

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**GUATEMALA**

**PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y TRANSPARENCIA**

**(GU-L1096)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado 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 Verónica 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 se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROGRAMA</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y MONITOREO DE RESULTADOS</b> .....	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	12
C. Indicadores Claves de Resultados.....	17
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS</b> .....	<b>18</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	18
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	19
C. Riesgos Fiduciarios .....	19
D. Otros Riesgos del Programa.....	19
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	<b>20</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	20
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	20
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA</b> .....	<b>21</b>

## ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Carta de Política](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

### OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Programa](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Filtro de Política de Salvaguardias \(SPF\)](#)
4. [Política Fiscal para el crecimiento con equidad en Guatemala \(2016\)](#)
5. [Guatemala. Plan de gestión para control tributario con alto impacto de recaudación \(Mauro Andino\) 2016](#)
6. [Gerencia de Investigación Tributaria – Inteligencia Fiscal \(Mayo 2016\)](#)
7. [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" \(RG-T2224; ATN/AA-13696-RG\)](#)

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco
FSAP	<i>Financial Sector Assessment Program</i>
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GEFASES	Emisoras de Factura Electrónica
GFI	<i>Global Financial Integrity</i>
ICIJ	Consortio Internacional de Periodistas de Investigación
IED	Inversión Extranjera Directa
IFF	Flujos Ilícitos Financieros
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MP	Ministerio Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OTA	<i>Office of Technical Assistance</i>
PAPTN	Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
PBL	Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
RTU	Registro Tributario Único
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SIB	Superintendencia de Bancos de Guatemala

**RESUMEN DEL PROGRAMA  
GUATEMALA  
PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y TRANSPARENCIA  
(GU-L1096)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Prestatario:</b> República de Guatemala			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Finanzas Públicas			<b>VPP original:</b>	12,75 años
			<b>Período de desembolso:</b>	2 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Período de gracia:</b>	5,5 años
<b>BID (CO):</b>	250.000.000	100	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(b)
			<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>Total:</b>	250.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	(b)
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares americanos con cargo al Capital Ordinario
<b>Esquema del Programa</b>				
<b>Objetivo del programa/descripción:</b> El objetivo del programa es mejorar la administración tributaria, y la transparencia del sector financiero en Guatemala, por medio de medidas de política orientadas al incremento de los ingresos tributarios y fortalecimiento de la prevención del lavado de activos. El programa se estructura bajo la modalidad de un Préstamo en Apoyo de Reformas de Política de tramos múltiples, en el cual el desembolso de los recursos del financiamiento del Banco será realizado en dos tramos de US\$125 millones cada uno.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al desembolso correspondiente a cada uno de los tramos del financiamiento:</b> El desembolso correspondiente a cada uno de los tramos del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política establecidas para cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), y de las condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo (¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
<b>Alineación Estratégica</b>				
<b>Desafíos<sup>(c)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(d)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(c)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(d)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Situación macroeconómica y social**<sup>1</sup>. Guatemala mantuvo tasas de crecimiento estables en los últimos diez años, alcanzando 3,7% en promedio para el período 2006-2015, por encima al promedio de América Latina y el Caribe—ALC (3,2%). Sin embargo, el ingreso per cápita permanece rezagado con respecto al de la región debido a la alta tasa de crecimiento poblacional<sup>2</sup>. Esto ha contribuido a que la incidencia de la pobreza se haya incrementado al pasar de 51% en 2006 a 59,3% en 2014 y que persista un alto grado de desigualdad, que es uno de los más altos de la región<sup>3</sup>.
- 1.2 El sector externo presenta una evolución favorable. El déficit de la cuenta corriente alcanzó 0,5% y 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2014 y 2015, respectivamente; niveles inferiores a los registrados en años previos (entre 2001 y 2013, la cuenta corriente registró un resultado deficitario promedio equivalente al 2,9% del PIB). Esta reducción se explica principalmente por el dinamismo de las remesas del exterior y la reducción del precio petróleo en los mercados internacionales. Por otro lado, el nivel de reservas internacionales netas se ubicaron en US\$7.751 millones, equivalente a una cobertura de 4,2 meses de importaciones y de 1,7 de los pasivos externos de corto plazo.
- 1.3 La reducción del precio del petróleo también incidió en una moderación de la inflación que alcanzó 2,95% y 3,07% en 2014 y 2015, respectivamente; ubicándose cerca al límite inferior del rango de la meta de 3%-5% de la autoridad monetaria. Durante el 2016, la inflación se ha incrementado debido a los precios de los alimentos, alcanzando 4,4% en el acumulado de 12 meses a junio. No obstante, se espera que en el mediano plazo, la inflación se mantenga alrededor del 4% (Fondo Monetario Internacional—FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2016).
- 1.4 **Situación fiscal**. Entre 2007 y 2015, los ingresos públicos se redujeron 2,1 puntos porcentuales del PIB, alcanzando solamente 10,8% del PIB, el nivel más bajo de Latinoamérica<sup>4</sup>, debido principalmente al incremento en la evasión fiscal, considerando que no hubo una reducción significativa de impuestos<sup>5</sup>. El resultado primario del Gobierno Central pasó de una situación deficitaria de 1,8% del PIB en 2010 al casi equilibrio fiscal en 2015 (-0,1% del PIB). Como consecuencia, la deuda pública se ha mantenido relativamente estable en niveles que no superan el 25% del PIB. El equilibrio fiscal se logró a costa de

---

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

<sup>2</sup> Entre 2011 y 2014, el ingreso per cápita creció 1% en promedio, alcanzando a representar solo el 39% del promedio de América Latina y el Caribe (ALC).

<sup>3</sup> El índice de Gini de Guatemala fue de 52,4 en 2011, el quinto mayor entre 15 países de ALC y superior al promedio de 49,05 ([World Bank Data](#)).

<sup>4</sup> Los ingresos públicos se situaron en las dos décadas precedentes en alrededor de 12% del PIB.

<sup>5</sup> La tasa de incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado—IVA ([evasión fiscal](#)) subió de 1,8% del PIB en 2012 a 2,14% del PIB en 2014. Si bien hubo una reducción en las tasas del Impuesto sobre la Renta (ISR) en la reforma del 2012, la baja presión fiscal se debe principalmente a la caída de la recaudación del IVA.

una reducción del gasto público primario, el cual alcanzó 10,7% del PIB en 2015 (12,8% en 2007). Como resultado, Guatemala presenta niveles de inversión pública y gasto social que se encuentran entre los más bajos de la región<sup>6</sup>. Esta situación impone importantes limitantes a la capacidad del Estado para superar amplios rezagos sociales<sup>7</sup> y alcanzar un mayor crecimiento con inclusión.

- 1.5 **Problemas y sus causas.** Debido a la falta de capacidad institucional, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) no logra una recaudación fiscal eficiente y efectiva. Este problema se ve a su vez agravado por la insuficiente transparencia en el sector financiero y el significativo riesgo de actividades de lavado de activos y delitos financieros que la misma trae aparejados<sup>8</sup>.
- 1.6 La presión tributaria en Guatemala fue solamente el 10,2% del PIB en 2015, un esfuerzo tributario entre los más bajos de la región, que 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)<sup>9</sup>. Si bien las tasas impositivas en Guatemala no son altas, la baja presión tributaria ocurre principalmente debido a la ineficacia en la recaudación, lo que a su vez es producto de altas tasas de evasión fiscal y baja eficiencia entre los funcionarios de la SAT, conforme detallado en el ¶1.9.
- 1.7 En cuanto a las actividades de lavado de activos y delitos financieros, el [Índice de Lavado de Dinero de 2015](#) producido por el Instituto de Gobernanza de Basilea estima que Guatemala enfrenta un nivel de riesgo medio (en la posición 77 entre 152 países) y fue incluido entre los 4 países que tuvieron un mayor incremento del riesgo en el 2015, con un riesgo mayor que el de otros países de la región tales como México, El Salvador, Colombia y Perú. El índice mide el nivel de riesgo de lavado de dinero basado en la agregación de 14 indicadores que evalúan la fortaleza del marco institucional contra el lavado de dinero y la corrupción, así como la transparencia financiera y el estado de derecho. Uno de estos indicadores se basa en las propias evaluaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI)<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> El gasto destinado a Educación y Salud alcanza solo 2,6% y 2,4% del PIB, respectivamente; muy por debajo del promedio de ALC (4,4% y 4,2%). La inversión pública en Guatemala alcanzó 1,3% del PIB en 2015, el nivel más bajo de ALC, que presenta un tasa de inversión pública promedio de 5,6% del PIB.

