**DOCUMENTO DEL BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO**

**GUATEMALA**

**PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL PARA GUATEMALA**

**(GU-L1064)**

Este documento fue elaborado por: Alberto Barreix (IFD/FMM0; José I. Larios (FMM/CGU); Juan Carlos Benitez (Consultor); y Dora Solares (Consultora).

**INDICE**

1. Antecedentes
2. Supuestos y Metodología
3. Análisis Económico Componente 1
   1. Beneficios Económicos
   2. Costos Económicos
   3. Retornos Económicos
4. Análisis Económico Componente 2
   1. Beneficios Económicos
   2. Costos Económicos
   3. Retornos Económicos
5. Conclusiones
6. **Antecedentes**

El Gobierno de Guatemala solicitó al Banco su apoyo para crear un nuevo marco institucional que permita la Consolidación Fiscal de las finanzas Públicas de Guatemala en tiempos de crisis. Ese esfuerzo se enmarca dentro de la política actual del Gobierno de la República dentro del marco del Pacto Fiscal y de Competividad, Pacto Hambre Cero y el Pacto Paz, Seguridad y Justicia. Adicionalmente.

El Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala tiene como objetivo aumentar la sostenibilidad fiscal de Guatemala, a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de la administración tributaria, los mecanismos de control del endeudamiento nacional y municipal, y aumentar la calidad del gasto, en un marco fiscal de mediano plazo. El programa se estructura en dos tramos cuyo monto total es de US$234,00 millones y una Cooperación Técnica Reembolsable por un monto total de US$ 3,2 millones. Para lograr estos objetivos, el programa plantea la ejecución de IV componentes, de los cuales, el segundo y tercero tienen un impacto directo en la recaudación y, en especial el tercero, en la ejecución fiscal de los municipios y serán evaluados a continuación:

**Componente II— Reforma tributaria:** Que consiste en: (i) se introduce la fiscalidad internacional adoptando mejores prácticas internacionales, entre ellas, precios de transferencia, reglas de subcapitalización, 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 Q12,000.00 y (iv) se aumenta el régimen de tributación simplificada por el bruto de ventas en 40% (nueva tasa 7%). La creación del impuesto a la primera matrícula (IPRIMA) establece tasas, de 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 establece los procedimientos y disposiciones complementarias a la legislación aduanera regional, infracciones administrativas y sus respectivas sanciones.

**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 municipales[[1]](#footnote-1), 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; (iii) diseñar e implementar políticas y normas que orienten las finanzas municipales; y (iv) brindar asistencia técnica a las municipalidades en materia de administración financiera y endeudamiento municipal

1. **Análisis Económico de Componente II**

* **Supuestos Generales aplicados al Análisis Económico de este componente**

La evaluación que será financiera fiscal puesto que no se pueden cuantificar las distorsiones ocasionadas en la economía por la reforma tributaria. En este sentido, se analizará solo la alternativa propuesta por el Programa contra la situación sin proyecto y los costos de no realizar el proyecto.

Para los cálculos efectuados se utilizan proyecciones del Fondo Monetario Internacional para el Producto Interno Bruto, y para comportamiento de las anteriores dos décadas de las cargas tributarias, se hace uso de la base de datos BID-CIAT 2012. En todos los cálculos se ha utilizado una tasa de cambio de Q.7.84 por US$1 que corresponde al promedio que se ha observado en el período 2009-2012 de acuerdo a las estadísticas presentadas por el Banco de Guatemala.

La metodología usada para cuantificar los costos y beneficios es el de ahorros y beneficios generados en la situación con proyecto.

Se está considerando una tasa de descuento de 8.75%, equivalente al costo de un Bono del Tesoro con plazo de vencimiento a diez años.

La evaluación de la viabilidad económica se realiza por componente.

* **Supuestos Específicos aplicados al Análisis Económico del Componente II – Reforma Tributaria**

La carga fiscal[[2]](#footnote-2) de Guatemala (12.3% del PIB) es extremadamente baja si se compara con Latinoamérica (24.1%) y más aun con la OECD (35.1%). Inclusive al compararlo con el resto de países del istmo centroamericano, Guatemala está ocho (8) puntos del PIB por debajo de la media centroamericana.

Las causas de este comportamiento son la poca capacidad de recaudación del impuesto a la renta, debido a sus múltiples exenciones y exoneraciones, así como a la las altas tasas de elusión, evasión fiscal y contrabando. En cuanto a los impuestos indirectos, la composición de los ingresos fiscales la hacen susceptible a los choques externos, debido a su alta dependencia del IVA, y en particular al IVA recaudado por importaciones, que representa cerca de un 30% de la recaudación tributaria neta total.

