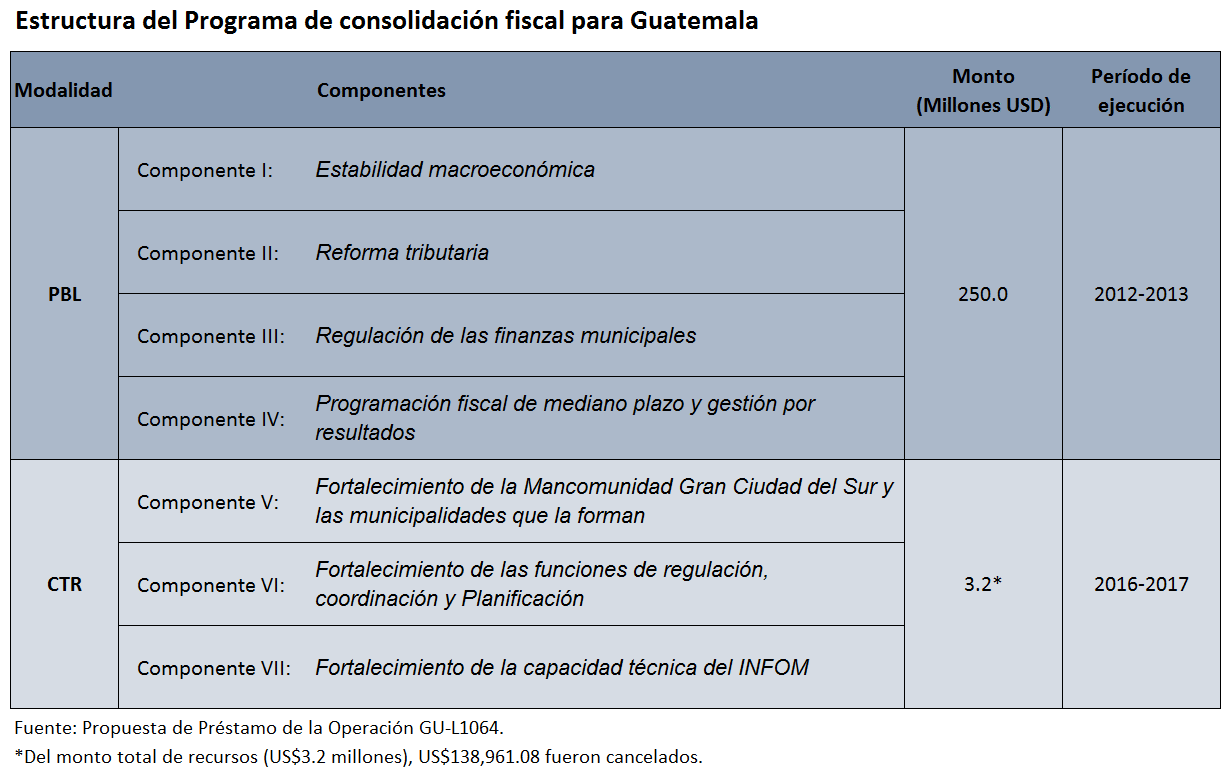
**Resumen del Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala[[1]](#footnote-1)**



**1. Diagnóstico**

Las finanzas públicas de Guatemala presentan cuatro problemas fundamentales: (i) bajos ingresos tributarios y susceptibles a choques internacionales, dado que su estructura está basada en impuestos indirectos, y a que el impuesto sobre la renta3, debido a que provee espacio legal a la elusión debido a su diseño, tiene poca capacidad de recaudación; (ii) poca capacidad institucional y de articulación entre el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la SAT, que impiden hacer frente a los desafíos en materia de transparencia y tributación internacional; (iii) leyes y normas presupuestarias rígidas que han impedido el mejor uso y focalización del gasto para alcanzar resultados medibles; (iv) un proceso de descentralización fiscal institucionalmente débil dada la baja coordinación entre las instituciones del gobierno central y las municipalidades, que impide el registro y monitoreo adecuado del endeudamiento municipal; y (v) baja capacidad financiera e institucional a nivel municipal en la provisión de servicios públicos.

