

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **GUATEMALA**

### **PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL PARA GUATEMALA (GU-L1064)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: José I. Larios, Jefe de Equipo (FMM/CGU); Alberto Barreix (IFD/FMM), Co-Jefe de Equipo; Carlos Pineda, Jaime Bonet, Fernando Velayos y Juan Carlos Benítez (IFD/FMM); Ramiro López Ghio (FMM/CBO); Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO); Edna Armendariz (CID/CID); Cecilia del Puerto (PDP/CGU); José Villatoro (PDP/CGU); Yasmin Portillo (FMM/CGU); y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM).

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

## ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA .....	2
A.	Antecedentes.....	2
B.	Objetivos y componentes de la operación.....	8
C.	Principales resultados e indicadores.....	12
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES .....	12
A.	Instrumento financiero .....	12
B.	Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación .....	13
C.	Justificación económica .....	13
D.	Riesgos ambientales y otras cuestiones claves y riesgos .....	13
E.	Otras cuestiones claves y riesgos .....	13
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO .....	14
IV.	CARTA DE POLÍTICA.....	15

ANEXOS	
ANEXO I:	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
ANEXO II:	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (Cuestionario DEM) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36985640">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36985640</a>
2.	Carta de Políticas <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36940058">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36940058</a>
3.	Matriz de Medios de Verificación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36937566">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36937566</a>
4.	Matriz de Resultados <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36930164">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36930164</a>
5.	Evaluación Macroeconómica Independiente <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36940328">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36940328</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	Plan de Monitoreo y Evaluación de Impacto <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36933760">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36933760</a>
2.	Evaluación Económica del Programa <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36933696">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36933696</a>
3.	Filtros de Salvaguardias <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36980215">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36980215</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGEP	Apoyo de la Gestión Presupuestaria
BANGUAT	Banco de Guatemala
CdeT	Convenios de Tributación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CO	Capital Ordinario
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FG	Foro Global
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IPRIMA	Impuesto a la Primera Matrícula
ISR	Impuesto sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único sobre el Inmueble
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PBL	<i>Policy Base Loan</i>
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PNERE	Programa Nacional de Emergencias y Recuperación Económica
PFFM	Planes de Fortalecimiento Financiero Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF-MUNI	Sistema de Administración Financiera Municipal
TIIT	Tratados de Intercambio de Información Tributaria

## RESUMEN DEL PROYECTO

### GUATEMALA

#### Programa de Consolidación Fiscal para Guatemala (GU-L1064)

Términos y condiciones financieras					
<b>Prestatario:</b> República de Guatemala		<b>Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*</b>			
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).			<i>Blended</i> (PBL y CT)		<b>PBL</b>
<b>Fuente</b>	<b>Monto**</b> (US\$ millones)		<b>OC/FU</b>	<b>FOE</b>	<b>OC/FFF</b>
<b>Híbrido con una Operación de <i>Policy Based Loan</i> (PBL) y Cooperación Técnica Reembolsable</b>		<b>Vida Promedio Ponderada (VPP) original (años):</b>			12,75
<b><i>Policy-Based Loan</i> (PBL)</b>		<b>Tasa de interés:</b>	Libor	0,25%	Libor
<b>BID:</b> Capital Ordinario (CO) - FFF	<b>72,0</b>				
CO/FU <i>Blended</i>	<b>129,6</b>	<b>Período años de gracia:</b>	5,5	40	5,5
Fondo Operaciones Especiales (FOE) <i>Blended</i>	<b>32,4</b>	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	*	-	*
<b>Cooperación Técnica (CT) Reembolsable</b>		<b>Plazo años de amortización:</b>	30	40	20
<b>BID:</b> CO/FU <i>Blended</i>	<b>2,56</b>	<b>Período de desembolso:</b>	3 años	3 años	3 años
FOE <i>Blended</i>	<b>0,64</b>	<b>Comisión de crédito:</b>	*	-	*
<b>Total</b>	<b>237,2</b>	<b>Moneda de aprobación</b>	Dólares Americanos (US\$)		
Visión general del programa					
<b>Objetivo y estructura del programa.</b> El objetivo de este programa es consolidar la sostenibilidad fiscal de Guatemala, a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de la administración tributaria y 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 con dos componentes: un PBL en la modalidad de tramos múltiples y una Cooperación Técnica Rembolsable (CTR). El PBL consta de una operación con dos tramos por un monto total de US\$234 millones y la CTR por un monto total de US\$3,2 millones. Cada tramo del PBL corresponde al 50% del monto total del financiamiento de dicho instrumento.					
<b>Condiciones contractuales especiales.</b> El desembolso de los recursos del Componente PBL estará sujeto al cumplimiento, por parte del Prestatario, de las condiciones que constan en el Anexo II, Matriz de Políticas, de este documento (ver también Matriz de Resultados). El Banco efectuará el primer desembolso para el Componente CTR una vez cumplidas las siguientes condiciones especiales: (i) designación de la Unidad Ejecutora del Componente de Fortalecimiento Institucional, dentro del MIFIN; (ii) presentación del POA y Plan de Adquisiciones para el primer año de ejecución; (iii) apertura de la cuenta especial en US\$ para la ejecución de este componente; y (iv) que el MINFIN, como Organismo Ejecutor, haya suscrito dos convenios interinstitucionales, uno con el INFOM y otro con la Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur, como receptores de la asistencia técnica (§1.39).					
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna					
<b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b>		Si [ X ]	No [ ]		
<b>El proyecto califica como:</b>	SEQ ( )	PTI ( )	Sector ( )	Geográfica ( )	% de beneficiarios ( )

