

**GUATEMALA: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LA
TRIBUTACIÓN Y DE IMPUESTOS DE BAJO RENDIMIENTO**

**Proyecto de Promoción de un Sistema
Tributario Sólido y Simple**

ARTHUR MANN

Agosto, 2002

DEVTECH SYSTEMS, INC.
1700 N. Moore Street, Suite 1550
Arlington, VA 22209 USA
Tel: 703/312-6038
Fax: 703/312-6039
devtech@devtechsys.com

ENCOMENDADO POR

USAID/GUATEMALA

TASK ORDER No. 2

**Under USAID/DAI PRIME CONTRACT NO. PCE-I-00-00-00015-00
“Support for Economic Growth and Institutional Reform (SEGIR) – Macroeconomic
Policy, Poverty Alleviation and Economic Institutions and Analyses” (SEGIR EP IQC)
DAI/DEVTECH Subcontract #4153-00S-001**

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
LISTA DE CUADROS.....	ii
LISTA DE CUADROS ANEXOS.....	ii
RESUMEN EJECUTIVO.....	iii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. EL COSTO ADMINISTRATIVO DE TODOS LOS IMPUESTOS.....	2
A. COSTOS NO AJUSTADOS.....	2
B. COSTOS AJUSTADOS.....	3
1. Gastos por Clasificación Económica.....	3
2. Gastos por Categoría Funcional.....	5
III. LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS.....	7
A. Metodología y Resultados.....	7
B. La Experiencia Internacional.....	9
1. Comentarios Generales.....	9
2. Evidencia sobre Impuestos Seleccionados.....	11
a. Impuestos al Valor Agregado.....	11
b. Impuestos sobre la Renta.....	12
c. Impuestos Selectivos al Consumo.....	12
IV. IMPUESTOS SELECCIONADOS DE BAJO RENDIMIENTO.....	13
A. Introducción.....	13
B. Cuantificación del Costo de Tres Impuestos Potencialmente Improductivos.....	14
1. El Impuesto a la Circulación de Vehículos Terrestres (Decreto 70-94).....	15
2. El Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos (Decreto 37-92).....	17
3. El Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones (Decreto 431).....	18
V. EL COSTO OPERATIVO TOTAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA..	19
ANEXO: PERSONAS ENTREVISTADAS.....	27

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 SAT: GASTOS ADMINISTRATIVOS POR FUNCIÓN, 1999 – 2002	2
Cuadro 2 SAT: GASTOS ADMINISTRATIVOS POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA, 1999 – 2002	4
Cuadro 3 SAT: GASTOS AJUSTADOS POR FUNCIÓN, 2001	7
Cuadro 4 SAT: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 2001	8
Cuadro 5 LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL IMPUESTO A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS TERRESTRES, 2001.....	16
Cuadro 6 LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL IMPUESTO DE TIMBRES FISCALES Y DE PAPEL SELLADO ESPECIAL PARA PROTOCOLOS, 2001. .	18

LISTA DE CUADROS ANEXOS

Cuadro A- 1 SAT: GASTOS POR ENTIDAD ADMINISTRATIVA, 1999-2002.....	22
Cuadro A- 2 SAT: ASIGNACIONES POR ENTIDAD DEL TIEMPO	23
Cuadro A- 3 SAT: GASTOS EJECUTADOS DEVENGADOS.....	24
Cuadro A- 4 SAT: PROPORCIONES DE TIEMPO DEDICADAS A.....	25
Cuadro A- 5 SAT: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE.....	26

RESUMEN EJECUTIVO

1. Este estudio se dirigió a la estimación de los costos administrativos incurridos por la SAT al desempeñar sus labores de recaudación tributaria. Se generaron estimaciones tanto del costo administrativo total del sistema tributario como del costo administrativo de recolectar los principales impuestos que componen la estructura impositiva de Guatemala. Subsecuentemente, se utilizó, como punto de referencia, la información pertinente a los principales impuestos para efectuar comparaciones con los costos administrativos proporcionales de algunos impuestos seleccionados de bajo rendimiento.
2. Después de presentar los costos administrativos no ajustados por función, se procedió a ajustar dichos costos, primero por clasificación económica (gastos corrientes versus los de capital) y luego por categoría funcional. El ajuste por categoría funcional envolvió el desarrollo de una metodología diseñada especialmente para llenar un vacío estadístico.
3. En el año 2001, los costos administrativos ajustados por función alcanzaron el 2.49% de la recaudación bruta y el 0.26% del PIB. Para una institución que se encuentra todavía en la etapa formativa y que heredó poca memoria institucional, tales porcentajes caen dentro de límites aceptables.
4. Se desarrolló una segunda metodología relacionada para estimar los costos administrativos de los principales impuestos: ISR, IEMA, IVA, derechos arancelarios, etc. Para dichos impuestos, se concluyó que el costo administrativo se encuentra en menos del 3% de la recaudación.
5. Se estimó detalladamente el costo administrativo de tres tributos de bajo rendimiento: el impuesto a la circulación de vehículos, el impuesto de timbres fiscales y de papel sellado y el impuesto sobre herencias, legados y donaciones. El costo administrativo de los primeros dos constituye, por lo menos, el 10% de la recaudación; del tercero llega a 23%.
6. En comparación con los costos administrativos de la tributación en otros países, los costos administrativos ajustados de la SAT no parecen salirse fuera de los estándares internacionales, siempre tomando en cuenta lo nuevo de la institución. La meta a mediano plazo (de tres a cinco años) es reducir el costo administrativo total al menos del 2% de la recaudación bruta.
7. Es preciso darse cuenta de que la estimación de los costos administrativos sólo representa un lado de la moneda, puesto que no contemplan los costos de cumplimiento desde la perspectiva de los contribuyentes. Estudios hechos en otros países revelan que el costo de cumplimiento es muy superior al costo administrativo. Por lo tanto, es importante adoptar esfuerzos para reducir ambos costos, cuya suma representa el costo operativo total del sistema tributario de Guatemala.

I. INTRODUCCIÓN

El tema del costo incurrido por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en todos los aspectos abarcados por la administración de los impuestos que administra es de interés fiscal, económico y social, dado que dichos costos representan una deducción del rendimiento bruto de cada impuesto. Por lo tanto, resulta importante hacer un esfuerzo para minimizar este costo---sin perjudicar los esfuerzos conexos al fortalecimiento de la recaudación tributaria.

Simultáneamente, la estimación del costo administrativo puede desempeñar dos papeles adicionales:

- Identificar aquellos tributos cuyo costo representa una proporción relativamente alta de su recaudación bruta; si resultara así, podría ser recomendable o derogar dicho tributo o modificarlo de modo que su recaudación neta aumentara.
- Permitir comparaciones internacionales como herramienta útil para los administradores tributarios y para los que forjan la política impositiva, de esta manera señalando las áreas donde es necesario incrementar la eficiencia administrativa.

Aunque uno de los objetivos de este tipo de análisis es generar información para poder hacer comparaciones internacionales, es también preciso señalar sus deficiencias. Existen numerosas variables que influyen en el costo de administrar un sistema tributario. Entre ellas se encuentran la estructura tributaria en sí, la estructura macroeconómica (por sectores) del país, los reglamentos acompañando las leyes impositivas, la estructura política y judicial del país y la composición de los contribuyentes. Bastan algunos ejemplos: una estructura tributaria complicada, que contiene cuantiosos incentivos/gastos tributarios y múltiples tasas, será más costosa administrar que una más sencilla; o un impuesto a la renta, que abarque una proporción relativamente alta de trabajadores independientes, será más costoso recaudar que uno que funcione mayormente en base de un sistema de retenciones hechas por los empleadores. Otros ejemplos de estas limitaciones se darán a conocer en el transcurso del presente estudio y, en la sección III.B, se presentará una discusión más amplia del tema.

El presente estudio no toma en cuenta los costos de cumplimiento tributario desde la perspectiva de los contribuyentes. Al aislar los costos administrativos incurridos por el gobierno del costo total de operar un sistema tributario, se está estimando la menor porción del costo operativo total. Es así porque en los casos nacionales donde se han hecho estudios del costo administrativo (del sector público) y del costo de cumplimiento (absorbido por el sector privado), el segundo suele ser dos o tres veces mayor. El tema y la importancia de estimar los costos de cumplimiento se discutirán subsecuentemente en la sección V.