La estructura tributaria guatemalteca tiene una alta dependencia de los impuestos indirectos, especialmente del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que en las últimas dos décadas han aumentado su participación de manera sostenida. En la coyuntura de la crisis global de 2009, la dependencia del IVA puso de manifiesto la alta vulnerabilidad del sistema impositivo a las influencias externas, al sufrir la recaudación una caída del 4,6% en 2009 con respecto a 2008, explicada en un 74% por la caída del IVA y particularmente el de las importaciones, rubro altamente dependiente de la recaudación del petróleo y sus derivados. Para reforzar y complementar la política tributaria, se hace necesario cerrar espacios a la elusión y evasión con medidas administrativas. Esto requiere una batería de medidas legales que abarquen tanto disposiciones del Código Tributario que regulen la relación entre el contribuyente y el fisco, hasta delimitaciones específicas de los principales impuestos respecto de su base imponible. Ello motiva la necesidad de fortalecer la imposición directa y diversificar la base tributaria.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta (ISR) en Guatemala, éste se ha caracterizado por un régimen de imposición que es muy complejo y su recaudación es exigua. El sistema está compuesto por varias piezas interrelacionadas: (i) un impuesto general a la tasa del 5% sobre las rentas brutas; (ii) un impuesto optativo a la tasa del 31% sobre las rentas netas; (iii) un impuesto a la tasa del 1% sobre el valor de los activos netos o de los ingresos brutos según corresponda, deducible al ISR (actualmente denominado Impuesto de Solidaridad); y (iv) un impuesto progresivo a la renta del trabajo en relación de dependencia, entre otros regímenes adicionales. Al existir la posibilidad de cambiar de un régimen a otro con una casi total facilidad en todos los ejercicios (del general al optativo o viceversa), donde los contribuyentes sólo necesitan avisar sobre su decisión a la SAT antes del inicio de cada año calendario, el sistema ha dado posibilidades de elusión permanente en beneficio del contribuyente. Asimismo, el ISR presentaba problemas muy significativos como ser el crédito por el IVA en las compras de los contribuyentes, la inclusión de varias rentas de capital en detrimento de otras, por ejemplo dividendos, y la carencia de disposiciones de tributación internacional.

En el ámbito de la transparencia y cooperación tributaria internacional, producto de la crisis financiera de 2008, surgió un movimiento internacional a favor de la transparencia fiscal y la cooperación internacional contra el fraude tributario. Esto se ha visto reflejado en los estándares de transparencia tributaria establecidos por la Organización para el Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), cuya aplicación legal y administración está siendo evaluada por el Foro Global (FG) que es integrado por más de 100 países, siendo así que todas las jurisdicciones serán alcanzadas en el lapso de un quinquenio. El resultado de la primera fase de revisión del FG dio que Guatemala no cumple con el estándar internacional sobre transparencia e intercambio de información tributaria. Guatemala es uno de los pocos países latinoamericanos que permanece en la lista gris de paraísos fiscales de la OCDE, que impide compartir información para propósitos tributarios.

La descentralización fiscal en Guatemala se caracteriza por tener un marco institucional y de endeudamiento municipal débil, debido a la ausencia de una regulación fiscal apropiada, ya que el MINFIN carece de una unidad especializada para tal efecto. Asimismo, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) requiere ser fortalecido en su papel intermediador y financiador de la inversión municipal para que cumpla sus funciones de evaluación ex ante de la capacidad de endeudamiento municipal, y de control y seguimiento del mismo. Según datos del 2010, los ingresos propios municipales son muy bajos, el 1% del PIB y el indicador de auto sostenibilidad (gastos de funcionamiento sobre ingresos propios) para el agregado de los 334 municipios es de 108%. El 74% del total de los ingresos municipales provienen de la administración central, mientras que el 26% restante proviene del Impuesto Único Sobre el Inmueble (IUSI), arbitrios y tasas municipales. Debido a la baja recaudación, las municipalidades se endeudan para financiarse. Un ejemplo, es el financiamiento del flujo de caja de corto plazo para pagar los salarios de los empleados municipales6, lo que se convierte en deuda a corto plazo en condiciones onerosas para las finanzas municipales.