(\*) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto de Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

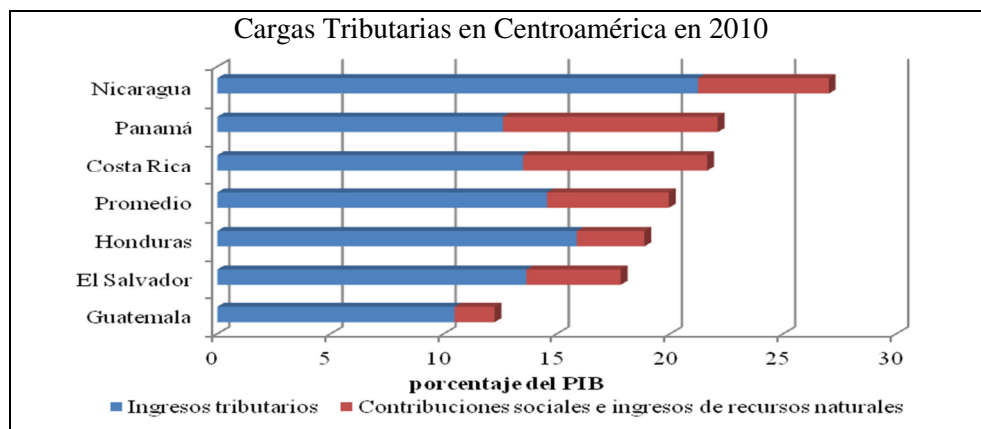
(\*\*) El monto de esta operación será de un máximo de hasta US\$237,2 millones y será definido con exactitud antes que la operación sea enviada al Directorio para su consideración.

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

### A. Antecedentes

#### 1 Introducción

- 1.1 Guatemala es un estado unitario caracterizado por una carga tributaria nacional, cuyo promedio ha oscilado desde 1996 sobre un 10% del Producto Interno Bruto (PIB), y por una baja recaudación de ingresos propios municipales (alrededor del 1% del PIB). Desde el punto de vista técnico, esto se debe en parte a una serie de fallas estructurales del sistema impositivo directo que tienen que ver con la equidad y eficiencia. Las causas de este comportamiento son las altas tasas de elusión, evasión y contrabando, debido al atraso relativo de la legislación tributaria<sup>1</sup>.



- 1.2 El impacto de la crisis financiera mundial, provocó que la carga tributaria de Guatemala, que había oscilado en los últimos años entre el 11 y 12 % del PIB, cayera para diciembre de 2009 al 10,2% del PIB. A su vez, en el ámbito municipal, dada la dependencia de las municipalidades en las transferencias fiscales, la caída de la carga tributaria implicó que las finanzas municipales sufrieran problemas de liquidez. Con el fin de amortiguar los efectos adversos de la crisis financiera internacional en 2009, el gobierno implementó una política fiscal anti cíclica<sup>2</sup>. El resultado fiscal de esta política, se concretó en el aumento del déficit fiscal entre 2008 y 2009, pasando de 1,6% a 3,1% del PIB.
- 1.3 Adicionalmente, la recuperación del espacio fiscal se complicó en 2010 debido a los desastres naturales que acontecieron en el país, tales como la erupción del volcán Pacaya y el paso de la Tormenta Tropical Ágatha. El impacto de ambos eventos se concentró en la infraestructura pública (transporte y educación), daños en viviendas y pérdidas en agricultura (Comisión Económica para América Latina—CEPAL, 2011). Como consecuencia, el déficit fiscal subió ligeramente al 3,3% del PIB en 2010.
- 1.4 Finalmente, la deuda pública aumentó 4 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2010 (de 20% a 24,1% del PIB). En el 2011, la economía creció a una tasa de 3,7% del PIB, y el déficit fiscal cerró en 2,4% del PIB. En el mismo año, el mayor dinamismo de la actividad económica interna y el comercio internacional, aunado a los esfuerzos de la

<sup>1</sup> La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis, ICEFI, marzo 2012 y La tributación directa y los desafíos a la imposición sobre la renta, Cetrángolo y Gómez Sabaini para la CEPAL, 2007.

<sup>2</sup> Se creó e implementó el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE).