II. EL COSTO ADMINISTRATIVO DE TODOS LOS IMPUESTOS

A. COSTOS NO AJUSTADOS

El Cuadro 1 ofrece una primera aproximación al monto total y la distribución del gasto administrativo ejecutado por la SAT durante los años 1999 al 2001; también incluye información comparativa del presupuesto de ingresos y gastos para el año 2002. Antes de proceder a los datos ajustados a presentarse subsecuentemente en el Cuadro 2, es preciso explicar los conceptos y la metodología que apoya este cuadro inicial.

CUADRO 1 SAT: GASTOS ADMINISTRATIVOS POR FUNCIÓN, 1999 – 2002
(MILLONES DE QUETZALES)

	Gastos Ejecutados Devengados				Presupuesto			
Función	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Administración General	7.9	4.6	18.0	6.2	143.6	27.7	34.3	7.2
Desarrollo Recursos Humanos	9.5	5.5	10.3	3.5	14.5	2.8	19.0	4.0
Informática	26.8	15.5	36.5	12.5	46.5	9.0	43.1	9.1
Administrativa Financiera	16.3	9.4	43.2	14.8	71.8	13.8	51.5	10.9
Planificación y Evaluación	1.9	1.1	2.7	0.9	3.2	0.6	3.9	0.8
Fiscalización	26.8	15.5	49.0	16.8	60.1	11.6	89.6	18.9
Recaudación Tributos Internos	50.6	29.2	70.0	24.0	86.6	16.7	110.5	23.3
Recaudación Tributos Externos	29.6	17.1	56.3	19.3	83.2	16.0	110.9	23.4
Asuntos Jurídicos	4.0	2.3	6.2	2.1	9.2	1.8	11.4	2.4
Total	173.4	100	292.2	100	518.7	100	474.2	100
Total en % Recaudación(a)	1.31		2.02		3.15		1.94	
Total en % PIB	0.13		0.20		0.31		0.27	

Nota: (a) Recaudación bruta (sin devolución del crédito fiscal) de los impuestos administrados por la SAT.

Fuente: Derivado de información presentada en el Cuadro A-1.

La fuente original (ver Cuadro A-1) presenta el gasto ejecutado por entidad; eso es, por Intendencia, Dirección, Gerencia y Coordinación. Por lo tanto, no es, ni pretende ser, una presentación por categoría funcional de gastos. En el Cuadro 1 se ha hecho un primer intento de organizar los datos por función, pero se admite que dista mucho de ser un verdadero desglose por categoría funcional según se define comúnmente. Por ejemplo,

dentro de la función de “recaudación tributos externos” (que incorpora la totalidad de los gastos de la Intendencia de Aduanas y de las aduanas regionales), un examen detallado de dichos gastos ciertamente descubrirá actividades vinculadas a otras funciones tales como administración general, fiscalización y planificación. Subsecuentemente, en la sección II.B.2 se presentará un intento inicial de desarrollar un desglose del gasto administrativo de la SAT por categoría funcional.

Las cifras del Cuadro 1 demuestran un aumento significativo del gasto total, del Q173 millones en 1999 a Q519 millones en 2001. En proporción a la recaudación bruta, el costo administrativo impositivo creció del 1.31% en 1999 al 3.15% en 2001; en términos relativos al PIB, el incremento fue del 0.13% al 0.31%. Hay que tomar los gastos pertinentes al año 2001 con mucha cautela, debido a que incluyen Q88 millones por la adquisición del nuevo edificio de la SAT (donde parte de las entidades de la SAT se trasladó en febrero de 2002). Dicho gasto es claramente un gasto extraordinario y, por ende, su inclusión en un solo año distorsiona el gasto total. A partir de la sección II.B.1, se inician esfuerzos para eliminar esta (y otras) distorsión producida por la adquisición de bienes de capital, cuya vida útil se extiende más allá del período inicial de adquisición.

B. COSTOS AJUSTADOS

1. Gastos por Clasificación Económica

El gasto por clasificación económica divide el gasto total en dos grupos: el gasto corriente y el gasto de capital (en bienes de capital). Distinguir entre estos dos grupos de gastos es relativamente fácil en la mayoría de los casos. Por ejemplo, el gasto en salarios y otras remuneraciones al personal representa un gasto corriente debido a que es un desembolso por un servicio ejecutado en el presente. En cambio, por definición un bien de capital (propiedad, planta, equipo e intangibles) representa un bien cuya vida productiva se extiende más allá del período (año) en el cual fue adquirido. Por lo tanto, para generar una apreciación del servicio producido por este tipo de bien, es necesario distribuir su costo de adquisición (de un año dado) a través del intervalo de tiempo durante el cual es productivo. Es por una razón similar que los procedimientos de contabilidad permiten (y requieren) la depreciación del costo original de adquisición de un bien duradero durante un número definido de años. El mismo principio es aplicable a la estimación anual de los costos administrativos referentes a los bienes de capital adquiridos por la SAT.

En el Cuadro 2 se presenta un desglose por clasificación económica del gasto administrativo de la SAT durante el período 1999 a 2001, con una extensión al 2002 en base de gastos presupuestados. Los gastos de capital abarcan todas las partidas incluidas en los renglones 300 del presupuesto de la SAT. Representan desembolsos en bienes tales como equipo de transporte, cómputo, oficina, comunicaciones, maquinaria y equipo de producción, terrenos, edificios e instalaciones. Fijándose primero en la parte A del cuadro (gastos no ajustados), el hecho de que estos gastos llegaron a formar más del 10% del gasto total en los años 1999 y 2000 es muy razonable, sobre todo en vista del inicio y el período formativo de la institución. Lo que parece ser, a primera vista, una distorsión a

una tendencia “normal” de desembolsos en bienes de capital es el salto a 24.3% del gasto total que ocurrió en el año 2001. Sin embargo, esta “anormalidad” tiene una fácil explicación: la SAT adquirió su propio edificio (en la Zona 9) a un costo de Q88 millones. Restando esta cantidad del gasto total en bienes de capital en 2001 produce una tendencia mucho más “normal”.

**CUADRO 2 SAT: GASTOS ADMINISTRATIVOS POR CLASIFICACIÓN
ECONÓMICA, 1999 – 2002**

(millones de quetzales)

Clasificación Económica	Gastos Ejecutados Devengados				Presupuesto(a)			
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
A. No Ajustado								
Corriente	151.1	87.1	261.8	89.6	392.4	75.7	444.9	93.8
Capital(b)	22.3	12.9	30.4	10.4	126.3	24.3	29.3	6.2
Total	173.4	100	292.2	100	518.7	100	474.2	100
Total en % Recaudación(c)	1.31		2.02		3.15		1.94	
Total en % PIB	0.13		0.20		0.31		0.27	
B. Ajustado								
Corriente	151.1	94.7	261.8	93.8	392.4	91.8	444.9	94.3
Capital(b)	8.4	5.3	17.3	6.2	35.0	8.2	27.0	5.7
Total	159.5	100	279.1	100	427.4	100	471.9	100
Total en % Recaudación(c)	1.20		1.93		2.59		1.93	
Total en % PIB	0.12		0.19		0.26		0.26	

Notas:

(a) Cifras basadas en el presupuesto de la SAT para el año 2002. Es probable que se ejecutará entre el 80% al 85% de lo presupuestado.

(b) Los gastos de capital abarcan todas las partidas de los renglones 300 del presupuesto de la SAT; eso es, propiedad, planta, equipo e intangibles. Aunque, por razones conceptuales, podrían incluirse también el renglón 158 (derechos de bienes tangibles, o licencias de software), se optó por excluirlo; los gastos anuales durante el período 1999-2001 en dicho renglón fueron (en millones de quetzales) 0.9, 14.6 y 17.2 respectivamente.

(c) Recaudación bruta (sin devolución del crédito fiscal) de los impuestos administrados por la SAT.

Fuente: Para los años 1999-2001, derivado de SAT, Gerencia Administrativa Financiera, Informe del estado de la ejecución presupuestaria, cada año; para 2002, SAT, Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2002.