<sup>7</sup> Entre los problemas sociales más severos se destacan la alta tasa de desnutrición crónica infantil (50%), de mortalidad materna (140 muertes por cada 100 mil nacidos vivos), una baja cobertura de educación secundaria (65%) y una alta proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (28%).

<sup>8</sup> Es común que rendimientos o transacciones que dejan de pagar los impuestos, sean ocultados de las autoridades fiscales, y luego necesitan reingresar a la economía legal mediante un proceso de lavado de activos, para que puedan utilizarse.

<sup>9</sup> [Fenochietto y Pessino \(2013\), IMF, Working Paper 13/244.](#)

<sup>10</sup> En otro indicador, *Moody's Investors* asigna a [Guatemala una calificación de Low Negative](#) en su factor de Fortaleza Institucional, y en este factor el control de la corrupción tiene un peso de 25%.

## 1. Gestión de la SAT de los ingresos tributarios y aduaneros y la coordinación con el Ministerio Público (MP)

- 1.8 La SAT fue creada en 1998, mediante Decreto del Congreso de la República, como entidad estatal descentralizada con autonomía funcional, económica, financiera y administrativa, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. La desactualización del marco normativo de la entidad, frente a los cambios de la economía y la dinámica del crimen organizado durante el transcurso del tiempo, no permite que la misma tenga una estructura organizacional adecuada para un efectivo y riguroso control sobre la integridad de sus funcionarios, ni para la mejora de las funciones de fiscalización de la recaudación, necesarias para reducir las brechas de evasión e incrementar la eficiencia de la institución. En complemento a las atribuciones de la SAT, están las del MP, responsable de los aspectos de investigación criminal relacionados con el fraude fiscal.
- 1.9 La SAT pasó por serios problemas de corrupción en los últimos años. En abril de 2015, el país enfrentó una de las crisis políticas más importantes de la historia reciente, que implicó a los más altos niveles de gobierno<sup>11</sup>. Algunos de los problemas identificados son: (i) el modelo de gobernanza de la SAT, con una fuerte presencia del sector privado en su Directorio, caracterizando un potencial conflicto de interés<sup>12</sup>; (ii) la baja cobertura de la evaluación integral y control sobre sus funcionarios<sup>13</sup>; (iii) la fragmentación de las funciones de investigación, análisis de riesgo y de inteligencia fiscal en unidades organizativas de segundo nivel<sup>14</sup>; (iv) la baja y declinante integridad y productividad de los funcionarios de la SAT<sup>15</sup>; (v) la débil gestión de las altas brechas de evasión fiscal<sup>16</sup>; (vi) el catastro de contribuyentes desactualizado (Registro Tributario Único—RTU)<sup>17</sup>; (vii) los macro procesos de recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA),

---

<sup>11</sup> En abril del 2015, el MP y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) anunciaron una investigación sobre la corrupción en la administración tributaria: “La Línea”. La investigación descubrió graves hechos de corrupción en la SAT y se revelaron cuantiosos fraudes en devoluciones de IVA, facturación, fiscalización y puertos, lavado de dinero, entre otros; incluyendo a los principales directivos de la SAT.

<sup>12</sup> El Directorio de la SAT decide en primera instancia sobre los actos de la administración, incluyendo reclamos tributarios, lo que caracteriza un potencial conflicto de interés. Más del 50% de los miembros del Directorio son representantes del sector privado.

<sup>13</sup> En los últimos cuatro años, menos del 20% de los funcionarios de la SAT presentaron declaraciones juradas patrimoniales.

<sup>14</sup> Esta fragmentación se refleja en 265 sistemas informáticos que no se comunican entre sí. La SAT 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).

<sup>15</sup> La recaudación total promedio por funcionario de la SAT cayó 7,3% en términos reales entre el 2013 y el 2015. Fuente: SAT.

<sup>16</sup> La [evasión](#) del IVA fue del 29,9% en el 2014, un aumento de más de 4 puntos porcentuales desde el 2012 (25,6%). Para el 2015 la SAT estima la evasión en 34,2%. La gestión de la brecha fiscal es débil debido a que se hace el cálculo solamente para el IVA y no para el ISR y otros ingresos. Adicionalmente, la brecha del IVA que es calculada, no es usada como una retroalimentación para mejorar las acciones de inteligencia fiscal.

<sup>17</sup> Hay una alta incidencia de los contribuyentes no-localizados, una falta de confiabilidad en los datos de la actividad económica desarrollada y es muy alto el porcentaje de inactivos (25%). Fuente: FMI.



Impuesto sobre la Renta (ISR) y Aduanas, son poco efectivos<sup>18</sup>; y (viii) la alta vulnerabilidad de su tecnología de control en puertos y aeropuertos, incluyendo debilidades en el control de la facturación<sup>19</sup>.

- 1.10 La cantidad de denuncias presentadas por la SAT asociadas al delito de defraudación tributaria vienen disminuyendo en los últimos años, de 322 denuncias en el 2013, a 122 en el 2014 y 110 en el 2015 (Fuente: Memoria de labores SAT correspondiente a esos años), dificultando la lucha contra el fraude fiscal. En esta materia, la SAT es responsable de iniciar los expedientes en el ámbito administrativo, que son posteriormente trasladados al MP, que realiza las investigaciones penales de fondo. Entre las principales causas de esta problemática, se encuentran también debilidades del MP, tales como la falta de una adecuada coordinación con la SAT y la falta de una arquitectura institucional que le garantice suficiente autonomía e independencia para enfrentar la persecución penal de la criminalidad, en particular en casos de alto impacto donde existen fuertes intereses políticos y económicos<sup>20</sup>. Esta situación motiva la reforma de la Ley Orgánica del MP, para establecer criterios claros para la remoción del Fiscal General, brindándole mayor independencia política a la institución.
- 1.11 Los hechos anteriores, además de comprometer la credibilidad de la SAT como institución, han afectado el nivel de recaudación tributaria, que había alcanzado su máximo durante 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 0,6% del PIB, mientras que el PIB creció 4,1%.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>12,1</b>	<b>11,3</b>	<b>10,3</b>	<b>10,4</b>	<b>10,9</b>	<b>10,8</b>	<b>11,0</b>	<b>10,8</b>	<b>10,2</b>
<b>Impuestos Directos (Renta, propiedad y otros)</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>
<b>Impuestos Indirectos</b>	<b>8,7</b>	<b>8,0</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>	<b>6,6</b>
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.

- 1.12 El actual gobierno que comenzó su gestión a comienzos de 2016, viene actuando decididamente para reestructurar, fortalecer y renovar los recursos humanos de la SAT. Para ello, se fortalecieron los procesos de reclutamiento, la capacitación y la incorporación de nuevo personal. De los aproximadamente 4.500 empleados que había en el 2015, se han desincorporado alrededor de 1.100 en 2016, los cuales están siendo reemplazados con nuevo personal más capacitado. La SAT viene reforzando la formación de su personal con el desarrollo de un plan de capacitación intensivo y el monitoreo de su

<sup>18</sup> Los macro procesos actuales y sus manuales de procedimientos permiten, por ejemplo, que se autoricen rangos para facturación del IVA sin inspección física de los establecimientos ni estudios sobre el volumen de actividad. Igualmente la falta de exigencia y control a las GEFASES (Emisoras de Factura Electrónica) permite que una factura sea usada como crédito por varias firmas.

<sup>19</sup> El IVA a importaciones es casi el 60% del total del IVA recaudado en el país, y tuvo una reducción de 0,3% del PIB en el 2015, principalmente debido al fraude fiscal investigado en "La Línea".

<sup>20</sup> Ministerio Público de Guatemala, "Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala 2015-2019".

implementación. De los 200 cursos incluidos en dicho plan, 93 cursos fueron impartidos entre enero y agosto de 2016, lo que contrasta con el promedio de horas de capacitación por empleado en 2015 (14 horas). Además, se tiene previsto incrementar las horas de capacitación en los próximos años. En particular el equipo directivo actual de la SAT se ha seleccionado bajo exigentes procesos de control de integridad y competencia.