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), contribuyeron al incremento de los ingresos tributarios de 10,5% del PIB en 2010, a 11% en 2011. Durante 2011, la deuda pública se mantuvo en el mismo nivel de 2010, llegando a 24,7% en 2012. El paquete de reformas tributarias recién aprobado y los esfuerzos para la mejora de la eficiencia del gasto público contribuirán al proceso de consolidación fiscal. Se estima que la implementación del paquete de reformas tributarias aumentaría la recaudación en alrededor de 1-1,5% del PIB a partir del 2013.

## **2. Situación macroeconómica**

- 1.5 La estabilidad de precios se ha mantenido en el país; no obstante, posibles choques externos —especialmente un aumento en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo— podrían generar presiones inflacionarias. Para finales del 2011, el ritmo inflacionario alcanzó 6,2%, ligeramente por encima del límite superior del rango meta (5% +/- 1 punto porcentual). Según las proyecciones del Banco Central de Guatemala (BANGUAT), la inflación se situaría alrededor de 5,3% para finales del 2012, ubicándose dentro del rango meta (4,5% +/- 1%).
- 1.6 El déficit de la cuenta corriente se ha mantenido en rangos manejables y se ha financiado con flujos de divisas relativamente estables, ya que las entradas de inversión extranjera directa financiaron la mitad de dicho déficit. Este se ubicó en 3,6% del PIB en 2011, lo que representó un incremento respecto al de 2010 (1,5% del PIB). Para el año 2012, el BANGUAT prevé un déficit en la cuenta corriente similar al año previo (3,7% del PIB). Adicionalmente, los indicadores de liquidez internacional de Guatemala son adecuados para hacer frente a las necesidades financieras que pudieran ocurrir súbitamente. La razón entre reservas internacionales y la deuda externa de corto plazo se ubicó en 115% en 2011.
- 1.7 El PIB creció en promedio 2,6% durante el período 2008-11. El crecimiento de la economía experimentó una aceleración durante 2011 (3,8%), lo cual se explica principalmente por un aumento en la demanda externa y una recuperación del consumo privado. Para el año 2012, el BANGUAT prevé un crecimiento del PIB entre el 2,9% y el 3,3%. Según las proyecciones del *Focus Economic consensus Forecast*, el crecimiento del PIB alcanzaría niveles cercanos al 3% durante los próximos años, por debajo de su potencial. Aunque el Índice de Confianza de la Actividad Económica se encuentra en su nivel más alto en los últimos cinco años, los riesgos globales son todavía elevados, y por lo tanto, las perspectivas del crecimiento económico en Guatemala son moderadas. El margen de maniobra para la adopción de políticas contra-cíclicas es limitado.

## **3. Diagnóstico del problema**

- 1.8 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 renta<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> El ISR personal recauda en el promedio de los últimos cinco años, 0,3% del PIB, que es aproximadamente menos de la cuarta parte del promedio latinoamericano que es 1,3% del PIB.

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.

- 1.9 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<sup>4</sup>. Ello motiva la necesidad de fortalecer la imposición directa y diversificar la base tributaria.
- 1.10 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.
- 1.11 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,

---

<sup>4</sup> Evasión del ISR de personas es 70% de la recaudación potencial; la evasión del ISR de empresas es 51% de la recaudación potencial. Fuente: Jiménez, Gómez Sabaini, y Podesta (2008) CEPAL; y Pecho, Peláez, y Sánchez (Mimeo 2012) CIAT.



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.

- 1.12 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<sup>5</sup>.
- 1.13 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 municipales<sup>6</sup>, lo que se convierte en deuda a corto plazo en condiciones onerosas para las finanzas municipales (ver enlace electrónico [Deuda Municipal y Co-Responsabilidad Fiscal](#)).
- 1.14 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<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Huerta Goldman, Antonio. “Consultoría para la definición de una estrategia de Seguimiento y Evaluación del Endeudamiento Municipal en Guatemala”. Mimeo MINFIN. 2007 ([ver enlace electrónico](#)).

<sup>6</sup> Ver “Análisis de los Principales Procesos Presupuestarios y de Ejecución del Gasto en la Municipalidad de Guatemala”. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre 2009. También ver “Diagnóstico de la Situación Fiscal – Financiera de la Municipalidad de Panajachel, Sololá”. Noviembre 2009.

<sup>7</sup> El fallo de la Corte de Constitucionalidad del 7 de junio de 2012, permitió contraer obligaciones crediticias a un plazo de amortización que exceda el período del Concejo Municipal que las contrae, en aquellos casos que el endeudamiento a largo plazo se apoye en las conclusiones y recomendaciones de estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren.

- 1.15 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.
- 1.16 En el 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 Desempeño 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.