Las cifras presentadas en la parte B del Cuadro 2 ofrecen una visión ajustada de los desembolsos en bienes de capital (no hay modificaciones del gasto corriente). Se ha aplicado a la adquisición de los bienes de capital en el primer año los siguientes supuestos: para todos los bienes con la excepción de edificios e instalaciones se presume una vida útil (productiva) de tres años; para los edificios el supuesto es de 20 años (aunque el código tributario permite la depreciación de un edificio en cinco años). Este último supuesto significa que el costo de adquisición del edificio de la SAT se asigna en partes iguales ($Q88/20 = Q4.4$) durante 20 años. Los resultados de la asignación multi-anual de todos los costos de los bienes de capital aparecen en Cuadro 2.B. Es evidente que este procedimiento de asignación de costos genera una tendencia de crecimiento más “regularizado” que lo presentado inicialmente en la parte A.

En términos proporcionales, los costos administrativos ajustados de la SAT no parecen salirse fuera de los límites de los estándares internacionales, sobre todo para una institución que apenas lleva tres años de existencia y que inició operaciones con poca memoria institucional. Naturalmente, al acercarse más a una cuota adecuada de personal y sistemas, los gastos administrativos en proporción del PIB y de la recaudación tributaria se han incrementado. Sin embargo, al constituirse el 0.26% del PIB y el 2.59% de la recaudación bruta en 2001, caben dentro de los límites aceptables en el ámbito internacional, discusión que se ampliará más adelante en la sección III.C. Es de esperar que, del presente a tres a cinco años y después de haber alcanzado el complemento máximo de personal, equipo y sistemas, los costos administrativos comiencen a declinarse paulatinamente, para colocarse por debajo del 2% de la recaudación bruta.

2. Gastos por Categoría Funcional

Antes de pasar al costo administrativo de los principales impuestos administrados por la SAT, un paso intermedio y necesario es el de generar estimaciones más precisas de los gastos por función. Y, aunque podría tomarse como un paso intermedio, por sí solo genera información de utilidad para la gerencia de la SAT. Lo que se presentó en el Cuadro 1 únicamente representa una primera aproximación al gasto por función. Lo presentado a continuación en el Cuadro 3 intenta hacer, sólo para el año 2001, una asignación funcional más precisa basada en entrevistas con Intendentes, Directores y Gerentes de la SAT. De antemano, se admite que a este ejercicio le falta la precisión que sería generada por un análisis más profundo de las funciones de cada entidad de la SAT, un análisis que emanaría de un estudio de tiempo por funciones y/o de cifras producidas al convertir cada entidad en un centro de costos. Sin embargo, sí representa las opiniones y juicios de personas que, diariamente, están íntimamente involucradas en las operaciones de la SAT. Únicamente por esta razón, puede suponerse que es una aproximación racional a la estimación deseada.

En base de las entrevistas realizadas con el personal gerencial de la SAT, para cada entidad administrativa se derivaron estimaciones de la proporción del tiempo dedicado a las categorías funcionales. Las proporciones derivadas son presentadas en el anexo A (Cuadro A-2). Por ejemplo, referencia a dicho cuadro revela que la entidad, Gerencia de Informática, ofrece sus servicios informáticos a todas las categorías funcionales; eso es, dedica distintas proporciones de su esfuerzo total a todas las múltiples funciones que desempeña la SAT en su papel recaudador de impuestos.

El próximo paso era la aplicación de estas proporciones al gasto ejecutado ajustado (por la metodología explicada anteriormente en la sección II.B.1) de cada entidad administrativa. Este paso requirió un análisis minucioso de los gastos ejecutados de cada entidad de la SAT para el año 2001; se hallan estos resultados en el Cuadro A-3. Es preciso notar que el gasto ejecutado total distribuido por entidad y función es de Q410.1 millones, una leve variación del total de Q427.4 millones presentado anteriormente en la parte B del Cuadro 2. La diferencia estriba en que, al limitar el desglose funcional a 2001, los gastos de capital de los años 1999 y 2000 no fueron asignados al año 2001.

Los resultados de la asignación por categoría funcional de los gastos (ajustados) de la SAT referentes al año 2001 son presentados en el Cuadro 3. Más de la quinta parte del total (21.3%) constituye desembolsos en administración general y otro 16% en el renglón administrativa financiera. Aunque no existen “benchmarks” internacionales para los componentes funcionales del gasto administrativo de la tributación, es de esperar que, al seguir su futura trayectoria de desarrollo, se irán disminuyendo las proporciones administrativas y, concurrentemente, crecerán las proporciones del gasto asignadas a las funciones claves de fiscalización y asuntos jurídicos.

En cuanto al gasto administrativo total, se observa que en 2001 llegó a formar el 2.49% de la recaudación bruta y el 0.25% del PIB. Para reiterar, para una institución que todavía se encuentra en la etapa formativa de su tarea recaudatoria, tales porcentajes caen dentro de límites aceptables. Naturalmente, durante el transcurso de los próximos tres a cinco años, es de esperar que estas proporciones se reduzcan, alcanzando menos del 2% de la recaudación bruta.

CUADRO 3 SAT: GASTOS AJUSTADOS POR FUNCIÓN, 2001
(MILLONES DE QUETZALES)

Función	Gastos Ejecutados	%
Administración General	87.3	21.3
Desarrollo Recursos Humanos	26.8	6.5
Informática	32.0	7.8
Administrativa Financiera	65.6	16.0
Planificación y Evaluación	35.5	8.7
Fiscalización	49.8	12.1
Recaudación Impuestos Internos	49.0	11.9
Recaudación Impuestos Externos	54.9	13.4
Asuntos Jurídicos	9.2	2.2
Total(a)	410.1	100
Total en % Recaudación Bruta(b)	2.49	
Total en % PIB	0.25	

Notas: (a) Difiere del gasto total (de Q427.4 millones) de la parte B del Cuadro 2 debido a que este desglose funcional se limitó sólo al año 2001, mientras el total del Cuadro 2 arrastra de años anteriores una porción del gasto de capital asignada.
(b) De los impuestos administrados por la SAT.

Fuente: Ver cuadros A-2 y A-3 y la metodología explicada en el texto, sección II.B.2.a.

III. LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS

A. Metodología y Resultados

Para distribuir los costos administrativos entre los principales impuestos, se aplicaron dos métodos diferentes. Partiendo de los datos referentes a los gastos (costos) administrativos por función derivados anteriormente, en los casos de aquellas funciones de la SAT en las cuales los vínculos a la recaudación de impuestos específicos son bastante bien definidos (por ejemplo, fiscalización, asuntos jurídicos y la recaudación de impuestos internos y externos), se basaron las estimaciones de tiempo dedicado a cada impuesto en entrevistas con Intendentes, Directores, Gerentes y otro personal supervisor de la SAT. En los casos en que el nexo entre el costo administrativo y los impuestos no es muy evidente, se derivaron dos series distributivas para asignar el costo administrativo funcional a los varios impuestos. Para asignar los costos administrativos de la función informática, se generó una serie distributiva basada en la cantidad anualizada de declaraciones por impuesto; para asignar los costos administrativos de funciones tales como administración

general y administrativa financiera, la serie distributiva utilizada es la recaudación generada por cada tributo. Las proporciones utilizadas se encuentran en el Cuadro A-4.

Subsecuentemente, se aplicaron estas proporciones a los gastos por categoría funcional derivadas anteriormente (presentadas en el Cuadro 3). El resultado, presentado en el Cuadro A-5, es una matriz de columnas (costos administrativos por función) y filas (impuestos), cuya columna final contiene las estimaciones del costo administrativo vinculado a cada impuesto.

Basada en esta metodología y a continuación, el Cuadro 4 presenta, para el año 2001, el costo administrativo de cada impuesto principal en proporción a su recaudación y al PIB. El hecho de que el costo administrativo de los impuestos más importantes (ISR, IEMA, IVA y DA) se encuentra entre el 2% y el 3% de su recaudación bruta no representa una desviación muy seria de los estándares internacionales, sobre todo tomando en cuenta que, en el caso de la SAT, se trata de una institución relativamente joven. Además, el costo administrativo de todo el sistema impositivo de 2.49% de la recaudación bruta y de 0.03% del PIB es también aceptable en el tercer año de operaciones de la institución. Para reiterar, una meta de mediano plazo (de tres a cinco años) es la de reducir el costo total al menos del 2% de la recaudación.

