

Reporte No. PIC4558

Nombre del Proyecto: Asistencia Técnica en Administración de Impuestos-
Guatemala

Región: América Latina y el Caribe

Sector: Manejo del Sector Público

Número de Identificación del Préstamo: GTPA48654

Entidad que solicita el Préstamo: República de Guatemala

Agencias que Implementan el Préstamo: Ministerio de Finanzas
Guatemala, Guatemala

Teléfono: (502) 230-2792;

Fax: (502) 251-3648

Fecha inicial en que se preparó el PID: 15 de noviembre de 1996

Fecha de evaluación del Proyecto: 23 de junio de 1997

Fecha de Junta de Proyecto: 16 de septiembre de 1997

Historial y Sector del País: Guatemala tiene la economía más grande de Centro América, con un PIB aproximado en 1995 de \$15.9 billones de dólares y un ingreso per capita de \$1,350 dólares. La economía es predominantemente agrícola, con más de la mitad de la fuerza del país que trabaja en granjas, pescadores y bosques. Desde 1990 el crecimiento anual del PIB ha promediado 3.9% y la inflación ha bajado un 60% en 1990 a 8.4% en 1995.

Los indicadores sociales guatemaltecos están entre los más bajos en la región latinoamericana y muestra una mejoría lenta, que refleja, entre otras cosas, baja inversión persistente en servicios sociales e infraestructura rural básica. Intentos por el gobierno de promover el alivio e incrementar el gasto social dirigido a los pobres que han sido frustrados por serias debilidades institucionales dentro del sector público. Recursos humanos inadecuados y políticas de manejo de personal, tradicionalmente una administración débil de impuestos, y unas practicas de manejo financiero anticuado han resultado en la inhabilidad de entregar servicios básicos plenos, eficientemente manejan recursos financieros,

o programas de inversión de implementación adecuada. Consecuentemente, el cumplimiento de los impuestos se hace de menos, fondos de donadores externos están pasados, y organizaciones y mecanismos similares deben sustituir, aunque sea inadecuadamente, un servicio de entrega.

El gobierno ha iniciado un programa comprensivo de reformas del sector público con el objetivo de aumentar los impuestos, transfiriendo al sector privado donde sea apropiada la entrega de servicios públicos y mejoría de la capacidad institucional del gobierno central y sector público descentralizado. Estas reformas se consideran vitales para realzar la inversión y sostener el crecimiento económico, promover el desarrollo social y aliviar la pobreza, y apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz que finalizan años de conflicto civil.

2. Objetivos

El proyecto buscaría: (i) mejorar la efectividad y eficiencia de la administración tributaria y de aduanas a través del fortalecimiento de la recolección, auditoría y procedimientos de vigor; y (ii) incrementar los ingresos tributarios. La clave a la estrategia sería: la creación de una nueva institución para impuestos internos y aduanas con manejo con mejoras operacionales, financieras y de recursos humanos; el fortalecimiento de la recolección de impuestos y procesos de auditoría; el establecimiento de servicios de asistencia de los que pagan impuestos; la eliminación de escapes en la ley y la simplificación de las normas y procedimientos; y la introducción de los mecanismos para hacer entrar en vigor de forma más rigurosa.

3. Descripción

El proyecto de asistencia técnica propuesta consiste de cuatro componentes: Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT.) Diseño detallado y creación de una entidad nueva descentralizada responsable de la recolección de las tributaciones al gobierno central. La superintendencia

incluiría al departamento de Tributación Interna y Aduanas; utilizaría un sistema de personal independiente especial basado en políticas de manejo moderno basado en méritos; el ser financiado a través de un porcentaje fijo de recolección tributaria; y de ser supervisado por una Junta de Directores.

Facilitar Cumplimiento Voluntario: La identificación e Implementación de medidas para reducir costos de cumplimiento y la asistencia activa de tributarios para cumplir sus deberes legales, incluyendo modificaciones de regulaciones, simplificación de formas, creación de asistencia al tributario y unidades de quejas, y establecimiento de un sistema más efectivo interno de apelación.

Fortalecimiento de Mecanismos de Vigor: Establecimiento de estructuras legales nuevas e institucionales para mejorar la recolección de impuestos ya en vigor. Un nuevo departamento de auditoria consolidaría toda auditoria e investigación experta con la SAT, con tecnología de información al día y herramientas analíticas para facilitar un chequeo cruzado de datos, apoyo logístico, y poder legal fortalecido para investigar evasión fiscal. Atención particular debe darse a la capacitación.

Comunicación Social: Este componente ayudaría a asegurar la comprensión ciudadana para las reformas de administración tributaria que financia una campaña de comunicación social para informar y educar al público sobre los beneficios de una autoridad de recolección profesionalizada e independiente, sobre cambios de ley tributaria, cumplimiento y mecanismos de refuerzo, y los derechos y servicios al tributario. El componente también proveería retroalimentación al gobierno sobre los temas de administración tributaria, así como promover el cambio de manejo interno dentro de la SAT y las metas con mayor transparencia y responsabilidad.