**Cuadro 1.1: Composición del gasto público (% del PIB)**

Período	Gasto corriente	Gasto de capital		
		Total	Inversión directa	Inv. financ. y transferencias
1995-1999	8.1	4.3	1.7	1.8
2000-2008	9.6	4.6	1.5	3.0
2009-2011	10.4	4.1	1.8	2.3

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

- 1.17 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.
- 1.18 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.

- 1.19 Las debilidades financieras de las municipalidades urbanas, generan presiones para que el gobierno central asuma inversiones públicas municipales. Al mismo tiempo, a nivel municipal se están formando asociaciones de municipios<sup>8</sup> 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 sólidos<sup>9</sup>. 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.
- 1.20 El Banco viene promoviendo reformas de este tipo en la región (sistemas de imposición a la Renta dual o semi dual). Son ejemplos de ello la reforma de Uruguay (2007), Nicaragua (2009), Honduras (2010) o más recientemente El Salvador (2011). Y a su vez se han producido similares avances en Perú (2008) o Panamá (2010), con un papel menos directo del BID. Aunque es pronto para tener una evaluación concluyente de los sistemas de imposición dual o semi dual, la reforma más antigua (Uruguay) está dando unos resultados claramente positivos, elevándose de 0,9% del PIB en 2006 a 2,4% en 2008. Asimismo la mitad más pobre de la población uruguaya pasó de aportar 12,2% de la recaudación a solo 3,5%, mientras que el quintil de mayores ingresos elevó su contribución de 60,4% a 80,5%<sup>10</sup>.
- 1.21 En el caso de la institucionalidad fiscal – municipal, la evidencia empírica en [Colombia](#) y [Brasil](#)<sup>11</sup> sugiere que: (i) la ausencia de reglas claras de endeudamiento municipal y altos niveles de autonomía municipal, provocan sobreendeudamiento y gasto público excesivo, lo cual presiona al gobierno central, en el tiempo, a asumir la deuda subnacional y afecta la estabilidad macroeconómica. Por otro lado, estudios

---

<sup>8</sup> Mancomunidad es una asociación de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias (proveer servicios de agua, drenajes y alcantarillado, desechos sólidos, alumbrado eléctrico, calles y mercados).

<sup>9</sup> La Gran Ciudad del Sur – Visión 2012.

<sup>10</sup> Para mayores detalles consultar Barreix y Roca (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya. Revista de la CEPAL 92 Agosto: 123–42.

<sup>11</sup> 10 Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia, 1998 – 2008. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia 2009. Y El BID y el Ajuste Fiscal y Modernización de los Estados Brasileños. CEPAL 2009.

académicos<sup>12</sup> sugieren que para revertir la tendencia al endeudamiento excesivo y orientar la acción de las municipalidades hacia la provisión de servicios públicos, se requiere construir instituciones y reglas fiscales que promuevan el aumento de la recaudación de ingresos propios, a fin de construir un vínculo local entre los costos de la provisión de dichos servicios y los beneficios de servicios básicos.

- 1.22 **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.
- 1.23 El Banco ha tenido liderazgo en la asistencia técnica al país tanto en política como en administración tributaria desde el re-inicio del Pacto Fiscal en 2008, y en coordinación con el Fondo Monetario Internacional y donantes bilaterales, por lo que se han dado avances significativos que aún deben consolidarse. Las operaciones relacionadas al presente programa son: Una cooperación técnica en ejecución, de apoyo a las actividades específicas relacionadas al ámbito municipal (Descentralización Fiscal en Guatemala, ATN/FG-12528-GU); además se preparará una cooperación técnica de apoyo a la ejecución de este programa que apoyará al MINFIN en la consolidación de cuatro ejes de la política fiscal: (i) desarrollo de instrumentos macroeconómicos para apoyar el diseño de la política fiscal; (ii) fortalecimiento de la capacidad analítica y desarrollo de instrumentos para planificar, ejecutar y monitorear la política de ingresos del estado; (iii) desarrollo de la capacidad analítica y de diseño de política pública en el área de planeación, ejecución, y monitoreo por resultados del gasto público; y (iv) desarrollo de la capacidad analítica e instrumentos para generar lineamientos de endeudamiento público.

## **B. Objetivos y componentes de la operación**

- 1.24 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

---

<sup>12</sup> Stein, Ernesto. *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*. *Journal of Applied Economics*, Vol. II, No.2 (Nov. 1999), 357-391. y Weingast, Barry R. "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives" *Journal of Urban Economics* 65 (1009) 279 – 293.

múltiples y una Cooperación Técnica Reembolsable (CTR). El PBL constan 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:

- 1.25 **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 ([ver enlace electrónico](#)).
- 1.26 **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.
- 1.27 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.
- 1.28 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.

- 1.29 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.
- 1.30 **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<sup>13</sup>, 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.
- 1.31 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.
- 1.32 **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.
- 1.33 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

---

<sup>13</sup> Basado en el artículo 134, inciso A de la Constitución de la República y Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97.

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.