CUADRO 4 SAT: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 2001 (PORCENTAJES)

Impuesto	Recaudación Bruta	PIB
ISR	2.59	0.03
IEMA	2.60	0.02
IVA Doméstico	2.99	0.06
IVA Importaciones	1.76	0.05
Derechos Arancelarios	2.80	0.03
Selectivos (a)	4.15	0.01
Petróleo y Derivados	1.70	0.02
Circulación Vehículos	7.01	0.01
Timbres/Papel Sellado	4.73	-
Productos Financieros	2.96	-
Todos los Tributos	2.49	0.25

Nota: (a) Impuestos a la distribución de bebidas y a tabaco y sus productos.

Fuente: Derivado de información presentada en los cuadros A-4 y A-5 y de la metodología explicada en el texto, sección III.A.

Los porcentajes derivados del cuadro 4 aparentan guardar una relación estrecha con el sentido común. Por ejemplo, que el costo del IVA doméstico sea superior al costo del IVA sobre importaciones no extraña, dada la gran cantidad y dispersión geográfica de empresas e individuos sujetos al IVA doméstico. Además, es algo artificial la separación del costo entre el IVA sobre importaciones y los derechos arancelarios, ya que ambos tributos son impuestos y cobrados simultáneamente. No sorprende que el costo relativo de los tributos sobre timbres y circulación de vehículos sea alto, tomando en cuenta las denominaciones muy bajas de muchos timbres (requeridos por ley) y la papelería burocrática vinculada a la circulación de vehículos. De hecho, es probable que un análisis más detallado de estos dos tributos halle un costo administrativo bastante más elevado de lo que resulte del presente estudio.

B. La Experiencia Internacional

1. Comentarios Generales

Como tema rutinario, la mayoría de países alrededor del mundo no llevan a cabo el ejercicio anual de asignar, detalladamente, costos administrativos a cada impuesto individual. El Reino Unido (RU) y los Estados Unidos (sólo al nivel del gobierno federal y no al nivel de los gobiernos estatales y municipales) son unos de los pocos países que sí hacen el intento. Sin embargo, en el Reino Unido los gastos de capital son asignados al año en que incurren, sin dispersarlos al intervalo de la vida productiva del activo. Además, al estimar sus costos administrativos, pocos países toman en cuenta los costos de oportunidad que deberían de asignarse a los edificios y oficinas gubernamentales que utilizan, adoptando la convención (incorrecta) de que, al ser edificios públicos, su utilización por una agencia pública no envuelve costo directo alguno.

En la sección I.A del presente estudio, se hizo breve referencia a la dificultad de hacer comparaciones internacionales de los costos administrativos de la tributación. Aquí se retoma dicho tema para inyectar alguna perspectiva a las cifras generadas en el presente estudio. Es preciso reconocer que las comparaciones internacionales son difíciles de utilizar, debido a que no existe un punto de referencia conceptual estándar. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos se están comparando peras y manzanas; eso es, haciendo comparaciones que no utilizan las mismas definiciones. Lo que es más, un sinnúmero de variables---legales, estructurales, económicas, sociales y políticas---impactan el costo administrativo impositivo en un país dado.

Para ampliar el tema de la falta de validez de las comparaciones internacionales, a continuación se ofrecen algunos ejemplos:

- Muy frecuentemente, citan como estándar o meta el que, en los EE.UU., el costo administrativo del impuesto sobre la renta (el impuesto de mayor importancia recaudatoria en la estructura tributaria federal) anualmente varía alrededor de US\$0.50 por cada US\$100 recaudados. Sin embargo, esta cifra no toma en cuenta el hecho de que la mayoría de los 50 estados (y algunos gobiernos municipales) también impone un impuesto al ingreso. La razón de 0.50:100 no refleja este

hecho básico. Sin duda, añadir los costos administrativos estatales al costo federal incrementaría significativamente dicha relación. El costo administrativo de la recaudación del impuesto sobre la renta en otros países desarrollados normalmente cae dentro de un intervalo entre 1% y 2% de la recaudación bruta.

- La misma estructura de cualquier impuesto impacta grandemente el costo administrativo. Es sentido común el que un impuesto que involucra una multitud de tasas contributivas, exenciones, incentivos y otras provisiones especiales será más difícil y, por lo tanto, más costoso de administrar. Unos ejemplos muy relevantes se encuentran vinculados a los techos (“thresholds”) que se legislan eximiendo de la obligación tributaria un nivel dado de ingresos (para el impuesto a la renta). El que en Guatemala los primeros Q36,000 de ingreso, equivalente a tres veces el PIB per cápita, representan una deducción personal del ISR, reduce en forma significativa el costo administrativo de dicho tributo, al disminuir la cantidad de personas legalmente sujetas al impuesto. Igualmente, sujetar las empresas pequeñas que generan menos de Q5,000 mensuales al régimen simplificado del IVA (pagos trimestrales en vez de mensuales) limita el costo administrativo de dicho tributo. Obviamente, recaudar cantidades mínimas de impuestos de personas o empresas de bajos ingresos generaría costos administrativos desproporcionados a la recaudación.
- La cantidad de tasas impositivas es otro factor que influye en el costo administrativo. Un IVA de una sola tasa genera (otros factores constantes) un costo administrativo más bajo que un IVA de tasas múltiples. En 1979, cuando el Reino Unido unificó en una las previas tasas múltiples del IVA, se redujo la razón costo/rendimiento en casi 50%.
- La forma utilizada por un país para ofrecer beneficios o incentivos tributarios influye en el costo administrativo. Un beneficio o incentivo entregado como gasto tributario (definido como las reducciones de las obligaciones tributarias generadas por las preferencias incorporadas en el código tributario) incrementa los costos administrativos y disminuye la recaudación. El mismo beneficio o incentivo entregado directamente en la forma de un gasto público no reduce la recaudación ni el costo administrativo. El código tributario de Guatemala contiene una multiplicidad de gastos tributarios, cuyo sacrificio fiscal ha sido estimado por la SAT en un estudio elaborado por la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional.
- Las comparaciones internacionales de costos administrativos expresan dicho costo en proporción de la recaudación (rendimiento) de un impuesto individual o del sistema impositivo total. Sin embargo, esta proporción costo/rendimiento debe interpretarse con mucho cuidado por otra razón, ya que depende fuertemente de las tasas impositivas. Por ejemplo, otros factores constantes, una duplicación de la tasa del IVA reduciría por (casi) la mitad la proporción costo/rendimiento. Es por esta razón que, en todos los cuadros pertinentes del presente estudio, se expresa el costo administrativo de la tributación tanto en proporción a la recaudación como

en proporción al PIB, una variable que no está directamente impactada por la modificación de tasas tributarias.

- Generalizando, en países desarrollados con largos años de experiencia administrativa y estructuras tributarias estables, el costo administrativo total en proporción a la recaudación varía entre el 1% y el 2%; en países en desarrollo que han alcanzado ciertos niveles de eficiencia administrativa, dicha proporción oscila entre el 2% y el 3%.
- Una consideración vital para tomarse en cuenta al hacer comparaciones internacionales de proporciones costos/ingresos es la magnitud de la efectividad tributaria, que se define en términos del porcentaje de la recaudación **potencial** que el gobierno logra recolectar. La diferencia entre la recaudación realizada y la recaudación potencial se denomina la brecha impositiva (“tax gap”). Se efectúan las comparaciones internacionales más válidas de costos administrativos cuando se está comparando países de una efectividad tributaria similar. Se desconoce la magnitud de la brecha impositiva total de Guatemala, aunque para el IVA se encuentra en aproximadamente el 35%.

2. Evidencia sobre Impuestos Seleccionados

a. Impuestos al Valor Agregado

En Europa, con larga experiencia con el impuesto al valor agregado (IVA), el costo administrativo en proporción a su rendimiento demuestra bastante variación entre países, de 0.32% hasta 1.09%; en proporción al PIB los límites son de 0.02% al 0.08%. En general, existe una correlación positiva entre el costo y el número de tasas, la complejidad de la ley y la cantidad de empresas inscritas; la correlación es negativa mientras más alto esté el techo legal requerido para inscribirse. En otras palabras, para minimizar los costos administrativos del IVA, la autoridad tributaria y el gobierno debería de adoptar un IVA de una sola tasa, pocas exenciones y un techo relativamente alto para eximir a las pequeñas empresas del régimen tributario normal. Otro factor que contribuye a la disminución de costos es el control integrado del IVA y el impuesto sobre la renta (ISR) de empresas. Dado que el IVA es un tributo basado en las cuentas de las empresas, el cumplimiento beneficia de controles conjuntos y auditorías integradas con el ISR.

