionalización de investigaciones criminales de evasión tributaria y fraude fiscal; (v) la reingeniería de personal de la SAT; (vi) el fortalecimiento de la rendición de cuentas con la identificación y publicación de brechas de evasión, costo de cumplimiento al contribuyente y definición de metas de recaudación;

¹³ Superintendencia de Bancos de Guatemala (SBG), Recopilación de Normas y Reglamentos, abril, 2016.

¹⁴ El Plan fue creado en el año 2014 e incluye a Guatemala, Honduras y El Salvador. Tiene como objetivo atacar las causas de la migración de menores a los Estados Unidos de América mediante la inversión en cuatro áreas estratégicas: Sector productivo, capital humano, transparencia, y seguridad ciudadana.

(vii) la depuración y fortalecimiento del catastro de contribuyentes (Registro Tributario Unificado–RTU); (viii) el levantamiento y revisión de los principales macro procesos de la SAT (IVA y Aduanas); y (ix) el fortalecimiento del Ministerio Público para ampliar la fiscalización sobre los funcionarios de la SAT y ampliar las investigaciones criminales de evasión tributaria, contrabando y fraude aduanero.

- 3.4 **Componente III. Mejorar la transparencia del sector financiero y de las actividades *off-shore*.** El objetivo es fortalecer la prevención del lavado de activos con regulación, divulgación e intercambio de información y alineamiento a estándares internacionales, mediante: (i) la mejora de la regulación y supervisión del sector financiero, en especial de las entidades *off-shore*; (ii) el incremento en la divulgación de la información del sector financiero, en especial de las entidades *off-shore*; (iii) el alineamiento de las reglas de prevención de lavado de activos en Guatemala a los estándares del GAFI; (iv) la mejora en el intercambio de información entre los organismos con responsabilidad en la prevención de lavado de activos y la administración tributaria; y (v) el fortalecimiento de la prevención de lavado de activos.
- 3.5 **Resultados esperados.** Como impacto se estima un incremento en la recaudación neta de 10,2% del PIB en el 2015 a por lo menos el 11% del PIB en el promedio 2018-2019, y una mejora de 5% en el puntaje del Índice de Lavado de Dinero de Guatemala (producido por el Instituto de Gobernanza de Basilea) en el promedio 2018-2019. Se espera alcanzar los siguientes resultados: (i) una mayor eficiencia en la SAT con el incremento de la recaudación anual/funcionarios activos de la SAT, de 11,6 millones de quetzales anuales en el promedio 2014-2015 a 14 millones de quetzales anuales en el promedio 2018-2019 actualizado por el deflactor implícito del PIB; y (ii) resultados del GAFI para Guatemala, calificada como *Compliant* o *Largely Compliant* en 2016 (Recomendaciones 1, 2 y 22).
- 3.6 El presente programa está alineado con las prioridades sectoriales de la Estrategia de País con Guatemala 2012-2016 (GN-2690), mediante el pilar del sector de gestión fiscal, y es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una Alianza con América Latina y el Caribe para Seguir Mejorando Vidas (GN-2788-5), para mejorar las instituciones y el estado de derecho. Adicionalmente, contribuye a las metas del Marco de Resultados Corporativo 2016-2019, de países pequeños y vulnerables. El programa también está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), mediante la mejora en la gestión de las finanzas públicas..

IV. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 4.1 El Anexo IV lista los trabajos sectoriales utilizados en el diseño de esta operación. Desde inicios del año 2016 el Banco viene apoyando el proceso de modernización de la SAT. En este marco, también mantiene un diálogo con el FMI que busca identificar recomendaciones para el sector, y coordina acciones de asistencia técnica con la OTA (*Office of Technical Assistance*) del Departamento del Tesoro de los EEUU. Asimismo, en los últimos años el Banco

ha brindado asistencia técnica al país en materia de prevención de lavado de activos (GU-T1174).