## 2. Control sobre el lavado de dinero

- 1.13 El problema de insuficiente capacidad institucional de la SAT para reducir las brechas de evasión fiscal está relacionado con los flujos financieros ilícitos y el lavado de activos en el país. En general, la evasión fiscal es uno de los principales delitos asociados a la falta de transparencia financiera y al lavado de dinero, debido a que los rendimientos o transacciones que dejaron de pagar los impuestos correspondientes, son ocultados de las autoridades fiscales y luego necesitan reingresar a la economía legal mediante un proceso de lavado de activos, para que puedan utilizarse. Guatemala, en particular, ha sido recientemente afectada por diversos escándalos que incluyen acusaciones de lavado de activos<sup>21</sup> que pasaron por el sistema financiero del país. En algunos de estos casos, que aparecen en la investigación “La Línea”, se blanquearon activos provenientes del esquema de fraudes ocurridos en la gestión de la SAT.
- 1.14 La organización [Global Financial Integrity](#) (GFI) produce estimaciones anuales de flujos financieros ilícitos<sup>22</sup> para un número significativo de países. En Guatemala, GFI estima que los flujos financieros ilícitos entre 2004 y 2013 han sido en promedio de US\$2.179 millones por año, con un total acumulado de US\$21.793 millones en el mismo periodo<sup>23</sup>.
- 1.15 A su vez, la magnitud de los flujos ilícitos está relacionada con el nivel de opacidad del sector financiero de un país. La organización *Tax Justice Network* publica el Índice de Opacidad Financiera (*Financial Secrecy Index*) que mide,

---

<sup>21</sup> El lavado de activos se define como la transferencia entre personas físicas o jurídicas, de dinero y otros activos obtenidos a través de actividades ilegales (sobornos, evasión fiscal, contrabando, narcotráfico, etc.) para ocultarlos de las autoridades fiscales, y luego reingresarlos total o parcialmente a la economía legal. Esta actividad se apoya en una doble ventaja indebida: la primera en cuanto a su origen y la segunda en cuanto a la reutilización de los recursos “legitimados”, que genera una competencia desigual y distorsiona los incentivos para la inversión legal. Kar, D., and D. Cartwright-Smith. 2008. “*Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2002–2006.*” *Global Financial Integrity (GFI)*, Washington, DC.

<sup>22</sup> Estudios recientes muestran claramente que los flujos financieros ilícitos son un obstáculo importante para el desarrollo y el crecimiento económico, en la medida en que reducen el capital disponible para la inversión y la confianza de los inversionistas; disminuyen la disponibilidad de recursos públicos, inclusive desincentivando el pago de impuestos, y, finalmente, socavan la calidad y responsabilidad de las instituciones democráticas. Alessandra Fontana, Martin Hearson, *Illicit financial flows and measures to counter them: An introduction. U4 Anti-Corruption Resource Center, Norway, 2012.*

<sup>23</sup> La magnitud de los flujos financieros ilícitos a nivel global es un área de discusión. Murphy (2008) sostiene que las estimaciones de la pérdida varían. Christian AID (2008) indica que la manipulación de las transferencias de precios y los abusos relacionados con esta práctica resultan en la pérdida de ingresos por impuestos corporativos para el mundo en desarrollo, de al menos US\$160 mil millones al año. Raymond Baker (2005) propone que los Flujos Ilícitos Financieros (IFF, en inglés) totales anuales podrían ascender a US\$1 trillón. De esta cantidad, Baker estima que alrededor de US\$500 mil millones al año fluye de países en desarrollo y en transición”. Fuente: Richard Murphy, *Accounting for the Missing Millions, en Draining Development?: controlling flows of illicit funds from developing countries*, edited by Peter Reuter, *World Bank* 2008.

entre otros aspectos, el nivel de opacidad del sector financiero de aproximadamente 100 países. En este índice, Guatemala aparece entre los países con niveles de opacidad relativamente altos con un puntaje de 76 (100 representa el nivel de opacidad más alto). En ALC, solamente Bahamas (79), Belice (79), Paraguay (79), y algunos países del Caribe, muestran mayor opacidad financiera.

- 1.16 En el caso de Guatemala una de las causas principales de la opacidad del sector financiero es el aparente uso de mecanismos financieros fuera de plaza (*offshore*: actividades financieras localizadas fuera del país de residencia de sus beneficiarios.) para facilitar el lavado de activos<sup>24</sup>. Si bien en principio se puede dar un uso legítimo a estos mecanismos, su inadecuada regulación o su abuso puede reforzar el círculo de la evasión y el lavado de activos<sup>25</sup>. La falta de transparencia del sector *offshore* de Guatemala es evidente en los informes del GAFI y en documentos del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) del FMI.
- 1.17 El GAFI es el organismo internacional que redacta y rige los estándares<sup>26</sup> que los países deben adoptar e implementar para combatir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. La [última evaluación de Guatemala](#) en cuanto al cumplimiento de los estándares del GAFI data de 2010<sup>27</sup>. En cuanto a la regulación de las actividades de la banca *offshore*, la evaluación del 2010 del GAFI para Guatemala subraya la baja disponibilidad de información sobre estas entidades. La falta de una actualización de la legislación de Guatemala en materia de lavado de activos podría llevar a que el GAFI determine, cuando menos, un posible incumplimiento técnico de los Estándares. Ello trae aparejada la posibilidad que dicho organismo califique al país como una jurisdicción con

---

<sup>24</sup> De acuerdo con un análisis reciente realizado por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por su sigla en Inglés), con 444 intermediarios financieros involucrados, Guatemala es el sexto mayor usuario de los servicios de la firma legal Mossack Fonseca, al centro del escándalo "[Panama Papers](#)".

<sup>25</sup> Como señala el *Bank of International Settlements*, la transparencia de la información producida por los bancos es clave para el sector financiero de un país: "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". *Bank for International Settlements*, Proposed enhancements to the Basel II framework, 2009.

<sup>26</sup> Formalmente conocidos como Recomendaciones del GAFI – Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación. En este documento nos referimos simplemente a "[los Estándares](#)".

<sup>27</sup> En 2012 el GAFI adoptó una nueva versión de los Estándares. Se espera que para finales de 2016 esté concluida la nueva evaluación de Guatemala basada en los nuevos Estándares y en la nueva metodología de evaluación. Es importante resaltar que la nueva metodología de evaluación del GAFI es más exigente por requerir que los países no solamente cumplan con la implementación de un marco legal alineado con los Estándares, sino también puedan demostrar la efectividad del mismo.

deficiencias técnicas, con los consiguientes costos reputacionales y económicos<sup>28</sup>.

- 1.18 A la luz de estos problemas, 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 FSAP, poniendo de relieve una introducción gradual de las normas de Basilea III, reforzando la supervisión consolidada y la regulación de bancos *offshore*. Ello implica, fundamentalmente, adecuar la legislación a los estándares vigentes del GAFI.

### **3. Experiencia del Banco en el país y en el sector y lecciones aprendidas**

- 1.19 **Experiencia del Banco en el país.** El Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, identifica la evasión, la elusión, el contrabando, los gastos tributarios y la informalidad como los problemas que no han permitido que la carga tributaria se incremente, ya que representan desequilibrios en el sistema impositivo, restándole equidad y neutralidad, con un impacto severo sobre los segmentos más vulnerables de la población, con fuertes fluctuaciones en el gasto social y la inversión. Derivado de lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), establece como prioridad la Política Fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo, reconociendo que el crecimiento económico continuo y sostenido, es una condición previa para generar los ingresos necesarios para enfrentar las situaciones sociales que generan la pobreza y la exclusión.
- 1.20 De esa cuenta, el gobierno presidido por el licenciado Jimmy Morales diseñó su Plan de Gobierno 2016-2020, bajo un enfoque que tiene como premisa mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos y reducir la pobreza. Con ese propósito, el Gobierno está implementando un Plan basado en dos grandes temas, democracia participativa y gestión territorial, los cuales incluyen cinco ejes: Transparencia, Salud, Educación, Desarrollo Económico y Seguridad Ciudadana. Sobre la base de esos cinco ejes, se han desarrollado doce prioridades que marcarán el rumbo de la actual Administración de Gobierno. Es importante resaltar que las prioridades de Gobierno Abierto y Transparente y la Sostenibilidad Fiscal, buscan consolidar las finanzas públicas mediante una serie de acciones para aumentar los ingresos públicos y mejorar la eficiencia del gasto.

---

<sup>28</sup> Existen diversos autores que resaltan los efectos negativos del listado por el GAFI de un país como incumplidor. Entre ellos, Masciandaro *Is the Anti Money Laundering Compliance Convenient? International Capital Flows and Stigma Effect in Latin America: The Case of Paraguay*, Inter-American Development Bank 2013. En una misma dirección, Arruda y Farias luego del análisis de 36 jurisdicciones ALC entre 1960 y 2010, encuentran que el mal desempeño institucional por una jurisdicción (AML calificaciones, listas negras con los países no cooperadores, y los indicadores de corrupción) afecta negativamente la tasa de inversión a PIB, la proporción de Inversión Extranjera Directa (IED) y el PIB, y el desarrollo financiero (Relación entre los mercados de crédito y el PIB). Maria Elisa Farias and Monica Arruda De Almeida, *Does Saying 'Yes' To Capital Inflows Necessarily Mean Good Business? The Effect of Antimoney Laundering Regulations In The Latin American And The Caribbean Economies*, ECONOMICS & POLITICS, Volume 26 March 2014.