Aunque el IVA no existe en los EE.UU., una fuente importante de ingresos tributarios al nivel de los estados es el impuesto a las ventas (“sales tax”), cuya base tributaria es el precio final (al consumidor) del bien o servicio. Entre estados, los costos administrativos en proporción al rendimiento varían entre 0.30% y 1.70%.

Tomado en el contexto internacional, en Guatemala el costo administrativo del IVA doméstico como porcentaje de su recaudación (2.99%) resulta relativamente alto. En cambio, en proporción al PIB (0.06%) cae dentro de límites aceptables. La conclusión

aquí es sencilla y directa: aún a pesar del aumento de la tasa del IVA de 10% a 12% en 2001, sigue siendo baja en el contexto internacional y, sobre todo, en comparación con países europeos. La manera más fácil de reducir el costo administrativo proporcional es incrementar la tasa impositiva. Naturalmente, el impacto socio-político de tal incremento es un tema aparte.

Aunque su validez conceptual es cuestionable, promediando el costo administrativo del IVA doméstico con el IVA sobre importaciones tiene el efecto de disminuir los costos relativos del IVA. Un promedio sencillo genera un costo en proporción a la recaudación de 2.38%; un promedio ponderado por los montos recaudados por las dos versiones del tributo arroja la cifra de 2.20%.

b. Impuestos sobre la Renta

En los países donde el IVA y los impuestos sobre la renta (ISR) forman partes importantes de la estructura tributaria, generalmente el costo administrativo relativo del ISR supera el del IVA por un múltiple entre 1.5 y 2.0. Esto no es el caso de Guatemala, donde la primera estimación (ver Cuadro 4) es que el costo administrativo del ISR (e IEMA) es de 2.6% de la recaudación. Una vez más es preciso reiterar que hace falta aplicar las comparaciones internacionales con mucha cautela.

Anteriormente se citó el caso del gobierno federal de los EE.UU., donde el costo administrativo del ISR nacional es de 0.50% de su recaudación. No existen datos sistemáticos pertinentes al costo del ISR al nivel estatal estadounidense pero, sin duda, varían significativamente entre estados debido a diferencias en cobertura, nivel y complejidad. Pocos países, por falta de economías de escala, pueden aspirar a alcanzar la cifra del gobierno federal estadounidense. La disponibilidad dispersa de información revela que, para algunos países desarrollados, los costos administrativos normalmente varían de 1.0% al 1.6% de la recaudación.

c. Impuestos Selectivos al Consumo

Bajo este rubro se incluyen los tributos a la distribución de bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), tabacos y sus productos y combustibles y otros derivados del petróleo. Los estudios internacionales de los costos administrativos de impuestos selectivos al consumo sobresalen por su escasez. En los pocos casos de disponibilidad de datos pertinentes, los costos administrativos de este tipo de tributos son bastante menores al 1% de la recaudación. Desglosados, los costos asignables al tabaco y petróleo son menores que los de las bebidas, siendo la explicación el menor número de empresas envueltas en el proceso de producción y/o distribución.

En el caso guatemalteco (ver Cuadro 4), la estimación de un costo administrativo de 4.15% de la recaudación para bebidas y tabacos aparenta ser muy superior a cualquier norma internacional. La explicación más obvia para esta aparente anomalía se debe a la

metodología utilizada en el presente análisis. Otra explicación estaría ligada a los problemas legislativos y legales que surgieron durante 2001 en cuanto a las bebidas. Sin embargo, la cifra derivada constituye una bandera roja, que señala la necesidad de investigar más a fondo el “verdadero” costo administrativo de estos tributos.

IV. IMPUESTOS SELECCIONADOS DE BAJO RENDIMIENTO

A. Introducción

De los resultados presentados en el Cuadro 4 y utilizando el criterio del costo en proporción a la recaudación bruta, a primera vista surge la conclusión de que dos de los impuestos analizados, circulación de vehículos y timbres y papel sellado, representan lo que podrían denominarse “impuestos improductivos.” En este sentido, un impuesto “improductivo” se define como cualquier tributo cuya recaudación es relativamente baja (en proporción a la recaudación tributaria total) y, simultáneamente, cuyo costo administrativo representa una proporción relativamente alta de su rendimiento. No existen criterios absolutos en cuanto al valor de esta proporción. Sin embargo, en términos generales, si pasa del 5%, hace falta examinar los procedimientos administrativos que apoyan la recaudación del tributo. Si es superior al 10%, podría comenzar a cuestionarse tanto el proceso administrativo como la estructura del impuesto en sí. Y si pasa del 15% al 20%, hace falta cuestionar la razón de ser del tributo; en esta última instancia, se presta a una reforma completa o a la derogación.

Antes de llegar a conclusiones definitivas, es preciso advertir que la metodología analítica esbozada en las secciones anteriores ha sido aplicada a un nivel muy “global” para formar dichas conclusiones. Lo que se hizo era un intento inicial de demostrar la manera de proceder para evaluar el desempeño costo/rendimiento de los impuestos más importantes de la estructura tributaria de Guatemala. El próximo paso es aplicar una metodología distinta al análisis de ciertos impuestos seleccionados---y con mucho más detalle. Es un análisis que va más allá de la información presentada anteriormente. Por ende, las estimaciones estadísticas del costo administrativo de dichos impuestos seleccionados variarán de las estimaciones globales presentadas en el Cuadro 4.

Como resultado de las entrevistas con el personal gerencial de la SAT, los siguientes impuestos de bajo rendimiento surgen como candidatos a analizarse a fondo para verificar **empíricamente** su improductividad:

1. Impuesto a la circulación de vehículos terrestre (Decreto 70-94). Existe un consenso de opinión de que la labor administrativa y papelería generada por este tributo son engorrosas. Además, puede cuestionarse si la SAT es el ente recaudador correcto y/o el más efectivo. Recaudación en 2001 = Q221.16 millones (1.34% del total).
2. Impuesto de timbres fiscales y de papel sellado especial para protocolos (Decreto 37-92). Se entiende que, por ley, ciertos documentos requieren de timbres, pero los timbres

de muy baja denominación generan costos administrativos (incluyendo de imprenta y de fiscalización) superiores a su precio. Sería recomendable (si es factible) buscar la manera de eliminar el uso de los timbres de bajo valor. Recaudación en 2001 = Q158.40 millones (0.96% del total).

3. Impuesto sobre herencias, legados y donaciones (Decreto 431). Este tributo data de la década de los 1950 y pide una multitud de trámites legales sin importar el valor del hecho generador. Se recomienda derogar la ley existente y promulgar una versión moderna. Recaudación en 2001 = Q7.56 millones (0.05% del total).

4. Gravamen sobre la exportación de banano (Decreto 23-86) y el impuesto sobre la exportación de madera. Estos dos tributos, en adición a su bajo rendimiento, no tienen sentido en una economía cuya meta es fomentar la exportación. Recaudación en 2001 = Q2.10 millones (banano) y Q0.10 millones (madera), equivalentes a 0.01% y 0.001% de la recaudación total, respectivamente. Se recomienda su derogación.

Es preciso señalar que, por el mero hecho de tener un rendimiento relativamente bajo, un tributo no es necesariamente un impuesto improductivo. Lo que lo convierte en improductivo es una razón relativamente alta entre el costo administrativo y el rendimiento. Tanto el impuesto a la circulación de vehículos como los impuestos al papel sellado y timbres fiscales generan montos no despreciables---y no son fáciles de reemplazar. Son improductivos porque su costo administrativo es proporcionalmente alto, significando que la SAT, que posee una cantidad limitada de recursos, no puede concentrar esfuerzos en la recaudación de tributos más productivos. Algunos ejemplos de impuestos “productivos” de bajo rendimiento son el impuesto al servicio de cable (Decreto 41-92) y sobre pasajes aéreos al exterior (Decreto 17-52); el primero tiene un bajo costo administrativo y el segundo, que es cobrado por las líneas aéreas, combina la función de equidad tributaria con un costo bajo.