Gráfico 1: **Estructura de los Ingresos Tributarios Netos**

**Fuente:** Base de datos BID-CIAT 2012 y Ministerio de Finanzas.

En un esfuerzo adaptar la legislación tributaria de Guatemala al dinamismo del comercio global, y actualizarla en las últimas prácticas de planeación fiscal, se están apoyando varias iniciativas de Ley. Se espera que producto de los cambios introducidos en la legislación se incrementen los ingresos tributarios netos en aproximadamente 0.8% del PIB.

* 1. **Evaluación Financiera del Componente II – Reforma Tributaria**

La evaluación pretende analizar el comportamiento de los ingresos tributarios en situación de proyecto y sin proyecto, controlando por costos incurridos por la administración tributaria para la recaudación de los mismos. Para ello, se asume que los costos de la recaudación tributaria ascienden a 2.3% [[3]](#footnote-3)de los ingresos tributarios netos y permanecen constantes durante el lapso de 10 años.

Adicionalmente se cuantifica el costo que tendría para Guatemala la obtención del equivalente a 0.8% del PIB en los mercados crediticios internacionales. Para ello, simulamos un escenario de subasta de Bonos del Tesoro colocados por el MINFIN a las tasas de interés de la última subasta realizada en el año 2012, y analizamos los costos de la deuda en los que incurriría el tesoro público en cinco (5), diez (10), doce (12), y quince (15) años.

Grafica 2: **Ingresos Tributarios Netos como porcentaje del PIB y su Evolución** (1990 - 2010)

**Fuente:** Base de datos BID-CIAT 2012

Los ingresos tributarios netos han crecido en promedio un 3% a lo largo del período 1990 – 2011. Basados en este patrón de comportamiento, proyectamos a un plazo de diez años los ingresos tributarios netos con y sin proyecto para establecer comparaciones.

Con base a las proyecciones se cuantificaron los montos en millones de dólares y se asume como consecuencia directa del proyecto lo que se denomina beneficio del proyecto.

Cuadro 1: **Simulación de Ingresos del Proyecto en millones de Q.**



* 1. **Retornos Financiero Fiscal**

A continuación se muestra un cuadro resumen que muestra los resultados de la evaluación del componente II, como se observa, el retorno es superior a la tasa de descuento de 8.75%:

Cuadro 2: **Flujos de beneficios en millones de Q.**



Cuadro 3: **Evaluación Financiera del Componente II** (en millones de US$**)**

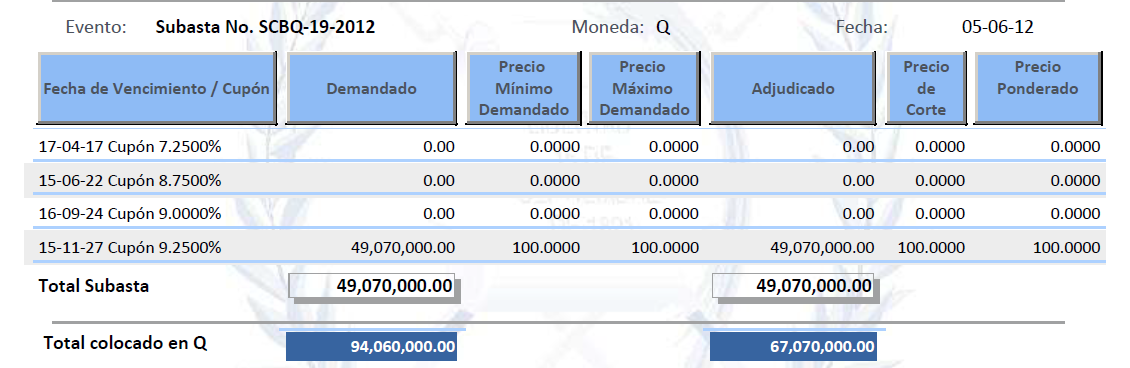
|  |  |
| --- | --- |
| **Componente II – Reforma Tributaria** | |
| **VAN a 10 años en millones de Q.** | 29,800.7 |

* 1. **Costos Financieros**

A continuación se resumen los costos financieros de la no realización del proyecto:

* En caso de no realizarse el proyecto, se estarían dejando de percibir 3,430.8 millones de Quetzales en el 2013. Para un análisis de lo que esto implica en el largo plazo, se ha realizado una simulación de los costos financieros en los que incurriría el Tesoro Público para acceder a esta cantidad de fondos. Para ello, se emplearon los resultados de la última subasta de bonos del tesoro realizada.