La deuda pública municipal se ha mantenido, de acuerdo a los registros en SIAF-Muni y el INFOM, en el período 2007 al 2010 por debajo del 1% del PIB, llegando a su nivel más alto en 2009—0,7%—y bajando al 0,4% del PIB durante el penúltimo año de gestión de los gobiernos locales. No existe un dato oficial validado del saldo de la deuda municipal. Por ejemplo, según registros del INFOM, las municipalidades tienen deuda con el INFOM y con la banca comercial, en 2010, de aproximadamente 0,53% del PIB). Por otra parte, según los registros del Sistema de Administración Financiera Municipal (SIAF-MUNI), la deuda total es de aproximadamente (0,43% del PIB). La falta de registros fiables que integren todos los pasivos de las municipalidades, combinado con la falta de monitoreo financiero del endeudamiento municipal, llevó al Congreso de la República a aprobar una reforma del Artículo 110 del Código Municipal, en la cual se estableció la restricción para que las municipalidades contraten empréstitos que impliquen compromisos de pago más allá del período de gobierno municipal. La falta de control de la deuda municipal y la baja inversión municipal (0,4 % del PIB) son resultados de un proceso de descentralización fiscal que no es regulado por el MINFIN y que delega al Instituto de Fomento Municipal (INFOM) el papel de intermediador crediticio, que exige únicamente verificar que una municipalidad tenga espacio para pagar servicios de deuda del total del aporte constitucional y el IVA-Paz que le es transferido por el gobierno central.

En 2010, por iniciativa del Gobierno de Guatemala y con el apoyo del Banco, el Banco Mundial y la Unión Europea, se realizó la preparación del Informe de Desempeñó de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA por sus siglas en inglés *Public Expenditure and Financial Accountability*), el cual revela que Guatemala ha desarrollado en los últimos 15 años un proceso de reforma de la administración financiera pública que ha logrado avances muy importantes. El informe PEFA revela, que existen varios aspectos del sistema de administración financiera que limitan sus bondades, tales como: (i) la desarticulación del presupuesto con las necesidades sectoriales, ya que si bien se respeta el techo anual de presupuesto aprobado por el Congreso de la Republica, las reasignaciones inter institucionales son significativas, distorsionando las metas sectoriales; y (ii) la continua aplicación de prácticas paralelas para la ejecución del presupuesto, lo cual limita la credibilidad de la información financiera pública y acentúa la percepción de falta de transparencia por el no cumplimiento de las normas del sistema de adquisiciones vigente.

Lo anterior se enmarca dentro de los condicionantes constitucionales y de política pública imbuidos dentro de las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso, que provocan una alta rigidez presupuestaria, al estar comprometidos el 89% de los recursos en destinos sectoriales específicos (38,6%), remuneraciones (21,3%), servicio de la deuda pública (14%), aportes a instituciones públicas (8,5%) y pensiones (6,6%), quedando únicamente un 11,1% del presupuesto para disponer libremente en decisiones de política fiscal y social. Lo anterior ha derivado en que la mayor parte de los recursos se destine a gasto corriente, en perjuicio de la inversión pública y la consecución de la gestión por resultados.

Guatemala necesita avanzar tanto en la cultura de planeación y proyección de sus cuentas públicas así como en el monitoreo y la evaluación de los gastos públicos. Dados los compromisos del nuevo gobierno, como Plan Hambre Cero, fortalecimiento de la seguridad pública, y la necesidad de modernizar la infraestructura productiva, el país necesita una mayor previsibilidad de las finanzas del gobierno mediante la implementación de un presupuesto plurianual. Es imprescindible la institucionalización del presupuesto plurianual y que éste se acompañe de la estimación del marco fiscal de mediano plazo y el establecimiento de una política de endeudamiento público nacional y local. De la misma manera, la escasez de ingresos fiscales hace perentorio mantener una evaluación actualizada de su gasto público; comenzar la aplicación del presupuesto basado en resultados; y fortalecer las finanzas municipales, para aumentar la cantidad y calidad de la inversión municipal.