- 1.21 Con base en lo expuesto, desde inicios del año 2016 el Banco viene apoyando a la actual Administración de Gobierno a través del proceso de modernización de la SAT. En este marco, el Banco coordina acciones de asistencia técnica con la OTA (*Office of Technical Assistance*) del Departamento del Tesoro de los EEUU; y mantiene un diálogo con el FMI que busca identificar recomendaciones para el sector; y con el Banco Mundial, que está preparando un eventual préstamo de inversión de apoyo a la SAT y un Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas (PBL) multisectorial, que incluiría algunos aspectos del sector fiscal<sup>29</sup>. La OTA tiene como prioridad apoyar la modernización del Puerto Quetzal, una actividad incluida entre las acciones de política de este programa y que fue coordinada entre ambas instituciones. La División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco (FMM) viene apoyando a la SAT con varias asistencias técnicas para la definición de un plan estratégico a mediano plazo y un plan de acción de corto plazo para su modernización, incluyendo la preparación de un préstamo de inversión de apoyo a la SAT (GU-L1162) y que podría incluir recursos adicionales de una cooperación técnica.
- 1.22 En el área de la gestión fiscal en el país, el Banco apoyó la aprobación de una reforma tributaria en el 2012 con el Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (2764/OC-GU), cuyo objetivo fue aumentar la recaudación y ampliar la base tributaria. Entre las reformas impulsadas se destacan la aprobación de Ley Anti-evasión II que introdujo medidas para fortalecer la administración tributaria; y la Ley de Actualización Tributaria. Estas medidas contribuyeron al incremento de los ingresos fiscales en 0,2 puntos porcentuales del PIB, entre 2012 y 2013, resultado menor al esperado (1 punto porcentual)<sup>30</sup>. También, se registraron mejoras en la equidad del sistema tributario. En particular, la ampliación de la base tributaria sujeta al impuesto a la renta, la reducción de excepciones tributarias y la simplificación del impuesto a la renta para los trabajadores, promovieron una mayor progresividad del sistema.
- 1.23 Guatemala ha recibido también asistencia técnica del Banco sobre prevención de lavado de activos (ATN/AA-13021-GU). El Banco también está preparando una operación de Apoyo al Ministerio Público (GU-L1095) cuyos objetivos generales se complementan con los de este programa, en particular en lo que se refiere a modificar el sistema vigente de gestión de casos, unificando las etapas de investigación y persecución de delitos, para que sea más eficaz la resolución de delitos de corrupción.
- 1.24 **Experiencia del Banco en el sector.** El Banco ha apoyado diversas reformas de las administraciones tributarias en la región en los últimos años, con resultados muy positivos. La presente operación ha considerado las estrategias implementadas en administración tributaria en otros países, tales como la de Ecuador en 1998-2003 (1062/OC-EC) que permitió al Servicio de Rentas Internas incrementar la recaudación de 6% para 11% del PIB; o el Programa de

---

<sup>29</sup> El equipo de Programa del Banco coordinó con el Banco Mundial (BM) que la Ley de la SAT sería incluida tanto en el GU-L1096 como eventualmente en el Préstamo de Apoyo a Reformas de Políticas multisectorial del BM, debido a la importancia de esta reforma, que amerita un reconocimiento de ambas instituciones.

<sup>30</sup> Posterior a la aprobación de la Ley, la Corte de Constitucionalidad encontró indicios de inconstitucionalidad en algunos artículos, mientras que el gobierno realizó ajustes adicionales a la Ley, que en conjunto afectaron el alcance original de las reformas.

Apoyo a la Reforma Fiscal de Honduras (2452/BL-HO) que contribuyó al incremento de la recaudación en 2,3% del PIB en 2010-2011; y del Programa de Fortalecimiento de la Dirección General de Impuestos Internos de República Dominicana (1902/OC-DR) con un incremento en la recaudación de 2,1% del PIB en el período 2006-2013 (Fuente: Informe de Terminación de Proyecto—PCR, de estos préstamos).

- 1.25 En el área de transparencia financiera, el Banco también cuenta con una amplia experiencia de apoyo a los países, principalmente relacionada con el desarrollo e implementación de un programa de asistencia técnica en transparencia financiera (ATN/AA-13696-RG, ATN/AA-15291-RG, y ATN/AA-13021-GU; financiadas por el Fondo de Transparencia del Banco). Este programa se basa en tres pilares: (i) evaluaciones nacionales de riesgos y estrategias nacionales contra el lavado de dinero; (ii) fortalecimiento de la capacidad institucional de las agencias que rigen el marco antilavado y apoyo a las reformas legales en cumplimiento con los estándares del GAFI; y (iii) generación y diseminación de conocimiento. A través de este programa se han apoyado a 12 países de la región en sus esfuerzos de fortalecer sus marcos institucionales contra el lavado de dinero. El programa ha logrado resultados importantes, por ejemplo apoyando a 4 países (Ecuador, Nicaragua, Panamá y Paraguay) en sus exitosos esfuerzos de salir de la “Lista Gris” del GAFI (lista de países con deficiencias estratégicas para las que han desarrollado un plan de acción con el GAFI), y realizando reformas legales en 6 países. El Banco también ha apoyado la inclusión de componentes de integridad financiera en operaciones de préstamo. Por ejemplo, el programa de políticas 3146/OC-PN incluyó un componente de Fortalecimiento de la Transparencia Financiera, que incorporó medidas de políticas para la adopción de un Proyecto de Ley.
- 1.26 **Lecciones aprendidas.** En el programa fueron considerados los aprendizajes del Banco en los tres préstamos mencionados en el ¶1.24 (ver PCR de 1062/OC-EC, 2452/BL-HO, y 1902/OC-DR). Se destacan la necesidad de enlace entre el Banco y el ejecutor en todos los temas críticos que se presenten durante la ejecución del programa, a través de reuniones frecuentes y consultas directas, cuando sea necesario. Adicionalmente, el programa fue diseñado con base en las prioridades de los diagnósticos elaborados por el gobierno, el Banco, y otras instituciones involucradas, como el FMI y el Banco Mundial; y se garantizó la participación de otras instituciones públicas. Como en todos los PBL, es necesario promover la sostenibilidad de las mejoras; y en este caso, para minimizar el riesgo, el diseño de las reformas consideró la historia reciente de Guatemala (principalmente el 2764/OC-GU) y priorizó incluir un mayor número de acciones, con menor riesgo y alto impacto, que dependen mayormente de las instituciones directamente involucradas (SAT, Superintendencia de Bancos de Guatemala—SIB y Ministerio de Finanzas Públicas—MINFIN, que cuentan con un núcleo sólido de personal con liderazgo técnico y gerencial y fuerte apoyo político del gobierno.
- 1.27 Asimismo, en el diseño del programa se incorporaron las lecciones aprendidas del trabajo realizado por el Banco en temas de integridad financiera, incluyendo las principales conclusiones de la [evaluación de medio término](#) del programa de asistencia técnica de integridad financiera (ATN/AA-13696-RG). Se destaca en particular la importancia de: (i) asegurar la coordinación entre las distintas