- 4.2 La presente operación es complementaria a las acciones de fortalecimiento institucional, definición de estrategias y cambios organizacionales en la SAT identificadas en el programa de “Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública (GU-L1097)”, y se alinea los esfuerzos de modernización del Ministerio Público (GU-L1095), relacionados con el intercambio de información entre organismos de control y fiscalización, y en la capacidad de detección y sanción de actividades ilícitas.

V. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 5.1 La operación apoyará la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, por lo que no se prevén riesgos socio-ambientales. Según los resultados del *Safeguard Policy Filter Report*, se propone que la operación sea clasificada bajo la Categoría B.13.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 Se estima distribuir la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Revisión y Riesgo (QRR) el 25 de julio de 2016; la distribución del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 24 de agosto de 2016; y la presentación de la Propuesta de Préstamo al Directorio Ejecutivo el 5 de octubre de 2016. Los recursos para la preparación de la operación se estiman en US\$80.500.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
GU-L1096 Fiscal Policy Management Program		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
GUATEMALA	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Ops Fin Mgmt & Procurement Svc	FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
CARLOS CESAR PIMENTA	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
6 Jun 2016	carloscp Team Leader	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	23 Jun 2016	
QRR (Estimated)	22 Jul 2016	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Safeguard Policy Items Identified

[B.1 Bank Policies \(Access to Information Policy– OP-102\)](#)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

[B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments](#)

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

[B.16. In-country Systems](#)

In-country systems will be used based on results from equivalency and acceptability analyses.

[B.2 Country Laws and Regulations](#)

The operation is in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

[B.3 Screening and Classification](#)

The operation (including associated facilities) is screened and classified according to its potential environmental impacts.

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

This operation is a policy-based loan.

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

- 1.1 El objetivo del programa es mejorar la gestión de la política fiscal en Guatemala para contribuir al incremento de los ingresos tributarios y a la mejora en la transparencia del sector financiero, por lo que no se espera que genere impactos sociales o ambientales negativos. Asimismo, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

ÍNDICE DE TRABAJO COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Estado	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y de diseño de proyecto	Nota FMM-CDC de Política Fiscal para el crecimiento con equidad en Guatemala (2016).	Concluido	IDBDocs#40248829
	PPT Gerencia de Investigación Tributaria – Inteligencia Fiscal (Mayo 2016).	Concluido	IDBDocs#40323353
	Guatemala. Plan de gestión para control tributario con alto impacto de recaudación (Mauro Andino) 2016.	Concluido	IDBDocs#40323335
	Estrategia de fortalecimiento del apoyo presupuestal y desarrollo de visión institucional y normativa para el financiamiento y ejecución de los recursos de la alianza para la prosperidad del triángulo norte. Segundo informe. (Mauro Andino) 2016.	Concluido	IDBDocs#40323331
	Cooperación Técnica (GU-T1174; ATN/AA-13021-GU). Herramientas de Información para Mejorar la Capacidad de Prevención de Lavado de Activos en Guatemala.	Concluido	IDBDocs#36536098
	Enhancing The IDB's Borrowing Member Countries' Work On Transparency And Accountability. Midterm Review of the Regional Technical Cooperation "Strengthening the Integrity of Financial Systems: Improving the Capacity to Prevent Money Laundering and Terrorist Financing" (RG-T2224; ATN/AA-13696-RG).	Concluido	IDBDoc#37333520
	Artículo IV del FMI de 2014.	Concluido	IDBDocs#40323322
	Informe de Evaluación Mutua. Anti-Lavado de Dinero y Contra el Financiamiento del Terrorismo. GAFI (Noviembre 2010)	Concluido	IDBDocs#40338785
	Análisis Económico.	En proceso	
Análisis de Riesgo	Aplicación de la metodología del análisis de riesgo por el Equipo de Proyecto.	Misión de análisis	
Marco de Resultados del Proyecto	Detalle de los resultados esperados relativos a los productos seleccionados y a las respectivas líneas de base.	Misión de análisis	
Sistema de Monitoreo, Evaluación y Tabla de Indicadores	Elaboración del sistema y definición del cuadro de indicadores que permitirá el monitoreo de la línea de base del Marco de Resultados.	Durante preparación POD	

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).