Las debilidades financieras de las municipalidadesurbanas, generan presiones para que el gobierno central asuma inversiones públicas municipales. Al mismo tiempo, a nivel municipal se están formando asociaciones de municipios8 para aunar fuerzas financieras e institucionales en la producción de bienes públicos municipales y la provisión de servicios municipales. La inter-relación de estos hechos, ha llevado al MINFIN a promover el fortalecimiento institucional de las mancomunidades. Para experimentar con este nuevo tipo de organización municipal, el GOGU escogió fortalecer la nueva Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur (GCS), compuesta por las Municipalidades de Mixco, Villa Nueva, San Miguel Petapa, Amatitlán, Villa Canales, y Santa Catarina Pinula. La GCS es una micro-región urbana del área metropolitana de la Ciudad de Guatemala en la cual, de acuerdo con las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 2020 habitarán el 50% de la población urbana del Departamento de Guatemala. Las 6 municipalidades exhiben diferentes grados de solvencia financiera y cobertura de servicios públicos como agua, saneamiento y desechos sólidos9. En resumen, una baja recaudación tributaria y rigideces presupuestarias impiden al gobierno canalizar y focalizar el gasto y la inversión en los temas prioritarios para el desarrollo económico y social local del país.

**2. Justificación**

El Gobierno de Guatemala solicitó al Banco su apoyo para fortalecer la política fiscal y crear un nuevo marco institucional que permita la consolidación fiscal de Guatemala. Ese esfuerzo se enmarca dentro de la política actual del Gobierno de la República, cuyos pilares son el Pacto Fiscal y de Competitividad, Pacto Hambre Cero y el Pacto Paz, Seguridad y Justicia. La operación se encuentra alineada con la Estrategia del Banco para Guatemala 2008-2011 (vigente), específicamente con el cuarto objetivo de la misma, que busca avanzar en el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz, mediante el aumento de la carga tributaria global al 13,5% del PIB.

Las leyes de actualización tributaria y de lucha contra el contrabando y la evasión implican un aumento del 1% del PIB de la recaudación tributaria, lo cual es significativo para el país. Asimismo, esta operación apoya el alcance de dos de las metas contempladas en el Noveno Aumento General de Capital (GCI-9): (i) financiamiento para los países pequeños y vulnerables; y (ii) financiamiento para reducción de la pobreza y aumento de la equidad. El programa también es consistente con la Estrategia de País 2012–2016, en proceso de preparación, la cual se considera la consolidación fiscal como un área prioritaria de intervención del Banco.

**3. Objetivos y componentes**

El objetivo de este programa es consolidar la sostenibilidad fiscal de Guatemala, a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal, y mejorar la calidad del gasto en un marco fiscal de mediano plazo.

El programa se estructura en un PBL en la modalidad de tramos múltiples y una Cooperación Técnica Reembolsable (CTR). El PBL consta de una operación con dos tramos iguales, por un monto total de US$234 millones y la CTR es por un monto total de US$3,2 millones. El componente correspondiente a la CTR se concentrará en el fortalecimiento institucional de actores públicos que participarán en el proceso fiscal y financiero de la descentralización: MINFIN, INFOM, la mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur.

Los componentes que corresponden al PBL, se presentan a continuación:

**Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Para apoyar el manejo macroeconómico prudente de la economía de Guatemala, este programa requiere como condición general al desembolso de ambos tramos, el mantenimiento de una política macroeconómica estable, consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial del país.

**Componente II. Reforma tributaria.** Para fortalecer el pilar tributario de la sostenibilidad fiscal, en febrero de 2012 se aprobó la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012), que contiene una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto a la Primera Matrícula (IPRIMA) de vehículos automotores terrestres, Ley Aduanera Nacional y reformas a la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos. Estas leyes entran en vigencia en 2012, con excepción de la Ley de Impuesto sobre la Renta que entra en vigor en el 2013.

Respecto al Impuesto sobre la Renta: (i) se introduce la fiscalidad internacional adoptando mejores prácticas internacionales, entre ellas, precios de transferencia, reglas de subcapitalización, y la definición de establecimiento permanente y residencia; (ii) se amplía la base tributaria incluyendo todas las rentas de capital y ganancias de capital tanto para personas naturales como empresas (sistema dual); (iii) se delimitan y actualizan las deducciones, en especial, se elimina el crédito por las compras IVA y se convierte en una deducción simple y con un máximo de Q12.000; y (iv) se aumenta el régimen de tributación simplificada por ingresos brutos en 40% (nueva tasa 7%). La creación del IPRIMA establece tasas entre el 5% y 20%, dependiendo del tipo de vehículo, y se aumentaron a casi el doble las tarifas del impuesto sobre la circulación de vehículos terrestres. Finalmente, se actualizó la Ley Aduanera Nacional que establece los procedimientos y disposiciones complementarias a la legislación aduanera regional, infracciones administrativas y sus respectivas sanciones.