B. Cuantificación del Costo de Tres Impuestos Potencialmente Improductivos

Las cifras presentadas en los Cuadros 5 y 6 contienen información sobre los costos directos e indirectos de dos de los tres tributos a analizarse. Algunos de los costos directos son obvios: los salarios del personal que trabaja en la unidad responsable por la administración del impuesto y los gastos de la misma unidad en materiales, formularios y la elaboración o impresión del artículo que evidencie el pago del impuesto por parte del contribuyente (tarjetas de calcomanías en el caso de la circulación de vehículos y especies valorizadas en el caso de timbres fiscales). Dos partidas incluidas en el costo directo merecen una explicación. La depreciación de equipo (activos como computadoras y muebles), aunque no envuelve una erogación en el momento, es claramente un costo a contabilizarse. Similar a la depreciación es el alquiler imputado del espacio ocupado por la unidad, que sí representa un costo. Basta el siguiente ejemplo: desde principios del año 2002, cuando la SAT se mudó a su nuevo edificio de la Zona 9, las unidades responsables del impuesto a la circulación de vehículos y a los timbres fiscales siguen ocupando

espacio en el Ministerio de Finanzas Públicas. Se entiende que dicho ministerio desea (con razón) cobrarle a la SAT un alquiler por la utilización de dicho espacio.

Los costos indirectos representan los gastos incurridos por las unidades de la SAT que ofrecen apoyo a las actividades de recaudación de la unidad administrativa responsable. Por ejemplo, la Gerencia Informática le presta, a cada unidad de la SAT, servicios informáticos. Es evidente que dichos servicios envuelven un costo que tiene que ser absorbido por el presupuesto de la SAT.

No ha sido posible obtener información pertinente a todas las partidas de los costos directos. Por lo tanto, hasta que dichas partidas puedan estimarse, el costo total de los tributos analizados quedará subestimado en una proporción desconocida. Es por esta razón que los Cuadros 5 y 6 presentan información sobre el denominado “Costo Total Computable”; eso es, los costos que han sido cuantificados.

1. El Impuesto a la Circulación de Vehículos Terrestres (Decreto 70-94)

Del Cuadro 5 puede apreciarse un primer intento de estimar el costo administrativo total de este tributo. Aunque fue posible conseguir información relativa a las partidas más importantes de costos, puede notarse que faltan datos pertinentes a algunas partidas menores. También, hay que señalar que un costo que tendrá un fuerte impacto en el futuro será la elaboración de placas permanentes para reemplazar las antiguas (que datan del 1988).

El costo total computable de este tributo llegó a formar un poco más del 10% de su recaudación en el año 2001. Dado este hecho y de acuerdo a los criterios previamente esbozados, es preciso cuestionar el proceso administrativo y la estructura impositiva, sobre todo el nivel de las tarifas. Claramente, un alza de las tarifas reduciría el costo proporcional.

Del Cuadro 5 surge otro elemento muy problemático, el hecho de que la SAT (el ente recaudador) subsidia fuertemente la existencia y subsecuente recaudación del impuesto. Mientras que la SAT sólo recibe el 2% de la recaudación para (supuestamente) cubrir sus costos, el costo total llega a más del 10% de esta misma recaudación. En otras palabras, la diferencia del 8% tiene que ser absorbida por la SAT. En 2001, dicha diferencia totalizó casi Q18 millones.

A primera vista, podría concluirse que un impuesto cuyo costo de recaudación constituye la décima parte de su recaudación representa un tributo administrado muy ineficientemente. Aunque pudiera ser cierto, hace falta examinar tal conclusión detenidamente, investigando los procesos administrativos, la ley, los reglamentos y el nivel (¿racional?) de las tarifas.

CUADRO 5 LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL IMPUESTO A LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS TERRESTRES, 2001

Costos Directos:	Quetzales
Salarios	6,916,370
Elaboración de Tarjetas de Calcomanías	4,388,250
Elaboración y Emisión de Placas	ND
Formularios	ND
Materiales	ND
Contrato con los Bancos	ND
Depreciación de equipo	433,710
Alquiler Imputado del Espacio Físico en Ministerio de Finanzas	ND
Costos Indirectos Incurridos Por Unidades de Apoyo:	
Administración General	900,000
Desarrollo Recursos Humanos	300,000
Gerencia Informática	5,100,000
Gerencia Administrativa Financiera	600,000
Planificación y Evaluación	1,100,000
Fiscalización	2,500,000
Asuntos Jurídicos	100,000
Costo Total Computable (a)	22,338,330
Recaudación del Impuesto	221,164,825
Costo Total Computable en Proporción de la Recaudación	10.1
2% de la Recaudación Recibida por SAT	4,423,297
Diferencia Absorbida por la SAT	17,915,033

Notas: (a) Suma de todas las partidas para las cuales existen datos.

ND = no disponible.

Fuente: SAT, Gerencia Administrativa Financiera y Unidad de Registro Fiscal de Vehículos.

También existe la necesidad de investigar una cuestión que va más allá de la eficiencia administrativa: ¿Es la SAT el ente administrativo y recaudador más apropiado para este tributo? En la gran mayoría de países industrializados, la administración y recaudación del impuesto a la circulación de vehículos constituye una labor descentralizada llevada a cabo por una entidad no vinculada directamente con la principal autoridad recaudadora nacional. En América Latina, muchos países han descentralizado al nivel municipal el registro de vehículos y el cobro del impuesto. Además, en la mayoría de países el registro fiscal de vehículos es responsabilidad de un ministerio u otra entidad que no es la entidad recaudadora principal de impuestos (como es la SAT).

Es preciso tomar nota de las diferencias de magnitud entre el costo administrativo de este impuesto según estimado y presentado en los Cuadros 4 y 5. Del Cuadro 4 se observa que su costo administrativo representa el 7.01% de la recaudación bruta; en cambio, del Cuadro 5 el costo administrativo computable llega al 10.1% de la recaudación. Esta diferencia marcada no es un error o contradicción. Se explica por la diferencia en metodologías aplicadas, siendo la metodología detrás del Cuadro 5 la más detallada y completa y, por ende, la más precisa.

2. El Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos (Decreto 37-92)

Los datos relevantes al costo administrativo de este tributo aparecen en el Cuadro 6. En una proporción muy similar al caso de vehículos, en 2001 los costos computables constituyeron casi el 10% de la recaudación. También de manera semejante, la SAT tuvo que absorber la diferencial del 8% entre el costo sufragado y la proporción (2%) que recibe de la recaudación.

No es fácil decidir qué hacer con este tributo. Los documentos legales requieren de papel sellado especial para protocolos y de timbres fiscales y, por lo tanto, derogar esta ley no es factible sin afectar otras leyes de Guatemala y los procesos legales establecidos históricamente. Lo que sí podría ser factible es modificar el costo de los procedimientos legales para reducir la cantidad de denominaciones de los timbres fiscales. Actualmente, estas denominaciones son de diez y cincuenta centavos de quetzal y de uno, dos, tres, cuatro, cinco, diez, veinticinco, cuarenta, ochenta y cien quetzales. Dado que, a través del tiempo, la inflación ha reducido el valor real de todas las denominaciones, tendrá mucho sentido abolir las denominaciones más bajas. Se desconoce cuales leyes tendrán que ser modificadas para efectuar este cambio, pero reduciría el costo de impresión de las especies valorizadas. Y, por supuesto, otra manera de reducir el costo en proporción a la recaudación es elevar el costo de los trámites.

Otra vez puede observarse una diferencia marcada entre el costo administrativo de este tributo estimado y presentado en los Cuadros 4 y 6. En el primero es de 4.73% de la recaudación; en el segundo es de 9.89%. Como explicado anteriormente, esta brecha es el resultado de la aplicación de dos metodologías muy distintas de estimación de costos. La estimación más precisa es, por mucho, la segunda.

**CUADRO 6 LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DEL IMPUESTO DE
TIMBRES FISCALES Y DE PAPEL SELLADO ESPECIAL PARA
PROTOCOLOS, 2001**

Costos Directos	Quetzales
Salarios	1,086,848
Impresión Especies Valorizadas	1,436,252
Formularios	7,602,543
Materiales	ND
Costos Administrativos del Personal en las 26 Oficinas Regionales	ND
Contrato con los Bancos	ND
Depreciación de equipo	47,540
Alquiler Imputado del Espacio Físico en Ministerio de Finanzas	ND
Costos Indirectos Incurridos Por Unidades de Apoyo	
Administración General	900,000
Desarrollo Recursos Humanos	300,000
Gerencia Informática	1,900,000
Gerencia Administrativa Financiera	600,000
Planificación y Evaluación	1,100,000
Fiscalización	500,000
Asuntos Jurídicos	200,000
Costo Total Computable (a)	15,673,183
Recaudación del Impuesto	158,398,890
Costo Total Computable en Proporción de la Recaudación	9.89
2% de la Recaudación Recibida por SAT	3,167,978
Diferencia Absorbida por la SAT	12,505,205

Notas: (a) Suma de todas las partidas para las cuales existen datos.