4. Financiamiento

El préstamo del Banco Mundial es de aproximadamente \$28 millones de dólares y financiaría un 70% del total del coste del proyecto de aproximadamente \$40 millones de dólares. El préstamo se utilizaría para pagar asistencia técnica, capacitación, compras de equipo y personal técnico y profesional para la unidad de coordinación del proyecto. Capacitación, incluyendo cursos formales y viajes de observación serían el mayor enfoque del proyecto. Las compras de equipo incluirían la compra de computadoras, software, y artículos de tecnología informática relacionados. El BID y el USAID se espera co-financien el proyecto a través de programas dirigidos hacia el fortalecimiento del Servicio al Cliente. Los recursos del Gobierno financiarían la infraestructura y los gastos de logística.

5. Implementación

La Unidad de Coordinación del Proyecto dentro de la SAT sería la unidad principal viendo el diseño e implementación del proyecto. La PCU sería dirigida por el Director Nacional y con personal de consultoría nacional e internacional con experiencia relevante en temas de administración tributaria. La PCU reportaría a la Junta Directiva de la SAT (encabezado por el Ministro de Finanzas) una vez se establezca.

6. Sostenibilidad

El proyecto se espera que tenga un impacto duradero en la base financiera del sector público de Guatemala. Al apoyar una reforma comprensiva en la modalidad de administración tributaria, el proyecto debe ayudar al gobierno a establecer una sostenibilidad mayor y más predecible, y un nivel más alto de tributación. El énfasis del proyecto en crear incentivos apropiados para el pago de impuestos debe: (i) llevar a más fuentes de recursos para financiar inversión pública y gasto en el sector social, que crea grupos de votantes para un refuerzo vigoroso de la recolección tributaria; (ii) ayudar a incrementar la credibilidad del sector público en general; y (iii) establecimiento de marcos de referencia para la recolección de impuestos.

7. Lecciones Aprendidas de operaciones pasadas en el país o sector

Las lecciones aprendidas de los proyectos de administración tributaria previa y reflejados en el proyecto se dirigen a: (i) asegurar el compromiso y la propiedad de la reforma total a través de dialogo extenso y profundo con las autoridades en todo aspecto del diseño del proyecto a una audiencia de la Rama Ejecutiva principal y líderes del Congreso, sociedad civil, y personal clave para fomentar “buy-in” y compromiso; (ii) creación de una unidad de coordinación del proyecto con experiencia y de mucha habilidad; (iii) que asegura el énfasis adecuado en la organización, procesos de negocios, selección de recursos humanos, pago y temas de capacitación y evitar el exceso de énfasis en información tecnológica. Para evitar enfoque indebido en sólo la creación de una nueva superintendencia, el proyecto financiaría esfuerzos mayores sustantivos para promover cumplimiento tributario a través de la implementación de servicios mejorados, así como la implementación de un esfuerzo de auditoria fortalecido para elevar el riesgo percibido de la detección de los que no cumplen.

El proyecto ha definido varias prácticas mejores adicionales de la experiencia global del banco incluyendo: (i) organización de administración tributaria basada en funciones en lugar de impuestos; (ii) delegación de autoridad complementada por entreno y mejoría de los sistemas de manejo de información; (iii) atención prioritaria en la revisión y fortalecimiento del marco legal y regulador; (iv) programación de una campaña de comunicación social para educar a los que pagan impuestos sobre sus derechos y obligaciones; y (v) confiabilidad de un Registro de Tributarios Unificada para monitoreo de cumplimiento y establecimiento de una sola cuenta para el tributario.

Además, el proyecto se beneficiará de las lecciones aprendidas en las operaciones de Asistencia Técnica anteriores incluyendo: (i) planes de acción específicas pero flexibles se desarrollarían para cada componente que enfoca en las salidas, y definir criterio de evaluación e indicadores de desempeño; y (ii)

criterios se establecerían para asegurar supervisión cuidadosa del proyecto, especialmente con respecto a la adquisición y supervisión de consultorías, para prevenir el control de presupuesto inadecuado y manejo débil.

Las lecciones aprendidas de otras operaciones en Guatemala a ser dirigidas incluyen: (i) la necesidad de supervisión cercana que se facilitará en este caso por el traslape con el proyecto de manejo financiero integrado, la apertura de una oficina representativa residente, y revisión de proyectos frecuente ligado a preparación de operaciones de manejo del sector público relacionado, (ii) la necesidad de asegurar fondos de la contraparte, que se facilitarían a tiempo por la implementación exitosa de las reformas de administración tributaria apoyadas por el proyecto; y (iii) la necesidad de gran permanencia en contraparte del personal, que será promovido por el banco como tema crítico en la supervisión del proyecto.

La experiencia satisfactoria de aquí en adelante con el Proyecto de Manejo Financiero Integrada (GU-7213), declarado efectivo en abril 1996, y siendo implementado por el Ministerio de Finanzas, da un nivel de seguridad en relación con el compromiso y la habilidad de ese ministerio de implementar el proyecto propuesto de una manera con tiempo y exitosa.

8. Categoría de Pobreza

No aplica.

9. Aspectos Ambientales

El proyecto (Categoría C) no tendrá impacto ambiental adverso.

10. Categoría de Objetivos del Programa

El proyecto propuesto se dirige al tema de manejo económico al incrementar la habilidad del sector público de incrementar el gasto social e inversión, se dirigirá a los temas de pobreza.

Punto de Contacto:

Centro de Información Pública

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

Teléfono: (202) 458-5454

Fax (202) 522-1500

Nota: Esta es información de un proyecto en evolución. Ciertos componentes pueden no ser necesariamente incluidos en el proyecto final.

Procesado por el Centro de Información durante la semana que finalizó el 1 de agosto de 1997.