- 1.34 **Cooperación Técnica Reembolsable (CTR) a ser ejecutada por el MINFIN**, a través del Vice-Ministerio de Administración Financiera, para apoyar el fortalecimiento institucional de actores públicos que participan en el proceso fiscal y financiero de la descentralización en Guatemala, específicamente, el MINFIN, el INFOM y la Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur, a través de brindar asistencia técnica paralograr la consolidación de este nuevo círculo virtuoso, el proyecto tendrá los siguientes componentes:
- 1.35 **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 ([ver enlace electrónico](#)) 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, prevista en la Cláusula 5.02 (b) (i) de las Estipulaciones Especiales, así como la auditoría externa para este Componente.
- 1.36 **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.
- 1.37 **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.
- 1.38 La CTR será ejecutada por el MINFIN de Guatemala, por intermedio de la DAAFIM. El MINFIN es el Ente Rector de las Finanzas Públicas de Guatemala, por consiguiente es una entidad que posee alta capacidad institucional para la gestión



financiera de proyectos. Las Adquisiciones del proyecto, serán realizadas siguiendo lo establecido en las políticas GN-2349-9 y GN-2350-9 de abril de 2011 y ejecutadas bajo la responsabilidad del MINFIN.

- 1.39 El Banco efectuará el desembolso para este componente una vez cumplidas las siguientes condiciones especiales: (i) designación de la Unidad Ejecutora del Componente de Fortalecimiento Institucional, dentro del MIFIN; (ii) presentación del POA y Plan de Adquisiciones para el primer año de ejecución; (iii) apertura de la cuenta especial en US\$ para la ejecución de este componente; y (iv) que el MINFIN, como Organismo Ejecutor, haya suscrito dos convenios interinstitucionales, uno con el INFOM y otro con la Mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur, como receptores de la asistencia técnica.

### **C. Principales resultados e indicadores**

- 1.40 El desembolso de los recursos del financiamiento asignados a cada tramo del programa, estará sujeto al cumplimiento de las condiciones establecidas en el Anexo II del presente documento. Complementariamente, los resultados esperados del programa se resumen en la Matriz de Resultados ([ver enlace electrónico](#)). 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.
- 1.41 Los principales indicadores que se detallan por componente en la Matriz de Políticas (Anexo II) son: (i) alcanzar un incremento en la recaudación de al menos 1,0% del PIB como resultado de la reforma tributaria y la Ley Antievasión II; (ii) el porcentaje de la deuda total municipal sobre ingresos propios baje del 94% en 2009 al 85% en 2013; y (iii) controlar el aumento del gasto corriente de una línea de base den 2011 del 10,4%, al 10,5% del PIB EN 2013.

## **II. ESTRUCTURA FINANCIERA Y RIESGOS PRINCIPALES**

### **A. Instrumento financiero**

- 2.1 El programa consiste de un préstamo híbrido de US\$237,2 millones, el cual consta de un PBL (en la modalidad de tramos múltiples) y una Cooperación Técnica Reembolsable (CTR). Los recursos del PBL serán desembolsados en dos tramos de US\$117 millones cada uno, una vez verificado el cumplimiento de las condiciones generales y especiales de política contenidos en el Anexo II (Matriz de Políticas) que se adjunta. La CTR fortalecerá los sistemas de información que registran las operaciones financieras municipales, y apoyará el fortalecimiento y modernización del INFOM; y el fortalecimiento institucional y financiero de la mancomunidad de la Gran Ciudad del Sur. El monto del préstamo fue decidido por el MINFIN basado en un ejercicio técnico de proyecciones de ingresos, gastos, metas de inversión, y de endeudamiento para el periodo de gobierno 2012 – 2016. Este endeudamiento representa 0,5% del PIB.



- 2.2 El financiamiento del programa, por un total de US\$237,2 millones, se estructura con cargo a los recursos de dos fuentes: (i) US\$132,2 millones con cargo a la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$33 millones con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), en función de la mezcla de recursos (*blended*) del nuevo marco de financiamiento concesional del Banco; y (ii) US\$72 millones, con cargo a los recursos de la nueva Facilidad de Financiamiento Flexible del Capital Ordinario (FN-665-1).
- 2.3 Asimismo, se apoyará la implementación de los compromisos de política, a través de actividades de fortalecimiento institucional para el MINFIN con una cooperación técnica no reembolsable a ser aprobada antes del 30 de noviembre de 2012, por un monto de hasta US\$800.000. Esta cooperación técnica no reembolsable comprenderá las siguientes áreas: (i) fortalecimiento de la capacidad analítica y técnica para generar y recuperar el liderazgo en el diseño y ejecución de la política fiscal; (ii) apoyo a la coordinación y la ejecución de política tributaria entre el MINIFN y el SAT; (iii) apoyo a políticas que promuevan mayor transparencia y calidad del gasto; y (iv) apoyo al diseño y ejecución de políticas de crédito publico.