ND = no disponible.

Fuente: SAT, Gerencia Administrativa Financiera y Departamento de Recaudación, Región Central.

3. El Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones (Decreto 431)

Este tributo, que en 2001 generó la suma de Q7.56 millones, es administrado por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI) del Ministerio de

Finanzas Públicas. De las 137 personas que trabajan en DICABI, sólo 30 administran, a tiempo completo, este impuesto. Según el Director de DICABI, el costo salarial y los otros gastos de funcionamiento vinculados a dicho personal suman a aproximadamente Q1.75 millones anualmente. Por ende, sólo tomando en cuenta estos costos directos (excluyendo los costos indirectos de apoyo y algunos costos directos), el costo total computable en proporción a la recaudación es de 23.15%.

Los procesos administrativos de este tributo son manuales (no computarizados); el promedio anual de expedientes administrados es de 6,000. Además, los trámites legales son esencialmente iguales para todo hecho generador sin importar su valor. Aunque el proceso legal es necesario, los montos recaudados son tan bajos que la recaudación en sí, con sus tarifas actuales, puede derogarse sin afectar las finanzas públicas.

Existe un anteproyecto de ley ya elaborado pero no sometido al Congreso; estiman que esta nueva versión podría generar una recaudación de algunos Q50 millones. Simplifica y facilita la administración y cobro del impuesto. Fija tarifas específicas (y todavía bajas) del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos que se adjuntan a las actas notariales de inventario que se fraccionen con relación a los procesos sucesorios. Estas cantidades varían de un límite inferior de Q500 (para montos de capital neto de los bienes relictos hasta Q100,000) y un límite superior de Q3,000 para montos de capital neto de los bienes relictos mayores que Q1 millón.

V. EL COSTO OPERATIVO TOTAL DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

La discusión presentada en las secciones II, III y IV se limitó a la estimación de los costos administrativos incurridos por el sector público en la recaudación de los impuestos. En realidad, estas estimaciones abarcan sólo parte de la historia, porque **no** contemplan los costos de cumplimiento desde la perspectiva de los contribuyentes. Estos son los costos, monetarios y no monetarios, que incurren los contribuyentes al enfrentar los requerimientos del sistema tributario y de sus tributos particulares. Representan costos por encima del pago del tributo. Desde el punto de vista de la economía guatemalteca, lo importante es el costo operativo total del sistema impositivo; eso es, la suma de los recursos reales absorbida en el transcurso de la administración y el cumplimiento tributario. Los estudios internacionales han demostrado que, en país tras país, los costos de cumplimiento, tanto para todo el sistema tributario como para impuestos individuales, sobrepasan por algún múltiple los costos administrativos. Aunque este tipo de estudio formal no se ha llevado a cabo en Guatemala, no existe ninguna razón por pensar que Guatemala sea la excepción a la regla internacional.

Bastan algunos ejemplos de países donde han hecho estimaciones de ambos costos. Para el Reino Unido en 1986-87, el costo administrativo (de la autoridad tributaria) del sistema tributario del gobierno central constituyó 1.12% de la recaudación, mientras el costo de cumplimiento (de los contribuyentes) formó 2.79% de la recaudación. En suma, el costo operativo total alcanzó 3.91% del denominador. En cuanto a algunos impuestos individuales, para el impuesto sobre la renta las cifras para el costo administrativo y el

costo de cumplimiento fueron 1.53% y 3.40%, respectivamente; para el IVA, 1.03% y 3.69%; y para los impuestos selectivos al consumo (excluyendo petróleo), 0.25% y 0.20%. Con respecto al IVA, es importante señalar que el costo de cumplimiento se redujo significativamente entre 1977-78 y 1986-87 (de 9.30% a 3.69%); la mayor parte de la reducción se debió al aumento de la tasa del IVA de 8% a 15%, de esta manera incrementando el denominador (la recaudación).

En los EE.UU., aunque el costo administrativo del impuesto sobre la renta en los niveles federales y estatales fluctúa entre 1.2% y 2.0% (federal de sólo 0.50%), se ha estimado el costo de cumplimiento en 7% de la recaudación de dicho tributo. Para este mismo tributo en Canadá y Australia, se han estimado los costos administrativos en 1.0% y 1.13% y los costos de cumplimiento en 6.13% y 9.16%, respectivamente. Para el IVA en Nueva Zelanda, el costo de cumplimiento es de 7.3% de la recaudación.

Otro hallazgo de la experiencia internacional es relevante. La carga de los costos de cumplimiento es fuertemente regresiva, ya que, proporcionalmente, recae con mucho más peso en las empresas pequeñas que en las grandes. Utilizando el ingreso bruto de las empresas como el punto de referencia, dicha carga puede ser hasta 20 veces más pesada para la empresa pequeña. Es evidente que el tema más importante con relación al IVA y las empresas pequeñas y medianas, es el diseño y la operación de dicho tributo.

Algunos ejemplos de costos de cumplimiento para el individuo incluyen los costos de: guardar y reunir las facturas y otra información requerida bajo los reglamentos impositivos; adquirir los conocimientos necesarios; y pagar especialistas para recibir consejos tributarios y para completar los formularios. Para la empresa podrían abarcar, por ejemplo, los costos de: adquirir los conocimientos requeridos para cumplir con la obligación impositiva, incluyendo penalidades y multas; la retención y/o recaudación de distintos tipos de impuestos; la contabilidad; y el almacenaje de archivos. Estos costos envuelven pagos monetarios y costos implícitos (de oportunidad) en términos de tiempo y de esfuerzo no directamente remunerados.

Existe un elemento significativo de transferencia entre los costos de cumplimiento y de administración; eso es, entre una carga absorbida por los sectores privado y público. Por ejemplo, la autoridad tributaria puede reducir costos administrativos al introducir modificaciones de leyes o reglamentos que imponen mayores costos y esfuerzos sobre el contribuyente. Al menos que sea demostrable que el sector privado es más eficiente en llevar a cabo ciertas funciones de recaudación, la estrategia debería tender hacia mayores costos administrativos y menores costos de cumplimiento.

No es fácil estimar los costos de cumplimiento. Esencialmente, existen dos métodos para intentar su medición: mediante un cuestionario enviado por correo a una muestra de contribuyentes o por medio de entrevistas conducidas por profesionales (persona a persona) a una muestra de contribuyentes. El primero puede cubrir un gran número de contribuyentes, pero, al mismo tiempo, las conclusiones podrían sesgarse en función de la tasa de respuesta. El segundo es más seguro pero más costoso, puesto que es preciso emplear como entrevistadores a profesionales experimentados.

A raíz de lo esbozado, se recomienda la siguiente política gubernamental en cuanto a los costos de cumplimiento:

- Reconocer explícitamente sus costos.
- Resistir esfuerzos para reducir costos administrativos a expensas de aumentar los costos de cumplimiento.
- Adoptar políticas para reducir los costos de cumplimiento, sobre todo para pequeñas empresas. Dichas políticas son muy similares a las que se utilizan para controlar costos administrativos: impuestos de pocas tasas (una sola para el IVA), base tributaria amplia (de pocos privilegios contributivos), techos racionales para reducir la cantidad de contribuyentes obligados a registrarse, formularios simplificados e intervalos diferenciados de pagos.