- entidades encargadas de la regulación y supervisión del marco antilavado; (ii) implementar un enfoque integral del fortalecimiento institucional del sector; (iii) diseñar un marco sólido de medición de los resultados; y (iv) considerar en las fases tempranas del programa aspectos de sostenibilidad. Se utilizaron diagnósticos elaborados por el gobierno, el GAFI, el Banco, el FMI y otras instituciones relevantes, y en cooperación con estas mismas organizaciones, según un modelo de trabajo ya testeado para el programa de cooperación técnica del Banco en integridad financiera en Guatemala (ATN/AA-13021-GU, Herramientas de Información para Mejorar la Capacidad de Prevención de Lavado de Activos).
- 1.28 **Justificación estratégica del programa.** En el primer tramo de la operación se espera lograr el diseño de políticas y la elaboración de los instrumentos normativos para su aprobación, tanto para la reducción de la brecha de evasión fiscal y el incremento en la recaudación tributaria; como para una mejor y más amplia regulación y supervisión del sector financiero, incrementando su transparencia y protegiendo al mismo de posibles amenazas de lavado de activos. En el segundo tramo de la operación se espera lograr acciones complementarias o relacionadas a la implementación de las políticas definidas en el primer tramo, incrementando la capacidad institucional de los principales organismos relacionados con esta operación (SAT, SIB y MP), de forma a lograr los objetivos de la operación. El valor agregado del Banco en este proceso fue aportar asistencia técnica al país en el proceso de formulación de estas políticas, considerando la experiencia del Banco en el país y en los sectores correspondientes, además de contribuir con la construcción de consensos y el alineamiento con otras acciones en curso.
- 1.29 **Alineación estratégica.** El presente programa está alineado con las prioridades sectoriales de la Estrategia de País con Guatemala 2012-2016 (GN-2689), mediante el pilar del sector de gestión fiscal, y es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008). Se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, mediante la depuración del catastro de contribuyentes que apunta a incrementar la formalidad de los micronegocios y con el área transversal de capacidad institucional y Estado de derecho, por medio del fortalecimiento institucional de organismos públicos tales como la SAT y el MP y la mejora del marco regulatorio del sistema financiero y la lucha contra la corrupción. Adicionalmente, en cuanto el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6), el programa contribuye al indicador de impuestos recaudados como porcentaje del PIB, y al número de agencias gubernamentales beneficiadas por programas que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. 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 y es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal del Banco (GN-2831-3) e incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2016 (OPR) (GN-2849).
- 1.30 Adicionalmente, 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 Norte (PAPTN), que busca incrementar los ingresos fiscales a fin de mejorar la provisión de servicios de

educación y salud, y la efectividad en el gasto público y la transparencia en la gestión del Estado. El PAPTN 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: (i) sector productivo; (ii) capital humano; (iii) transparencia; y (iv) seguridad ciudadana. Todas estas acciones prioritarias del PAPTN requieren recursos para su financiación y este programa apoya el incremento de la recaudación tributaria, lo que contribuirá con las inversiones necesarias para el PAPTN.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.31 **Objetivo.** El objetivo del programa es mejorar la administración tributaria, y la transparencia del sector financiero en Guatemala, por medio de medidas de política orientadas al incremento de los ingresos tributarios y fortalecimiento de la prevención del lavado de activos. El programa se estructura bajo la modalidad de un PBL de tramos múltiples, en el que el financiamiento del Banco será desembolsado en dos tramos de hasta US\$125 millones cada uno.
- 1.32 Las acciones de política incluidas en el primer tramo están mayormente relacionadas con acciones de diseño y formulación de políticas y la elaboración de instrumentos normativos para su aprobación; mientras que las correspondientes al segundo tramo, están vinculadas con acciones complementarias o relacionadas con su implementación y operación.
- 1.33 **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 Políticas.
- 1.34 **Componente II. Mejora de la eficiencia y la efectividad en la recaudación tributaria.** El objetivo de este componente es fortalecer la SAT para aumentar la recaudación tributaria y aduanera. Las acciones de política de este componente para el primer tramo son:
- a. Definición de un nuevo modelo de gobernanza en la SAT, que modifica la composición y funciones del Directorio, y constituye el tribunal administrativo de primera instancia gubernativa en asuntos tributarios y aduaneros, mediante la preparación y envío al Congreso de la República de un Proyecto de Ley.
  - b. Ampliación e institucionalización de una evaluación integral y control sobre los funcionarios de la SAT, con la creación de la Unidad de Asuntos Internos, mediante la aprobación de un Acuerdo del Directorio de la SAT.
  - c. Institucionalización de un nuevo modelo de inteligencia fiscal y de gestión de riesgos en la fiscalización aduanera y tributaria, con la creación de la Gerencia de Investigación Fiscal en la SAT. La institucionalización de un nuevo modelo de inteligencia fiscal promoverá la integración de los sistemas informáticos de la SAT, lo que a su vez permitirá una mejora de los cruces de información. Adicionalmente, el levantamiento y la revisión de los



principales macro procesos de la SAT contribuirá a la actualización de varios sistemas informáticos.

- d. Reingeniería de personal de la SAT, incluyendo la revisión de los tipos de perfiles profesionales y técnicos requeridos, el diseño de la carrera de los funcionarios, y la disponibilidad de aproximadamente 450 plazas de trabajo (nuevas o vacantes).
- e. Identificación y publicación de las brechas de evasión del IVA para el 2015 y definición de las metas de recaudación del IVA para el 2016. La mejora en la capacidad de la SAT para calcular y publicar las brechas de evasión, en conjunto con la institucionalización de un nuevo modelo de inteligencia fiscal, permitirá mejorar la calidad de los planes de fiscalización y así promover un incremento en la recaudación. Complementariamente, la definición de metas de recaudación entre el MINFIN y la SAT genera incentivos a este objetivo. La publicación y el monitoreo de las brechas de evasión son un mecanismo adicional para la rendición de cuentas de la SAT.
- f. Depuración y fortalecimiento del catastro de contribuyentes, RTU, mediante la aprobación de un Plan de Modernización, que incluye una revisión de la identificación de los contribuyentes y los usuarios aduaneros. La SAT viene avanzando con una propuesta de depuración e identificación del contribuyente natural a través del Código Único de Identificación de Personas. El Plan de Modernización del RTU deberá incluir un análisis de alternativas estratégicas, además de una indicación detallada sobre cómo se implantará, su financiación y los plazos correspondientes.
- g. Levantamiento y revisión de los principales macro procesos de la SAT de IVA y Aduanas, incluyendo la identificación y estimación de riesgos operacionales y las estrategias para su mitigación. Como por ejemplo, un mejor proceso de gestión integral del IVA, con mejores formularios y obligaciones para el contribuyente, que permitan cruces de información para un mayor control de los créditos del IVA y elevar el nivel de calidad de todo el proceso de facturación electrónica. La Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional de la SAT lidera los procesos de reingeniería y revisión de procesos, en coordinación con las áreas específicas de IVA, Aduanas e ISR; y la Gerencia de Inteligencia Fiscal que será creada.
- h. Elaboración de un plan de control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero, con énfasis en Puerto Quetzal. El Puerto Quetzal fue seleccionado debido a su relevancia, ya que genera el 34% del total recaudado del IVA sobre importaciones y derechos arancelarios en el país (datos del 2015). El Plan incluirá acciones tales como el uso de precintos de sellamiento inteligentes, cámaras y sensores de movimiento en puertas; la implantación de protocolos sobre la entrada de personas y vehículos; la adquisición de equipos de telemetría para medición en tanques de gasolina, otros líquidos y otras importaciones a granel; auditorías de control y calibración de las básculas; análisis del territorio alrededor del puerto que podría proveer soporte logístico, de seguridad y de gerencia de actividades ilícitas; la mayor diligencia del MP para iniciar

acciones judiciales contra gestores y agencias de aduanas y otros operadores que estén involucrados en los ilícitos; y realización de un análisis de los principales *stakeholders* del Puerto, buscando la colaboración de la sociedad portuaria, sindicatos, operadores de carga en el puerto, operarios, seguridad, transportadores, gestores y agentes de aduana.

- i. Institucionalización de un marco de colaboración en investigaciones criminales de evasión tributaria y fraude fiscal, mediante un Acuerdo de Cooperación entre la SAT, el MP y la CICIG<sup>31</sup>, observando el mandato otorgado a ésta última por Naciones Unidas.
  - j. Fortalecimiento del MP, mediante la aprobación por el Congreso de la República de una reforma a la Ley Orgánica del MP, contribuyendo a una mayor coordinación con la SAT y a la ampliación de las investigaciones criminales de evasión tributaria, contrabando y fraude aduanero.
- 1.35 Las acciones de política de este componente para el segundo tramo son:
- a. Nuevo modelo de gobernanza en la SAT y tribunal administrativo de primera instancia gubernativa establecidos; mediante la aprobación de una Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la SAT. En este nuevo modelo de gobernanza, la transparencia fiscal será fortalecida con el desarrollo de mecanismos para la apertura del secreto bancario de los contribuyentes con la finalidad de mejorar la fiscalización tributaria.
  - b. Unidad de Asuntos Internos de la SAT en operación, revisa y monitorea las Declaraciones de Probidad de los funcionarios de la SAT mediante la aplicación de un protocolo de auditoría integral del personal.
  - c. Gerencia de Investigación Fiscal de la SAT en operación, prepara los insumos de información para la elaboración de los planes de fiscalización. Actividades de inteligencia fiscal pueden incluir, por ejemplo, el análisis de probables exportaciones con sobrepagos y volúmenes sobreestimados (el crecimiento de las devoluciones del IVA en los últimos años no corresponde con la actividad económica real o la revaluación de la moneda). Otro ejemplo es identificar importaciones ilícitas (contrabando) con un análisis de la diferencia entre la demanda interna estimada, a partir del consumo per cápita promedio, y la oferta doméstica legal registrada, como ocurre en el caso del consumo de la gasolina.
  - d. Contratación de aproximadamente 800 funcionarios durante el período 2016-2017 y la capacitación inicial del personal realizada.
  - e. Identificación y publicación de brechas de evasión del IVA para el 2016, desarrollo de una metodología para la medición de la brecha de evasión

---

<sup>31</sup> La CICIG fue ratificada por el Congreso de la República en 2007 y es un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al MP, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado en la investigación y desarticulación de delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad. La CICIG tiene un mandato hasta setiembre de 2017, y el actual gobierno ha solicitado una extensión al 2019.

para el ISR y sus primeras estimaciones, y definición de metas de recaudación del ISR y del IVA para el 2017.