**B. Coordinación con otras agencias de financiamiento y cooperación**

- 2.4 El Banco tiene en ejecución el Préstamo 2050/OC-GU (Apoyo a la Modernización del MINFIN). Éste se coordinará con la CTR de este programa mediante el apoyo técnico al MINFIN para la consolidación del SIAF-MUNI. A su vez, la Agencia Cooperación Alemana está trabajando junto con el MINFIN en política fiscal y apoya en el diseño e implementación de indicadores de gobernabilidad municipal a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). La preparación del proyecto se ha coordinado con el Banco Mundial, que cuenta con una operación de apoyo presupuestario en el área fiscal.

**C. Justificación económica**

- 2.5 La presente operación apoya la consolidación fiscal a través de reformas de política y mejoras en la administración tributaria del país, combinado con el fortalecimiento de la capacidad del MINFIN para orientar y supervisar las finanzas y endeudamiento municipal. En efecto, la aprobación de la reforma tributaria generará ingresos fiscales netos cercanos al 7,5% del PIB, en valor presente durante el próximo decenio, deduciendo el costo de recaudación y descontando a la tasa de interés de mercado para los bonos públicos ([ver enlace electrónico](#)).

**D. Riesgos ambientales y otras cuestiones claves y riesgos**

- 2.6 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) del Banco y por ser un préstamo sectorial de políticas y una CTR, no se requiere una clasificación ex-ante de impacto sobre el medio ambiente. La calificación de riesgo ambiental refleja que los cambios de políticas contemplados y las acciones en la CTR, no tendrán impactos directos o significativos, ni en el medio ambiente, ni en los recursos naturales del país.

**E. Otras cuestiones claves y riesgos**

- 2.7 Durante la misión de análisis del programa, se realizó el análisis de los riesgos de la operación con la participación de las autoridades del gobierno. Los principales riesgos

consisten en que: (i) la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), agencia autónoma del Estado, tenga desacuerdos técnicos y políticos con el MINFIN que retarden la reglamentación de las leyes, y por ende, la implementación de las mismas; y (ii) las municipalidades se nieguen a aceptar el sistema de indicadores de solvencia fiscal y financiera como una condición previa a la adquisición de nueva deuda, amparándose en el concepto tradicional de la autonomía municipal. Es importante resaltar que la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012) y la Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando (ley de Antievasión 2, Decreto 4 -2012) ya fueron aprobadas por el Congreso de la República.

- 2.8 En cuanto a la mitigación de riesgos: (i) el Banco está acompañando un diálogo técnico entre MINFIN y SAT, a fin de que se logren consensos técnicos que no puedan ser vetados por la Junta Directiva de la SAT; y (ii) el Banco a través de la Cooperación Técnica ATN/FG-12528-GU—aprobada el 2 de diciembre de 2010—apoyará la socialización de las nuevas normas de endeudamiento municipal con las 334 municipalidades del país.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GERENCIAMIENTO

- 3.1 **Resumen de los arreglos de implementación.** El prestatario será la República de Guatemala. El organismo ejecutor será la República de Guatemala a través del MINFIN. El MINFIN tendrá las siguientes responsabilidades tanto para el PBL como para la CTR: (i) entregar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de desembolso de los recursos del financiamiento de la operación, así como los demás informes que el Banco pueda requerir; (ii) impulsar acciones tendientes al logro de los objetivos de la política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que Guatemala y el Banco puedan dar seguimiento y evaluar los resultados del programa. En el caso de la CTR, el MINFIN a través de la DAAFIM, además de las responsabilidades arriba mencionadas, se responsabilizará por lo siguiente: (i) contratar los servicios de auditoría independiente; (ii) gestionar y supervisar el programa; (iii) ejecutar el monitoreo del progreso de la operación; y (iv) dar seguimiento y cumplimiento de los aspectos contractuales del programa.
- 3.2 **Resumen de acuerdos para el monitoreo de resultados.** El prestatario y el Banco han acordado supervisar la ejecución del programa por medio de reuniones de seguimiento, cuyas fechas se concertarán en forma conjunta. Una vez concluido cada tramo de la operación, el equipo de proyecto elaborará una versión simplificada del informe de avance del mismo. Este reporte incluirá una medida de los indicadores del programa con el fin de establecer los avances en su consecución y de efectuar las modificaciones requeridas para cumplir sus metas.
- 3.3 El Banco, en coordinación con el prestatario presentará un Informe de Terminación del Proyecto y de la CTR dentro de los seis meses posteriores al cumplimiento de las condiciones exigidas para el desembolso del segundo tramo. En éste, se evaluará el impacto alcanzado y el logro de los resultados previstos por el programa. El prestatario acordó previamente con el Banco los indicadores y la línea de base para llevar a cabo dicha evaluación final. La unidad ejecutora en el MINFIN será responsable del PMR.