La Ley de Disposiciones para el Sistema del Fortalecimiento del Sistema Tributario y de Combate a la Defraudación y al Contrabando (conocida como Ley Anti-evasión II)-Decreto 4-2012-, que fue aprobada por el Congreso a finales de enero de 2012, contiene disposiciones con el objeto de cerrar espacios de elusión: (i) en el ISR, a través de la reducción y delimitación más específica de las deducciones y la ampliación de la base mediante la implementación de la factura especial y la retención a los pequeños exportadores de productos agropecuarios, artesanos y reciclados; y (ii) en el IVA, a través de la eliminación del crédito fiscal en las facturas emitidas por los pequeños contribuyentes, uso de facturas especiales, así como en la creación de nuevas obligaciones de retenciones y de informar a la administración tributaria detalles de operaciones de compras y ventas de bienes y servicios. Se restableció la base imponible del impuesto a los productos del tabaco y se actualizaron las tasas del impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos, entre otros.

En el segundo tramo se espera fortalecer la gestión tributaria mediante: (i) la creación del Departamento de Tributación Internacional en el Viceministerio de Ingresos y Evaluación Fiscal del MINFIN, que tiene, entre otras, la tarea de la negociación de los Convenios de Tributación (CdeT) y los Tratados de Intercambio de Información Tributaria (TIIT); y (ii) la reglamentación de la Ley de Actualización Tributaria y la Ley Anti-evasión II a efectos de su aplicación efectiva. También se prevé la suscripción de al menos doce convenios de intercambio de información fiscal con otros países. Esto permitirá al país la negociación de la salida de la lista de paraísos fiscales de la OCDE y evitar ser discriminado en el tratamiento tributario por otras jurisdicciones.

**Componente III. Regulación de las finanzas municipales**. Para fortalecer el marco de institucionalidad fiscal, en especial, la capacidad del MINFIN como entidad responsable de la reglamentación, monitoreo y seguimiento de las finanzas públicas municipales13, se pondrá en marcha la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) en el MINFIN. Esta tendrá como tareas principales: (i) coordinar la elaboración de estudios de finanzas municipales (ingresos, gastos, y transferencias); (ii) desarrollar indicadores de sostenibilidad financiera y fiscal en el ámbito municipal; (iii) diseñar e implementar lineamientos que orienten la acción de los municipios en el desarrollo de sus finanzas municipales; y (iv) brindar asistencia técnica a las municipalidades en materia de administración financiera y endeudamiento municipal.

En el segundo tramo, se prioriza la gestión y control del endeudamiento municipal mediante el cumplimiento por parte del MINFIN de las siguientes tareas: (i) elaboración e implementación de los lineamientos de organización, funciones, normas y procedimientos de la DAAFIM; (ii) diseño e implementación de un mecanismo de seguimiento de las finanzas municipales que permita su monitoreo permanente por parte de la DAAFIM; y que servirá de insumo para la Dirección de Crédito Público y el INFOM; y (iii) consolidación de una metodología para la cuantificación del saldo de la deuda por cada municipio. Por parte del INFOM, elaborar los lineamientos de la organización, funciones, normas y procedimientos de las áreas de Crédito y Cartera de su Dirección Administrativa y Financiera, que se enmarquen en su Plan de Reorganización Administrativa y Financiera.

**Componente IV. Programación fiscal de mediano plazo y gestión por resultados.** Dadas las conclusiones de la evaluación del PEFA, el MINFIN, por intermedio del proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria (AGEP) financiado por la Unión Europea al Gobierno de Guatemala, se preparó en el año 2010 un plan de acción para subsanar o enfrentar las limitaciones observadas. Se estima conveniente que en el año 2012 se realice una actualización del PEFA a efecto de validar los avances logrados a raíz del Plan de Acción elaborado, en coordinación con MINFIN, la Unión Europea, el Banco y el Banco Mundial, actualizarán el PEFA.