- f. Plan de Modernización del catastro de contribuyentes (RTU) en implantación, incluyendo la depuración e identificación del contribuyente y un monitoreo de resultados.
  - g. Levantamiento y revisión del macro proceso de la SAT del ISR, incluyendo la identificación y estimación de riesgos operacionales y las estrategias para su mitigación.
  - h. Plan de control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero, en proceso de implantación en Puerto Quetzal, y planificación para su extensión a todos los puertos con fiscalización aduanera.
  - i. Investigaciones criminales de evasión tributaria y fraudes fiscales, en operación.
  - j. Ampliación de la presencia territorial de la Fiscalía de Delitos Económicos, mediante el fortalecimiento a través de la apertura de una agencia especializada en delitos de contrabando y fraude aduanero.
- 1.36 Las medidas de política que apoya el programa permitirán una reingeniería integral de la SAT y mejorar su articulación con el MP, contribuyendo a renovar el personal de la SAT y mejorar el control sobre sus funcionarios, institucionalizar un modelo de inteligencia fiscal en la entidad, depurar el catastro de contribuyentes, revisar los principales macro procesos de IVA, Aduanas e ISR, e intervenir en el control de la carga en Puerto Quetzal; contribuyendo a la reducción de la brecha de evasión fiscal y al incremento en la recaudación tributaria.
- 1.37 **Componente III. Mejora de la transparencia del sector financiero y de las actividades offshore.** El objetivo de este componente es fortalecer la prevención del lavado de activos con regulación, divulgación e intercambio de información y alineamiento a estándares internacionales. Las acciones de política de este componente para el primer tramo son:
- a. Mejorar la regulación y supervisión del sector financiero, en especial de las entidades *offshore*, requiriendo capital adicional a entidades que otorguen financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas, eliminando la excepción en el artículo relacionado con los no generadores de divisas, mediante una Resolución de la Junta Monetaria que modifica el reglamento sobre la adecuación de capital para entidades fuera de plaza o entidades *offshore*, casas de bolsa, empresas especializadas en servicios financieros, almacenes generales de depósito y casas de cambio, que forman parte de un Grupo Financiero y emisores de tarjetas de crédito que no formen parte de un grupo financiero. El principal propósito que busca la medida es un incremento del monto mínimo del patrimonio requerido para exposición a riesgos cambiarios (progresivamente del 20% al 40% del

capital de estas entidades), dado que aplica a las obligaciones en divisa extranjera para deudores no generadores de divisa extranjera.

- b. Mejorar la divulgación de la información de los indicadores financieros, respecto de la información histórica del sector, en especial de las entidades fuera de plaza o entidades *offshore*, las empresas especializadas en servicios financieros y otras que califique la Junta Monetaria, que formen parte de un grupo financiero y las casas de cambio, facultando al órgano supervisor a requerir la actualización de dicha información. Las principales categorías de información a publicarse incluyen las tasas de interés promedio ponderadas, los estados financieros mensuales, indicadores financieros identificados por la SIB, y estados financieros anuales, balance general condensado, estado de resultados condensado, estado de movimiento del capital contable y estado de flujo de efectivo. La medida de política propuesta es de ampliar estos requisitos de transparencia con relación a la periodicidad, plazo de publicación y/o cantidad de registros históricos requeridos.
- c. Fortalecer el sistema de prevención de lavado de activos en Guatemala, observando las recomendaciones del GAFI del 2010 y su metodología de evaluación, mediante un Plan Estratégico Nacional en cumplimiento de los Estándares del GAFI adoptado por la Comisión Presidencial de Coordinación de los Esfuerzos contra el Lavado de Dinero u otros Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en Guatemala (COPRECLAF)<sup>32</sup>.
- d. Mejorar el intercambio de información entre las entidades miembros e invitadas de la COPRECLAF, con responsabilidad en la prevención de lavado de activos y de administración tributaria, mediante la adopción de un acuerdo marco de coordinación interinstitucional e intercambio de información entre los mismos, incluyendo la SAT.
- e. Fortalecer la normativa de prevención de lavado de activos, mediante la preparación de un Proyecto de Ley para fortalecer el sistema de prevención y represión del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y la

---

<sup>32</sup> La COPRECLAF elabora y adopta el Plan Estratégico Nacional. Fue creada mediante Acuerdo Gubernativo Número 132-2010 del Presidente de la República, modificado mediante Acuerdo Gubernativo Número 145-2014, en el que se amplió su mandato, vigencia y miembros. Su objetivo es coordinar los esfuerzos y la cooperación entre las instituciones del Estado que participan en la prevención, control, vigilancia y sanción de los delitos de lavado de activos. La COPRECLAF es presidida por el Vicepresidente de la República y tiene como miembros al Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Gobernación, Ministro de la Defensa Nacional, Ministro de Economía, el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado, el Secretario General de la Secretaría Nacional de Bienes en Extinción de Dominio, el Director General de la Inteligencia Civil, el Superintendente de Administración tributaria y el Superintendente de Bancos. La COPRECLAF tiene como invitados regulares: el Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público y el Presidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala. En la elaboración del Plan Estratégico Nacional, la COPRECLAF en el pasado ha convocado a otros organismos del Estado – además de sus miembros e invitados – para que colaboren en el proceso. La Intendencia de Verificación Especial adscrita a la Superintendencia de Bancos actúa como su Secretaria Técnica.

proliferación de armas de destrucción masiva, que incluye reformas a las principales leyes asociadas con la materia.

- 1.38 Las acciones de política de este componente para el segundo tramo son:
- a. Verificación por parte de la SIB del cumplimiento de la Resolución emitida por la Junta Monetaria, en cuanto a requerir capital adicional a entidades que otorguen financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas.
  - b. Verificación por parte de la SIB del cumplimiento de la Resolución emitida por la Junta Monetaria para mejorar la divulgación de la información de los indicadores financieros, mediante aplicación de la misma a las entidades del sistema.
  - c. Adecuar el Plan Estratégico Nacional Contra el Lavado de Activos, y el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, a los Resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos y el Informe de Evaluación Mutua de los grupos regionales del GAFI (GAFILAT-Latinoamérica y GAFIC-Caribe) previsto que se publique a finales del 2016 o inicio del 2017.
  - d. Implementar un sistema de intercambio de información estadística entre las entidades miembros e invitadas de la COPRECLAFI mediante una plataforma tecnológica diseñada con tal propósito.
  - e. Remitir al Congreso de la República de Guatemala un Proyecto de Ley para fortalecer la normativa de prevención y represión del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
- 1.39 El apoyo a estas políticas resultará en una mejor y más amplia regulación y supervisión del sector financiero, incrementando su transparencia, protegiendo al mismo de posibles amenazas de lavado de activos e incrementando la capacidad de los principales organismos relacionados con esta operación—SAT, SIB y MP—de coordinar sus esfuerzos para detectar, prevenir y sancionar prácticas irregulares.

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.40 **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 2018, 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 2018. 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 12,5 millones de Quetzales anuales en el 2018; y (ii) resultados del GAFI para Guatemala en 2016-2017, califica como “Cumplida” la recomendación sobre controles internos

y sucursales extranjeras<sup>33</sup>. Otros resultados y productos están detallados en la [Matriz de Resultados](#).

