

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

002278

8 de septiembre de 2016

Señor
Luis Alberto Moreno
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Su Despacho

Estimado Señor Presidente:

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 a través de una gestión pública con orientación hacia resultados, con efectividad, seguimiento y evaluación permanente, implementando políticas que estimulen la provisión eficiente de servicios básicos de educación, salud y nutrición.

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: i) Transparencia: Gobierno Abierto y Transparente; ii) Salud: Suministro oportuno de Medicamentos Convencionales y Alternativos y Disminución de la Desnutrición Crónica (10%); iii) Educación: Educación Alternativa Escolar y Tecnología en el Aula; iv) Desarrollo Económico: Nuevas Empresas, Fomento del Turismo, Infraestructura y Sostenibilidad Fiscal; y, v) Seguridad Ciudadana: Control de Fronteras, Prevención de la violencia y Apoyo al Sector Justicia.

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. De esa cuenta y con el fin de facilitar la implementación de dicho Plan, el Gobierno de la República de Guatemala considera importante el acompañamiento y apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un programa orientado a fortalecer la política fiscal y crear un nuevo marco institucional que permita el fortalecimiento de la administración tributaria y la transparencia en el sector financiero, como un elemento importante de la estrategia del Gobierno.

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA. C. A.

Asimismo, manifiesto a usted el compromiso del Gobierno de Guatemala de continuar una política de estabilidad macroeconómica, mediante una gestión responsable de las finanzas públicas que mantenga un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa, como parte esencial de las políticas de desarrollo económico y social de nuestro país.

D) Contexto del Programa

La SAT fue creada en 1998, como una entidad estatal descentralizada con autonomía funcional, económica, financiera y administrativa, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. Recientemente la SAT pasó por serios problemas de corrupción. En abril de 2015, el país enfrentó una de las crisis políticas más importantes de la historia. Algunos de los problemas identificados son los siguientes: (i) el modelo de gobernanza de la SAT, con una fuerte presencia del sector privado en su Directorio, caracterizando un potencial conflicto de interés; (ii) baja cobertura de evaluación integral y control sobre sus funcionarios; (iii) fragmentación de las funciones de investigación, análisis de riesgo y de inteligencia fiscal en unidades organizativas de segundo nivel ; (iv) baja y declinante integridad y productividad de los funcionarios de la SAT ; (v) débil gestión de las altas brechas de evasión fiscal ; (vi) catastro de contribuyentes desactualizado (RTU – Registro Tributario Único); (vii) macro procesos de recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre la Renta (ISR) y Aduanas, son poco efectivos; y (viii) alta vulnerabilidad de su tecnología de control en puertos y aeropuertos, incluyendo debilidades en el control de la facturación.

Además, la cantidad de denuncias presentadas por la SAT asociadas al delito de defraudación tributaria ha venido disminuyendo en los últimos años, de 322 denuncias en el 2013, a 122 en el 2014 y 110 en el 2015, 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 Ministerio Público (MP), quien realiza las investigaciones penales. Entre las principales causas del problema, se encuentran también los desafíos que enfrenta el MP, así como la mejora de 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.

Lo anterior, 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 un 12,1% del PIB, y en 2015 cayó al nivel más bajo en este mismo período, al 10,2% del PIB. Entre el 2014 y el 2015 la presión tributaria disminuyó en 0,6% del PIB, mientras que el PIB creció 4,1%.

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA, C. A.

El problema de la 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 las transacciones que dejaron de pagar los impuestos correspondientes, se ocultan de las autoridades fiscales y luego necesitan reingresar a la economía legal mediante un proceso de lavado de activos, para que puedan utilizarse.

Por otro lado, el Global Financial Integrity (GFI) estimó que en Guatemala los flujos financieros ilícitos entre 2004 y 2013 fueron de un promedio de US\$2.179 millones por año, con un total acumulado de US\$21.793 millones en el mismo periodo. 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. La falta de transparencia del sector *offshore* de Guatemala es evidente en los informes del GAFI (Grupo de Acción Financiera) y en documentos del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) del FMI.

La última evaluación de Guatemala en cuanto al cumplimiento de los estándares del GAFI realizada en el año 2010, 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 lo cual podría llevar a que el GAFI determine, cuando menos, un posible incumplimiento técnico de los Estándares.

II) Objetivos asociados al Programa

Con base a lo expuesto con anterioridad, el objetivo general del Programa, será 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.

De esa cuenta, la operación será implementada a través de un Préstamo Basado en Políticas (PBL) hasta por US\$250.0 millones, a ser desembolsado en dos (2) tramos de US\$125.0 millones, cada uno, una vez sea verificado el cumplimiento de las condiciones acordadas con el Banco, y que estarán orientadas al apoyo de acciones en las siguientes áreas:

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

1. *Marco General de Políticas Macroeconómicas:* que se mantengan un entorno macroeconómico congruente con los objetivos del programa;
2. *Mejora de la eficiencia y la efectividad en la recaudación tributaria:* El objetivo de este componente es fortalecer la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), para aumentar la recaudación tributaria y aduanera; y,
3. *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.

Considerando las áreas a incluir en el Programa citado, el Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, solicita al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, gestionar la aprobación de un préstamo por US\$250,0 millones, con el propósito de financiar el “Programa de Administración Tributaria y Transparencia”.

Atentamente.


Julio Héctor Estrada
MINISTRO DE FINANZAS PUBLICAS



DCP/EMO/MR/EA/EDM