- 3.4 El prestatario será responsable de la recopilación y procesamiento de todos los datos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la operación, incluyendo los costos financieros de dichas acciones. Las consultorías para la verificación de indicadores incluidos en la Matriz de Resultados ([ver enlace electrónico](#)) y las actividades incluidas en la Matriz de Políticas (Anexo II), serán financiadas con recursos administrativos del Banco.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Banco ha acordado con la República de Guatemala las políticas macroeconómicas y sectoriales incluidas en la Carta de Política enviada por el Ministro de Finanzas Públicas el 2 de julio de 2012 ([ver enlace electrónico](#)). La carta describe los principales componentes de la estrategia del gobierno que viene siendo implementada en las áreas de acción del programa descritas en este documento y reafirma su compromiso de implementar las reformas y actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		El programa contribuye al financiamiento de países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo		El programa contribuye al financiamiento de instituciones de promoción del crecimiento y bienestar social: (i) Relación entre el ingreso tributario real y el potencial, y (ii) Gasto Público administrado al nivel descentralizado como porcentaje del gasto público total.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		El programa contribuye a Instituciones de promoción del crecimiento y el bienestar social: (i) Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesoro, contabilidad, deuda e ingresos), y (ii) Gobiernos Municipales y otros gobiernos subnacionales que reciben apoyo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2501	Avanzar hacia el cumplimiento de las metas de recaudación de los Acuerdos de Paz.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2661-4	El programa está incluido en el Documento de Programación del País 2012.	
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)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		7.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		6.8	25%	10
4. Análisis económico ex ante		7.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento		6.4	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
III. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)				
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
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				
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.				

El objetivo de este programa es consolidar la sostenibilidad fiscal de Guatemala a través del incremento de los ingresos fiscales, el fortalecimiento de la administración tributaria y 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. El PBL consta de una operación con dos tramos por un monto total de US\$234 millones y la CTR por un monto total de US\$3,2 millones. Cada tramo del PBL corresponde al 50% del monto total del financiamiento de dicho instrumento. El programa contribuye al financiamiento de países pequeños y vulnerables y es consistente con la meta de financiamiento de instituciones de promoción del crecimiento y bienestar social (Relación entre el ingreso tributario real y el potencial y Gasto Público administrado al nivel descentralizado como porcentaje del gasto público total).

El documento presenta clara y cuantitativamente la lógica de intervención propuesta. Esta lógica de intervención conecta adecuadamente la Matriz de Políticas con las metas de la Matriz de Resultados a nivel de recaudación adicional como porcentaje del PIB y a nivel de productos específicos. El programa tiene un estudio de costo beneficio, el cual será replicado como parte del plan de monitoreo y evaluación.

La matriz de riesgo presenta los riesgos del proyecto clasificados por magnitud y probabilidad y estos riesgos presentan sus medidas de mitigación e indicadores para monitorear la implementación de dichas medidas.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivos	Tramo I	Tramo II	Resultados
<b>I. Marco General de Políticas Macroeconómicas</b>			
Mantener un marco macroeconómico estable para el crecimiento económico con equidad	Se mantiene un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa el cual 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, mejorar la calidad del gasto en un marco fiscal de mediano plazo. <u>Medio de verificación:</u> Evaluación Macroeconómica Independiente		Sostenibilidad fiscal
<b>II. Reformas Tributaria y Medidas Anti evasión</b>			
Actualizar y fortalecer el sistema impositivo, a través de la implementación de reformas orientadas a prevenir la elusión y evasión fiscal, así como mejoras en la eficiencia recaudatoria.	Aprobación de la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012) que contenga la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, que incluya, entre otras medidas: (a) la introducción de tributación internacional con normas de precios de transferencia, y reglas de subcapitalización; (b) la ampliación de la base tributaria incluyendo todas las rentas de capital y ganancias de capital tanto para personas naturales como empresas (sistema dual); (c) la eliminación del crédito por las compras IVA mediante su conversión en una deducción simple y con un máximo de Q.12.000; (d) el aumento del régimen de tributación simplificada por el bruto de ventas en 40% (nueva tasa 7%); (e) la Ley de Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, la Ley Aduanera Nacional, y reformas a la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos. <u>Medio de verificación:</u> Publicación en el Diario Oficial –	(i) La reglamentación de la Ley de Actualización Tributaria entra en vigencia a efectos de su aplicación efectiva en el Tramo 2, que incluirá entre otras medidas: (a) la introducción de tributación internacional con normas de precios de transferencia, y reglas de subcapitalización; (b) la ampliación de la base tributaria incluyendo todas las rentas de capital y ganancias de capital tanto para personas naturales como empresas (sistema dual); (c) la eliminación del crédito por las compras IVA mediante su conversión en una deducción simple y con un máximo de Q.12.000; (d) el aumento del régimen de tributación simplificada por el bruto de ventas en 40% (nueva tasa 7%); (e) la Ley de Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, la Ley Aduanera Nacional, y reformas a la Ley del impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.	Recaudación adicional: 1% PIB