Para el segundo desembolso, basado en las recomendaciones del PEFA, se pondrá en marcha un plan piloto de gestión por resultados en el Programa de Fomento de la Salud y Medicina Preventiva del Ministerio de Salud que es parte central del Eje de Inclusión Social del Programa del gobierno 2012-2016. Adicionalmente, a efectos de iniciar el proceso de presupuesto plurianual, se implementará el marco de programación fiscal de mediano plazo, que incluya un análisis y lineamiento del endeudamiento nacional y municipal. En éste se incluirán las estimaciones del comportamiento de los principales agregados fiscales de mediano plazo y se publicará en la página *Web* del MINFIN como parte de la preparación del proyecto de presupuesto del 2014.

Los componentes que corresponden a la CTR son los siguientes:

**Componente I. Fortalecimiento de las funciones de regulación, coordinación y planificación (US$1 millón)**. Este componente está orientado a incrementar la coordinación y capacidad institucional de los órganos responsables de las finanzas y el endeudamiento de los gobiernos municipales mediante: (i) fortalecimiento en la capacidad analítica de la Dirección de Crédito Público y DAAFIM; (ii) diseño y aplicación de indicadores de solvencia financiera y fiscal

municipal, a nivel nacional y municipal; y (iii) capacitación del personal de la DAAFIM, Dirección de Crédito Público y del INFOM en sus tareas de análisis, control y asesoría de las finanzas municipales. También se financiará la puesta en marcha y funcionamiento de la Unidad Ejecutora que tendrá a su cargo la ejecución de este Componente.

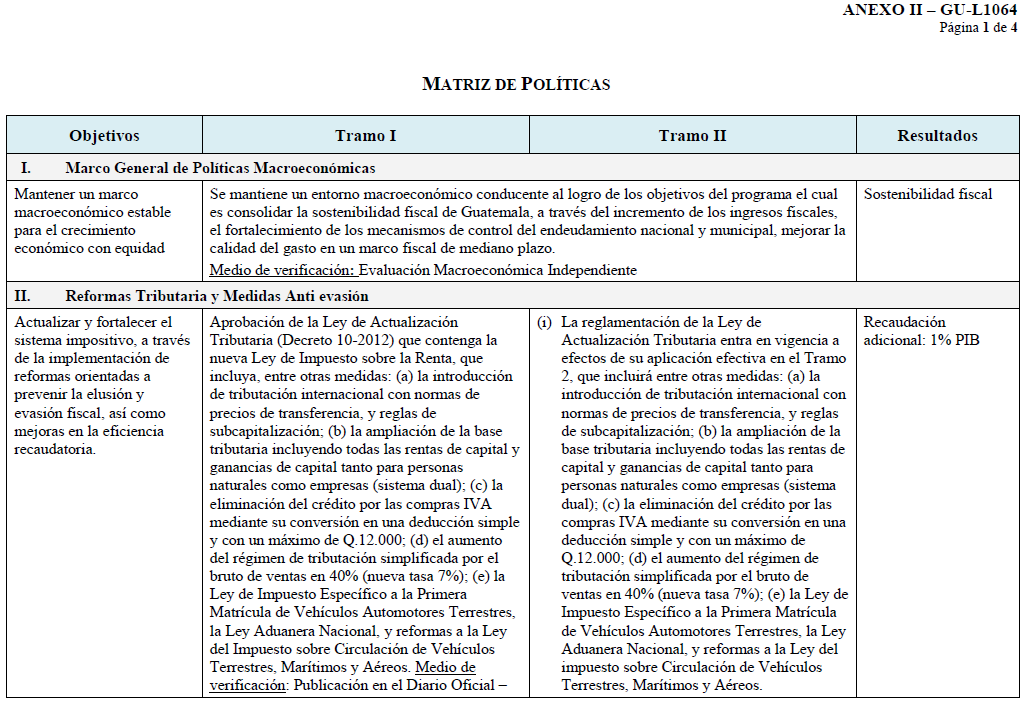
**Componente II (US$1 millón). Fortalecimiento de la capacidad técnica del INFOM.** Apoyar el proceso de reforma organizacional y fortalecimiento institucional del INFOM, en su papel de agente financiero e intermediario del crédito municipal y en sus tareas de asistencia técnica a las municipalidades basado en su Plan de Modernización(que a su vez es una condición de desembolso del segundo tramo del Componente Municipal del PBL). Este componente implementará un nuevo modelo organizacional de la institución, fortalecerá el papel del INFOM en el proceso de intermediación de deuda municipal, e implementará un nuevo modelo de ejecución de las inversiones públicas municipales.