Cuadro 4: **Resultados de la Subasta de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala**

****

**Fuente:** Ministerio de Finanzas de Guatemala.

Cuadro 5: **Simulación de Subasta (en millones de Q.)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Fecha** | **Tasa** | **Principal** | **Total a pagar** | **Costo financiero al final del período** |
| 5 Años | 7.25 | 3,430.8 | 4,868.4 | 1,437.6 |
| 10 Años | 8.75 | 3,430.8 | 7,937.6 | 4,506.8 |
| 12 Años | 9.00 | 3,430.8 | 9,649.7 | 6,218.9 |
| 15 Años | 9.25 | 3,430.8 | 12,933.5 | 9,502.7 |

De la simulación se desprende que a una tasa de 8.75% el costo de obtener un monto equivalente al beneficio del primer año en situación de proyecto, es de 4,506.8 millones de Quetzales.

La evaluación del proyecto arroja un resultado favorable para la realización del mismo. El costo de no hacerlo excedería los 4,506.8 millones de Quetzales indicados, puesto que el costo de oportunidad de lo que se dejaría de recaudar excede esta cantidad por varios millones de quetzales.

1. **Análisis Económico del Componente III:**

* **Supuestos Generales aplicados al Análisis Económico de este componente**

Se analizará solo la alternativa propuesta por el Programa contra la situación sin proyecto.

Los flujos son anuales y generados en quetzales para el componente III.

En todos los cálculos se ha utilizado una tasa de cambio de Q.7.84 por US$1 que corresponde al promedio que se ha observado en el período 2009-2012 de acuerdo a las estadísticas presentadas por el Banco de Guatemala.

La metodología usada para cuantificar los costos y beneficios es el de ahorros y beneficios generados en la situación con proyecto.

Se está considerando una tasa de descuento de 8.75%, equivalente al costo de un Bono del Tesoro con plazo de vencimiento a diez años.

* **Supuestos Específicos aplicados al Análisis Económico del Componente III**

El crecimiento en la recaudación de las municipalidades no ha sido suficiente para poder financiar su funcionamiento, como consecuencia el monto del endeudamiento total gestionado a través del INFOM, prácticamente se triplico en el período 2007-2010, pasando de cerca de Q.600 millones a Q.1,500 millones. Aunque, una parte de ese endeudamiento ha sido necesario para la construcción de obras necesarias para sus comunidades, en 2009 el 40% del mismo fue utilizado para el financiamiento del funcionamiento de la municipalidad (pago de salarios, aguinaldos, bono 14 y prestaciones), está distribución puede observarse en la gráfica que se presenta a continuación:

Gráfica 3: **Distribución de los préstamos otorgados por INFOM en el 2009, por destino**



**Fuente:** Información proporcionada por el INFOM, elaboración BID

Los ingresos de las municipalidades han crecido en el mismo período, pero no los suficientes para poder financiar su funcionamiento y obras, para el período 2007-2010 los ingresos tributarios tuvieron un crecimiento promedio del 14.80%, como puede observarse en la gráfica que se presenta a continuación:

Gráfica 4: **Ingresos Tributarios Municipales 2007-2010**

****

**Fuente:** Información SIAF Muni, elaboración BID

Con el fortalecimiento de la DAAFIM se espera obtener por lo menos dos beneficios importantes en el mejoramiento de las finanzas municipales, que se asume se observarán a partir del segundo año del programa:

* Un incremento en los ingresos tributarios superior a la tendencia de crecimiento observada en el período 2007-2010. Se espera incrementar el crecimiento por lo menos un 1% por encima del promedio anual experimentado en el período comentado.
* Una disminución en los gastos de servicio de la deuda como consecuencia del incremento de los ingresos tributarios, se asume que el crecimiento adicional (1% por encima de la tendencia observada en el período 2007-2010) se utilizará para cancelación de deuda.

Para que la DAAFIM pueda cumplir con los objetivos planteados en el Componente III, es necesario reestructurar y reforzar la unidad, por lo que se ha planteado la siguiente estructura de personal, con un costo anual de aproximadamente Q.4 millones.

Cuadro 6



Cuadro 7: **Simulación de Ingresos del Proyecto en millones de Q.**



1. **Retornos Financiero Fiscal**

A continuación se muestra un cuadro resumen que muestra los resultados de la evaluación del componente III, como se observa, el retorno es superior a la tasa de descuento de 8.75%:

Cuadro 8: **Flujos de beneficios en millones de Q.**



Cuadro 9: **Evaluación Financiera del Componente II** (en millones de Q**)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Componente III – Regulación de Finanzas Municipales** | |
| **VAN a 10 años en millones de Q.** | 80.2 |

1. Basado en el artículo 134, inciso A de la Constitución de la República y Ley del organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97. [↑](#footnote-ref-1)
2. Las cargas fiscales incluyen las contribuciones sociales de pensiones y esquemas de salud obligatorios, públicos y privados, así como ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Basado en BID, CIAT y CAPTAC 2012 – Estado de la Administración Tributaria en América Latina.* [↑](#footnote-ref-3)