- 1.41 **Análisis económico y financiero.** Se realizó un análisis económico general de las reformas incluidas en el programa. Si bien el programa es más amplio e incluye otro componente (transparencia del sector financiero), el análisis económico se centra esencialmente en el componente de eficiencia y efectividad en la recaudación. La metodología usada se conoce como *static scoring* y busca estimar el efecto en la recaudación de las acciones propuestas, suponiendo que no hay retroalimentación entre impuestos recaudados y actividad económica general.
- 1.42 El [Análisis Económico](#) llevado a cabo muestra que aún bajo supuestos muy conservadores de mejora en la gestión tributaria, los resultados financieros pueden ser sustanciales. Si la evasión de IVA se reduce en un 10% y la capacidad institucional se mantiene durante cinco años, el programa podría generar cerca de US\$505 millones de dólares en valor presente a 2017. Otros US\$140,7 millones de dólares adicionales se recaudarían si las intervenciones planeadas sobre las aduanas del país son capaces de reducir el contrabando en 10% a lo largo de un lustro. Considerando un costo de las reformas de US\$33,4 millones en valor presente del 2017, el resultado neto alcanzaría US\$613,6 millones al final de los cinco años. Todos los valores presentes de este párrafo fueron calculados a una tasa de descuento de 12% al año.
- 1.43 **Validación interna y externa.** El programa y las autoridades tienen la visión de que antes de considerar una reforma tributaria estructural es más importante proveer a la SAT con la fortaleza institucional y la capacidad técnica y administrativa para cumplir su función de forma eficaz y eficiente. Una reforma tributaria con una SAT institucionalmente débil solo llevará a escalar los niveles actuales de evasión. Esta posición es consistente con la idea de Casanegra de Jantscher (1990)<sup>34</sup> quien argumenta que, en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 La presente operación ha sido estructurada como un Préstamo en Apoyo de Reformas de Política de tramos múltiples, en la que el desembolso de los recursos del financiamiento del Banco será realizado en dos tramos. Esta modalidad ha sido seleccionada con el fin de promover el diseño y la implantación de políticas, normas e instrumentos de gestión en el mediano plazo, las cuales permitirán enfrentar la falta de capacidad institucional en la SAT y aumentar la transparencia en el sector financiero. Conforme al documento CS-3633-1, párrafo 3.27 literal (b), se justifica el tamaño de la operación sobre la

<sup>33</sup> La Recomendación número 22 del 2010, será convertida en la recomendación número 18 en el 2016, conforme la nueva versión de los estándares del GAFI publicada en 2012.

<sup>34</sup> Casanegra de Jantscher (1990): "Administering the VAT," in M. Gillis, C. Shoup y G. Sicut (eds.) *Value-Added Taxation in Developing Countries*, World Bank, Washington DC, p. 179.

base de las necesidades de financiamiento que experimenta el país, así como la complejidad y magnitud de las reformas, que son necesarias para los retos de desarrollo, y conforme el análisis económico realizado, generarán un impacto mucho superior al tamaño del préstamo. Es un PBL debido a que ya se conocen bien los detalles de las medidas esenciales del proceso de reforma propuesto a mediano plazo, y el gobierno desea utilizar las condiciones de la operación para dar a conocer su determinación de llevar a cabo el programa de reformas de política y de cambio institucional a mediano plazo y cumplir el cronograma de ejecución.

- 2.2 **Monto de la operación.** El monto del financiamiento del Banco será hasta por la suma de US\$250 millones, los cuales se esperan desembolsar en dos tramos de US\$125 millones cada uno, a partir de 2017. Con el otorgamiento de este PBL, el Banco contribuirá al financiamiento del 22% del déficit fiscal del Gobierno Central estimado para 2017 (14% de las necesidades brutas de financiamiento), con lo cual se atiende a lo previsto en: Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1, párrafo 3.27)<sup>35</sup>.

#### **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 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. En atención a la Directiva B.13 de la Política Operativa OP-703, este programa no requiere clasificación.

#### **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 Se considera que el riesgo fiduciario asociado a la operación es bajo, pues se trata de un instrumento financiero que no contempla adquisiciones, a través del cual se provee fondos de libre disponibilidad, los cuales serán desembolsados una vez cumplidas las condiciones de reforma de política establecidas en el Contrato de Préstamo; para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios.

#### **D. Otros Riesgos del Programa**

- 2.5 **Macroeconómico.** Que no se logre alcanzar los niveles de estabilidad fiscal esperados, debido a la debilidad en la gestión de políticas económicas o de la ocurrencia de factores externos como los desastres naturales, variaciones en el precio de las exportaciones del país, y las crisis financieras internacionales que puedan afectar negativamente el escenario macroeconómico de Guatemala. Este es un riesgo que no se puede controlar totalmente, sin embargo el país tiene demostrado responsabilidad fiscal continuamente en los últimos años, lo que contribuye en mitigar el riesgo (Riesgo Bajo).

---

<sup>35</sup> Las necesidades brutas de financiamiento del país, se estiman, en promedio, en US\$2.031 millones anuales para el período 2016-2020, las cuales, en función de la estabilidad macroeconómica registrada en los últimos años, ha permitido que el país pueda cubrirlas mediante el acceso a los mercados de capitales doméstico e internacional, incluyendo fuentes de financiamiento multilateral.

- 2.6 **Desarrollo.** La ratificación del programa por parte del Poder Legislativo podría demorar. Para mitigar este riesgo, el MINFIN tiene previsto un cronograma de seguimiento junto al Congreso de la República (Riesgo Alto). **Sostenibilidad.** Considerando las experiencias previas con este tipo de programa en Guatemala y otros países, existe un riesgo de que algunas reformas no sean sostenibles en el tiempo. Para mitigar este riesgo, el programa mantiene un diálogo con las autoridades de forma que las reformas sean consensuadas lo más posible y que sean institucionalizadas en instrumentos legales o de otra naturaleza, y sostenibles en el tiempo. Adicionalmente, el nuevo gobierno recién empezó y tiene tiempo suficiente para institucionalizar las reformas, y la estrategia adoptada en el programa ha sido de no concentrarse en pocas acciones de reforma, y más bien preparar un conjunto completo de acciones con menor resistencia política de cada una y gran impacto en la suma de todas ellas (Riesgo Medio).

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El Prestatario es la República de Guatemala y el Organismo Ejecutor (OE) del programa será el MINFIN que coordinará con la SAT, MP y la SIB según sea necesario para el cumplimiento de los medios de verificación para los desembolsos.
- 3.2 El OE es el responsable de: (i) realizar la coordinación entre las diferentes instituciones que tengan a su cargo la implementación de medidas para el cumplimiento de las condiciones de desembolso de sus entidades; (ii) efectuar el seguimiento y proveer la evidencia del cumplimiento de las condiciones de política acordadas; (iii) preparar los informes necesarios en los plazos acordados con el Banco; y (iv) consolidar la información que permita evaluar los resultados del programa. Las instancias de coordinación del MINFIN con la SAT se dan en el marco que el MINFIN es el supervisor de la SAT, bajo el Viceministerio de Ingresos y Evaluación Fiscal; y la Dirección de Crédito Público del MINFIN, como contraparte del Banco, coordina permanentemente con la SIB y el MP las acciones de políticas acordadas.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al desembolso correspondiente a cada tramo del financiamiento: El desembolso correspondiente a cada uno de los tramos del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política establecidas para cada uno de ellos, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), y de las condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo.**

#### B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.4 **Monitoreo.** Se elaboró un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) para monitorear los resultados del programa. Los parámetros clave para su preparación fueron los siguientes: (i) Matriz de Políticas; (ii) [Matriz de Resultados](#); y (iii) [Medios de Verificación](#). El MINFIN y el Banco realizarán reuniones periódicas para el



seguimiento de los resultados de la operación y para prever y resolver dificultades técnicas asociadas a la ejecución de la misma. El MINFIN proveerá al Banco toda la información necesaria para medir el cumplimiento de las condiciones del programa y brindará la información oportunamente sobre el avance del mismo.

- 3.5 **Evaluación.** Se basará en la medición de resultados, que utilizará el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#). El programa será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los productos y resultados que integran el marco de resultados del programa, y preparará un Informe de Terminación de Proyecto (PCR) al final de su ejecución.

#### IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del Gobierno de Guatemala con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación. Asimismo, el Banco acordó con el Gobierno de Guatemala una Matriz de Políticas donde se describen las acciones de política de la presente operación.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>	<b>Alineado</b>		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>	<b>Alineado</b>		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2689	Mejorar la estructura impositiva.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>	<b>Evaluable</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Puntuación máxima</b>
	8.1		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	8.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	6.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	3.5		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	<b>Medio</b>		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
<b>Clasificación de los riesgos ambientales y sociales</b>	<b>B.13</b>		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.	
No-Fiduciarios			
<b>La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:</b>			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	El Banco ha apoyado al país a través de cooperaciones técnicas de integridad financiera y para prevenir el lavado de activos (ATN/AA-13021-GU, ATN/AA-13696-RG).	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El objetivo general del proyecto es mejorar la administración tributaria y la transparencia del sector financiero en Guatemala. Los objetivos específicos incluyen el incremento de los ingresos tributarios y el fortalecimiento de la prevención del lavado de activos.