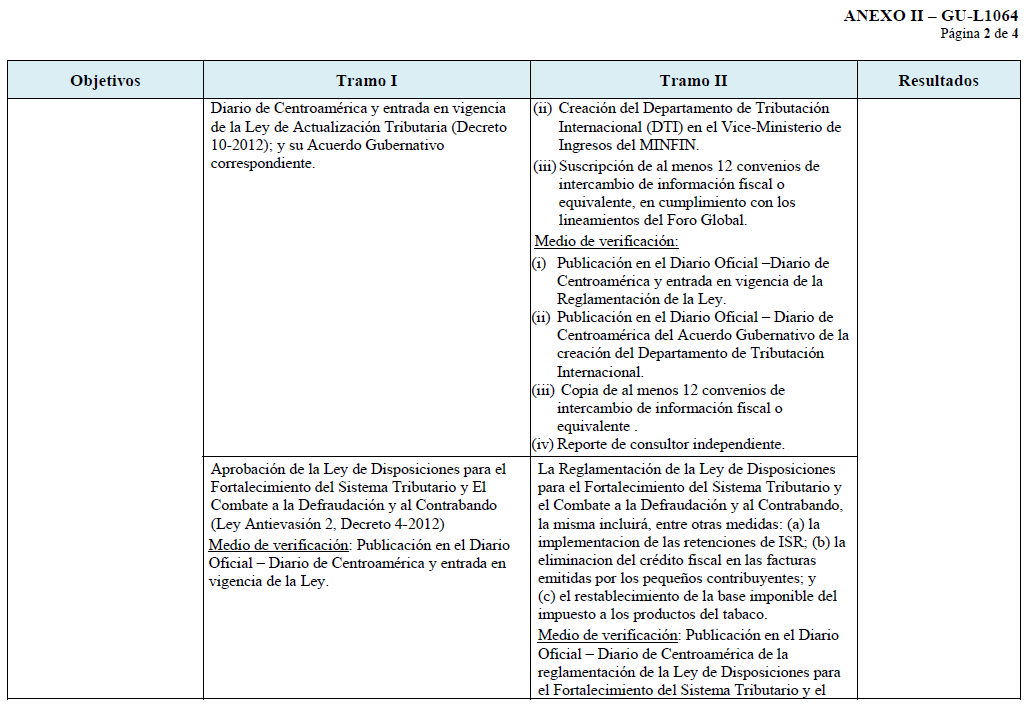
**Componente III (US$1,2 millones). Fortalecimiento de la Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur y las municipalidades que la forman (plan piloto).** A solicitud del MINFIN, se desarrollará un plan piloto de fortalecimiento institucional de la Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur. Las actividades de este componente serán: (i) diseño, implementación y seguimiento de los Planes de Fortalecimiento Institucional Mancomunado; (ii) diseño y aplicación de tarifas y regulación de cobros de tasas por servicios mancomunados; (iii) talleres de divulgación y socialización de los proyectos de inversión mancomunados entre los diversos sectores de la mancomunidad; y (iv) estudios de factibilidad y pre-inversión para las obras mancomunadas.