Objetivos	Tramo I	Tramo II	Resultados
	<p>Diario de Centroamérica y entrada en vigencia de la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012); y su Acuerdo Gubernativo correspondiente.</p>	<p>(ii) Creación del Departamento de Tributación Internacional (DTI) en el Vice-Ministerio de Ingresos del MINFIN.</p> <p>(iii) Suscripción de al menos 12 convenios de intercambio de información fiscal o equivalente, en cumplimiento con los lineamientos del Foro Global.</p> <p><u>Medio de verificación:</u></p> <p>(i) Publicación en el Diario Oficial –Diario de Centroamérica y entrada en vigencia de la Reglamentación de la Ley.</p> <p>(ii) Publicación en el Diario Oficial – Diario de Centroamérica del Acuerdo Gubernativo de la creación del Departamento de Tributación Internacional.</p> <p>(iii) Copia de al menos 12 convenios de intercambio de información fiscal o equivalente .</p> <p>(iv) Reporte de consultor independiente.</p>	
	<p>Aprobación de la Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y El Combate a la Defraudación y al Contrabando (Ley Antievasión 2, Decreto 4-2012)</p> <p><u>Medio de verificación:</u> Publicación en el Diario Oficial – Diario de Centroamérica y entrada en vigencia de la Ley.</p>	<p>La Reglamentación de la Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, la misma incluirá, entre otras medidas: (a) la implementación de las retenciones de ISR; (b) la eliminación del crédito fiscal en las facturas emitidas por los pequeños contribuyentes; y (c) el restablecimiento de la base imponible del impuesto a los productos del tabaco.</p> <p><u>Medio de verificación:</u> Publicación en el Diario Oficial – Diario de Centroamérica de la reglamentación de la Ley de Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el</p>	

Objetivos	Tramo I	Tramo II	Resultados
		Combate a la Defraudación y al Contrabando.	
<b>III. Regulación de las Finanzas Municipales</b>			
Fortalecer la capacidad del MINFIN para regular y orientar la gestión de las finanzas municipales.	<p>Puesta en marcha de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM), creada por el Acuerdo Gubernativo 394 – 2008 del 23 de diciembre de 2008, en el Ministerio de Finanzas Públicas.</p> <p><u>Medio de Verificación:</u> Contratación del Director y, al menos, un subdirector de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) en el Ministerio de Finanzas Públicas.</p>	<p>(i) Elaboración e implementación de los lineamientos de organización funciones, normas y procedimientos que fortalecen el nuevo papel de política pública de la DAAFIM.</p> <p>(ii) Elaboración e implementación por parte del INFOM de los lineamientos de organización, funciones, normas y procedimientos de las áreas de Crédito y Cartera de la Dirección Administrativa y Financiera del INFOM que fortalecen su nuevo papel de política pública, las cuales se enmarcan en su Plan de Reorganización Administrativa y Financiera.</p> <p>(iii) Diseño e implementación de un mecanismo de seguimiento de las finanzas municipales que permita su monitoreo de forma permanente de la DAAFIM, que servirá de insumo para la Dirección de Crédito Público y del INFOM.</p> <p>(iv) Consolidar una metodología para cuantificar el stock de la deuda municipal.</p> <p><u>Medio de Verificación:</u></p> <p>(i) Copia del Acuerdo Ministerial que aprueba el Manual de organización y funciones del Despacho del Ministro de Finanzas y la Resolución de la DAAFIM que aprueba el Manual de Procesos y Procedimientos.</p> <p>(ii) Resolución de aprobación de la Junta Directiva del INFOM.</p>	Mejorar la gestión de la deuda municipal.

Objetivos	Tramo I	Tramo II	Resultados
		(iii)Reporte de consultor independiente.	
<b>IV. Programación Fiscal de Mediano Plazo y Gestión por Resultados</b>			
Fortalecer la capacidad presupuestaria e iniciar la gestión por resultados.	<p>Actualización del Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA por sus siglas en Inglés),elaborado por el MINFIN en coordinación con los Organismos Financieros Multilaterales. .</p> <p><u>Medio de Verificación:</u> Reporte de consultor independiente.</p>	<p>(i) Elaboración del Marco de Política Fiscal de Mediano Plazo (3 años), que incluya un análisis y lineamientos del endeudamiento nacional y municipal, y que se publique en la página Web del MINFIN, como parte de la preparación de la Ley de Presupuesto para el año 2014.</p> <p>(ii) Puesta en marcha de plan piloto de Gestión por Resultados en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es parte central del Eje de Inclusión Social del Programa de Gobierno 2012-2016.</p> <p><u>Medio de Verificación:</u></p> <p>(i) Página Web del MINFIN</p> <p>(ii) Reporte de consultor independiente.</p>	Mejorar las políticas de deuda, presupuestaria y de control de gestión de gastos.