El documento presenta los problemas que se abordarán en el proyecto, así como sus factores causantes. Los beneficiarios del proyecto están claramente especificados. Sin embargo, el proyecto no presenta evidencia adecuada de validez interna o externa para las soluciones propuestas.

La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. La matriz de resultados está adecuadamente construida y contiene los elementos necesarios para el monitoreo del proyecto. El programa incluye un plan de monitoreo y evaluación. Sin embargo la propuesta detallada de trabajo no ha sido especificada de forma adecuada.

El programa incluye un análisis de coste-beneficio (ACB), donde los beneficios económicos han sido claramente cuantificados y los costes reflejan los costes reales de los recursos a la economía. Los supuestos utilizados han sido claramente presentados y se ha realizado un análisis de sensibilidad tomando en consideración variaciones en supuestos clave.

La clasificación de riesgo general del programa es media. Las medidas de mitigación han sido identificadas y presentan indicadores de seguimiento adecuados.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

<b>Objetivo del Programa:</b>	Mejorar la administración tributaria, y la transparencia del sector financiero en Guatemala, por medio de medidas de política orientadas al incremento de los ingresos tributarios y fortalecimiento de la prevención del lavado de activos.
-------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Componente I. Estabilidad Macroeconómica</b>	
<b>Compromisos de Política Primer Tramo</b>	<b>Compromisos de Política Segundo Tramo</b>
1. Asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.	1. Asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas.
<b>Componente II. Mejora de la eficiencia y efectividad de la SAT</b>	
<b>Compromisos de Política Primer Tramo</b>	<b>Compromisos de Política Segundo Tramo</b>
1. Definición de un nuevo modelo de gobernanza en la SAT, que modifica la composición y funciones del Directorio, y constituye el tribunal administrativo de primera instancia gubernativa en asuntos tributarios y aduaneros, mediante la preparación y envío al Congreso de la República de un Proyecto de Ley.	1. Nuevo modelo de gobernanza de la SAT y tribunal administrativo de primera instancia gubernativa establecidos, mediante la aprobación de una Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la SAT.
2. Ampliación e institucionalización de evaluaciones integrales y control sobre los funcionarios de la SAT, con la creación de la Unidad de Asuntos Internos, mediante la aprobación de un Acuerdo del Directorio de la SAT.	2. Unidad de Asuntos Internos de la SAT en operación, revisa y monitorea las Declaraciones de Probidad de los funcionarios de la SAT mediante la aplicación de un protocolo de auditoría integral del personal.
3. Institucionalización de un nuevo modelo de inteligencia fiscal y de gestión de riesgos en la fiscalización aduanera y tributaria, con la creación de la Gerencia de Investigación Fiscal.	3. Gerencia de Investigación Fiscal de la SAT en operación, prepara los insumos de información para la elaboración de planes de fiscalización.
4. Reingeniería de personal de la SAT, incluyendo la revisión de los tipos de perfiles profesionales y técnicos requeridos, el diseño de la carrera de los funcionarios y la disponibilidad de aproximadamente 450 plazas de trabajo (nuevas o vacantes).	4. Contratación de aproximadamente 800 funcionarios durante el período 2016-2017 y capacitación inicial del personal realizada.
5. Identificación y publicación de brechas de evasión del IVA para el 2015 y definición de metas de recaudación del IVA para el 2016.	5. Identificación y publicación de brechas de evasión del IVA para el 2016, desarrollo de una metodología para la medición de la brecha de evasión para el ISR y sus primeras estimaciones, y definición de metas de recaudación del ISR y del IVA para el 2017.

<b>Compromisos de Política Primer Tramo</b>	<b>Compromisos de Política Segundo Tramo</b>
6. Depuración y fortalecimiento del catastro de contribuyentes RTU, mediante la aprobación de un Plan de Modernización, que incluye una revisión estructural de la identificación de los contribuyentes y los usuarios aduaneros.	6. Plan de Modernización del catastro de contribuyentes RTU, en proceso de implantación, incluyendo su depuración e identificación del contribuyente y un monitoreo de resultados.
7. Levantamiento y revisión de los principales macro procesos de la SAT de IVA y Aduanas, incluyendo la identificación y estimación de riesgos operacionales y las estrategias para su mitigación.	7. Levantamiento y revisión del macro proceso de la SAT de ISR, incluyendo la identificación y estimación de riesgos operacionales y las estrategias para su mitigación.
8. Elaboración de un plan de control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero, con énfasis en Puerto Quetzal.	8. Plan de control integral de la carga en los recintos fiscalizados durante el despacho aduanero, en proceso de implantación en Puerto Quetzal, y planificación para su extensión a todos los puertos con fiscalización aduanera.
9. Institucionalización de un marco de colaboración en investigaciones criminales de evasión tributaria y fraude fiscal, mediante un Acuerdo de Cooperación entre la SAT, el MP y la CICIG, observando el mandato otorgado a ésta última por Naciones Unidas.	9. Investigaciones criminales de evasión tributaria y fraudes fiscales, en operación.
10. Fortalecimiento del MP, mediante la aprobación por el Congreso de la República de una reforma a la Ley Orgánica del Ministerio Público.	10. Ampliación de la presencia territorial de la Fiscalía de Delitos Económicos, mediante el fortalecimiento a través de la apertura de una agencia especializada en delitos de contrabando y fraude aduanero.
<b>Componente III. Mejorar la transparencia del sector financiero y de las actividades <i>offshore</i></b>	
<b>Compromisos de Política Primer Tramo</b>	<b>Compromisos de Política Segundo Tramo</b>
1. Mejorar la regulación y supervisión del sector financiero, en especial de las entidades <i>offshore</i> , requiriendo capital adicional a entidades que otorguen financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas, eliminando la excepción en el artículo relacionado con los no generadores de divisas.	1. Verificación por parte de la SIB del cumplimiento de la Resolución emitida por la Junta Monetaria, en cuanto a requerir capital adicional a entidades que otorguen financiamiento en moneda extranjera a deudores no generadores de divisas.
2. Mejorar la divulgación de la información de los indicadores financieros, respecto de la información histórica del sector, en especial de las entidades fuera de plaza o entidades <i>offshore</i> , las empresas especializadas en servicios financieros y otras que califique la Junta Monetaria, que formen parte de un grupo financiero y las casas de cambio, facultando al órgano supervisor a requerir la actualización de dicha información.	2. Verificación por parte de la SIB del cumplimiento de la Resolución emitida por la Junta Monetaria para mejorar la divulgación de la información de los indicadores financieros, mediante aplicación de la misma a las entidades del sistema.

Compromisos de Política Primer Tramo	Compromisos de Política Segundo Tramo
<p>3. Fortalecer el sistema de prevención de lavado de activos en Guatemala, observando las recomendaciones del GAFI del 2010 y su metodología de evaluación, mediante un Plan Estratégico Nacional alineado a estos Estándares.</p>	<p>3. Adecuar el Plan Estratégico Nacional Contra el Lavado de Activos, y el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, a los Resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos y el Informe de Evaluación Mutua de los grupos regionales del GAFI (GAFILAT-Latinoamérica y GAFIC-Caribe) previsto publicarse a finales del 2016 o inicio del 2017.</p>
<p>4. Mejorar el intercambio de información entre las entidades miembros e invitadas de la COPRECLAFI con responsabilidad en la prevención de lavado de activos y de administración tributaria, mediante la adopción de un acuerdo marco de coordinación interinstitucional e intercambio de información entre los mismos, incluyendo la SAT.</p>	<p>4. Implementar un sistema de intercambio de información estadística entre las entidades miembros e invitadas de la COPRECLAFI mediante una plataforma tecnológica diseñada con tal propósito.</p>
<p>5. Fortalecer la normativa de prevención de lavado de activos, mediante la preparación de un proyecto de ley para fortalecer el sistema de prevención y represión del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, que incluye reformas a las principales leyes asociadas con la materia.</p>	<p>5. Remitir al Congreso de la República de Guatemala un proyecto de ley para fortalecer la normativa de prevención y represión del lavado de activos y financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

Guatemala. Préstamo \_\_\_/OC-GU a la República de Guatemala  
Programa de Administración Tributaria y Transparencia

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, con el fin de otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de administración tributaria y transparencia. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016)