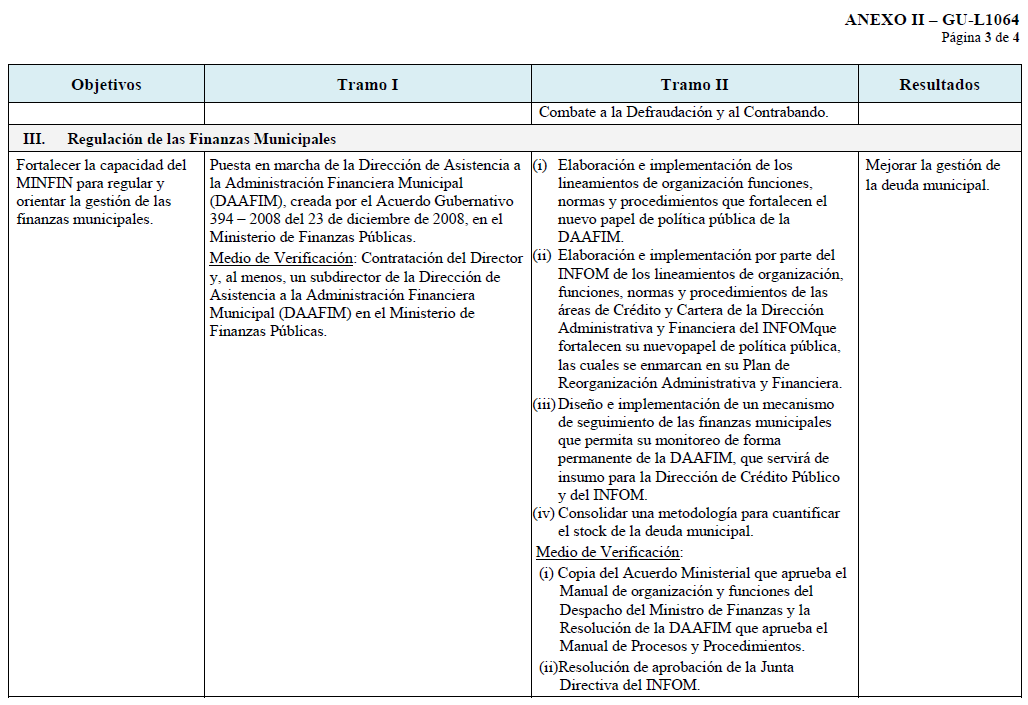
**4. Principales resultados e indicadores**

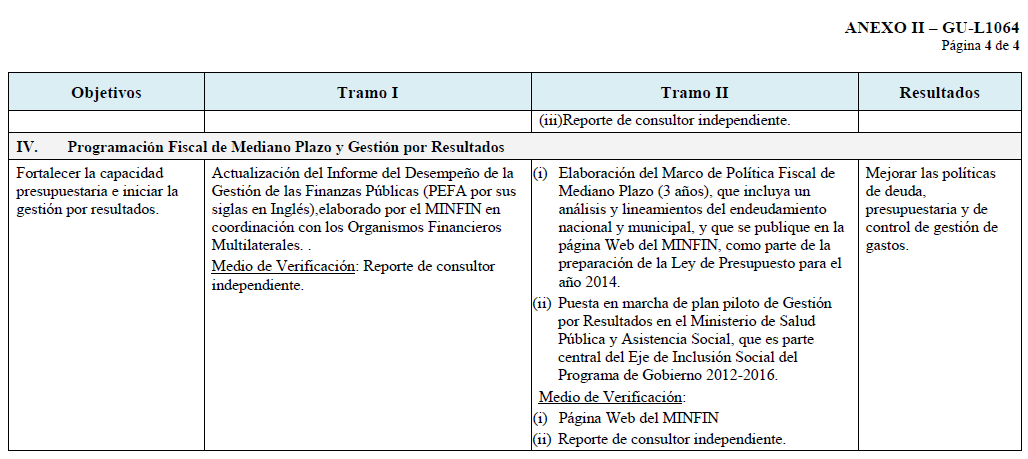
Los principales resultados esperados del programa son: (i) contribuir a un crecimiento estable y sostenido dentro de un marco de equilibrio macroeconómico; (ii) recaudar adicionalmente al menos 1% del PIB; (iii) fortalecer la capacidad del MINFIN para regular y orientar las finanzas municipales; y (iv) mejorar la política presupuestaria y de control de gestión del gasto, dentro de un marco fiscal de mediano plazo como herramienta de política, y brindar mayor acceso ciudadano a la información sobre la gestión pública.

**5. Matriz de Políticas**









1. Este anexo es un extracto de la Propuesta de Préstamo de la operación GU-L1064. [↑](#footnote-ref-1)