**CUADRO A- 1 SAT: GASTOS POR ENTIDAD ADMINISTRATIVA, 1999-2002
(MILLONES DE QUETZALES)**

**GASTOS EJECUTADOS DEVENGADOS
PRESUPUESTO**

Entidad Administrativa	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Directorio y Superintendencia	6.0	3.5	15.0	5.1	137.5	26.5	22.9	4.8
Dirección Auditoría Interna	1.9	1.1	3.0	1.0	3.6	0.7	5.7	1.2
Gerencia Recursos Humanos	8.8	5.1	8.5	2.9	10.6	2.0	19.0	4.0
Gerencia Informática	26.0	15.0	34.5	11.8	37.7	7.3	34.6	7.3
Informática Regional	-	-	-	-	4.9	0.9	8.5	1.8
Dirección y Coordinación Regional	-	-	-	-	2.5	0.5	5.7	1.2
Gerencia Administrativa Financiera	15.9	9.2	42.6	14.6	63.6	12.3	24.5	5.2
Administración y Finanzas Regional	-	-	-	-	8.1	1.6	27.0	5.7
Gerencia Planificación Institucional	1.9	1.1	2.7	0.9	3.2	0.6	3.9	0.8
Intendencia de Fiscalización	22.4	12.9	38.6	13.2	3.6	0.7	7.9	1.7
Fiscalización Regional	-	-	-	-	36.9	7.1	55.0	11.6
Dirección Asuntos Jurídicos	4.0	2.3	6.2	2.1	9.2	1.8	11.4	2.4
Intendencia Recaudación y Gestión	47.5	27.4	63.0	21.6	43.0	8.3	45.0	9.5
Recaudación y Gestión Regional	-	-	-	-	39.8	7.7	65.3	13.8
Intendencia de Aduanas	28.2	16.3	54.1	18.5	9.8	1.9	16.6	3.5
Aduanas Regional	-	-	-	-	63.7	12.3	94.6	19.9
Fortalecimiento Sistemas Aduanas	-	-	-	-	1.8	0.3	-	-
Unidad Coordinadora del Proyecto	7.2	4.1	18.4	6.3	39.2	7.6	-	-
Coordinación Contribuyentes Especiales	-	-	-	-	-	-	26.6	5.6
Gastos No Asignables	3.6	2.1	5.6	1.9	-	-	-	-
Total	173.4	100	292.2	100	518.7	100	474.2	100

Fuente: Para los años 1999-2001, SAT, Gerencia Administrativa Financiera, Informe del estado de la ejecución presupuestaria, cada año; para 2002, SAT, Presupuesto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal 2002.

**Cuadro A- 2 SAT: ASIGNACIONES POR ENTIDAD DEL TIEMPO
DEDICADO A CADA CATEGORÍA FUNCIONAL, 2001
(porcentajes)**

		Entidad Administrativa								
	AG	RH	INF	AF	PE	FIS	RII	RIE	AJ	UCP
Función										
AG	100	5	4	5	5	3	10	12	10	10
RH		80	4	5	5	4	8	4	10	5
INF			3	5		8	15	10		15
AF			8	80		5	5	5		
PE		15	2	5	90	8	20	10	5	
FIS			23			70		5		30
RII			25				42			20
RIE			26					54		20
AJ			5			2			75	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: Se utilizaron ponderaciones para asignar el tiempo en los casos de las siguientes entidades administrativas: INF, FIS, RII y RIE.

Leyenda:

- AG: Administración General
- RH: Desarrollo de Recursos Humanos
- INF: Informática
- AF: Administrativa Financiera
- PE: Planificación y Evaluación
- FIS: Fiscalización
- RII: Recaudación de Impuestos Internos
- RIE: Recaudación de Impuestos Externos
- AJ: Asuntos Jurídicos
- UCP: Unidad Coordinadora del Proyecto

Fuente: Derivado de entrevistas con personal gerencial de la SAT.

**Cuadro A- 3 SAT: GASTOS EJECUTADOS DEVENGADOS
POR CATEGORÍA FUNCIONAL, 2001
(millones de quetzales)
Entidad Administrativa**

	AG	RH	INF	AF	PE	FIS	RII	RIE	AJ	UCP	Total
Función											
AG	59.7	0.5	1.3	3.3	0.1	1.2	8.1	8.8	0.9	3.4	87.3
RH	-	8.4	1.3	3.3	0.2	1.6	6.5	2.9	0.9	1.7	26.8
INF	-	-	1.0	3.3	-	3.2	12.2	7.3	-	5.0	32.0
AF	-	-	2.6	53.4	-	2.0	4.0	3.6	-	-	65.6
PE	-	1.6	0.6	3.3	2.9	3.2	16.2	7.3	0.4	-	35.5
FIS	-	-	7.7	-	-	28.4	-	3.6	-	10.1	49.8
RII	-	-	8.2	-	-	-	34.1	-	-	6.7	49.0
RIE	-	-	8.6	-	-	-	-	39.6	-	6.7	54.9
AJ	-	-	1.6	-	-	0.8	-	-	6.8	-	9.2
Total	59.7	10.5	32.9	66.6	3.2	40.4	81.1	73.1	9.0	33.6	410.1

Leyenda:

AG: Administración General

RH: Desarrollo de Recursos Humanos

INF: Informática

AF: Administrativa Financiera

PE: Planificación y Evaluación

FIS: Fiscalización

RII: Recaudación de Impuestos Internos

RIE: Recaudación de Impuestos Externos

AJ: Asuntos Jurídicos

UCP: Unidad Coordinadora del Proyecto

Fuente: Derivado, para cada entidad administrativa, del Informe del estado de la ejecución presupuestaria, 2001 y la subsecuente aplicación de las proporciones presentadas en el cuadro A-2.

Cuadro A- 4 SAT: PROPORCIONES DE TIEMPO DEDICADAS A CADA IMPUESTO PRINCIPAL, 2001

Impuesto	Entidad Administrativa									
	AG	RH	INF	AF	PE	FIS	RII	RIE	AJ	UCP
ISR	13	13	11	13	25	17	18	-	5	13
IEMA	9	9	12	9	10	12	18	-	5	9
IVA Dom.	19	19	35	19	10	38	40	-	60	19
IVA Imp.	29	29	6	29	15	8	-	40	8	29
DA	12	12	6	12	15	8	-	40	8	12
Selectivos	3	3	1	3	10	5	5	10	5	3
Petróleo	10	10	1	10	5	2	1	10	5	10
Vehículos	1	1	16	1	3	5	10	-	1	1
Timbres	1	1	6	1	3	1	4	-	2	1
IPF	2	2	4	2	2	3	3	-	1	2
Otros	1	1	2	1	2	1	1	-	-	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Leyenda Entidades:

AG: Administración General
 RH: Desarrollo de Recursos Humanos
 INF: Informática
 AF: Administrativa Financiera
 PE: Planificación y Evaluación
 FIS: Fiscalización
 RII: Recaudación de Impuestos Internos
 RIE: Recaudación de Impuestos Externos
 AJ: Asuntos Jurídicos
 UCP: Unidad Coordinadora del Proyecto

Leyenda Impuestos:

ISR: Impuesto sobre la Renta
 IEMA: Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias
 IVA Dom.: Impuesto al Valor Agregado para transacciones internas (no importación)
 IVA Imp.: Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones
 DA: Derechos Arancelarios
 Selectivos: Impuestos a la Distribución de Bebidas, Tabaco y sus Productos
 Petróleo: Impuesto sobre Distribución de Petróleo y Derivados
 Vehículos: Impuesto sobre la Circulación de Vehículos
 Timbres: Impuesto sobre Timbres y Papel Sellado
 IPF: Impuesto sobre Productos Financieros

Fuente: Entrevistas con personal gerencial de la SAT y la aplicación de series distributivas.

CUADRO A-5
Cuadro A- 5 SAT: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS DE
LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 2001
(millones de quetzales)

CATEGORÍA FUNCIONAL

	AG	RH	INF	AF	PE	FIS	RII	RIE	AJ	Total
Impuesto										
ISR	11.3	3.5	3.5	8.5	8.9	8.5	8.8	-	0.5	53.5
IEMA	7.9	2.4	3.8	5.9	3.6	6.0	8.8	-	0.5	38.9
IVA Dom.	16.6	5.1	11.2	12.5	3.6	18.9	19.6	-	5.5	93.0
IVA Imp.	25.3	7.8	1.9	19.0	5.3	4.0	-	22.0	0.7	86.0
DA	10.5	3.2	1.9	7.9	5.3	4.0	-	22.0	0.7	55.5
Selectivos	2.6	0.8	0.3	2.0	3.6	2.5	2.5	5.4	0.5	20.2
Petróleo	8.7	2.7	0.3	6.6	1.8	1.0	0.5	5.5	0.4	27.5
Vehículos	0.9	0.3	5.1	0.6	1.1	2.5	4.9	-	0.1	15.5
Timbres	0.9	0.3	1.9	0.6	1.1	0.5	2.0	-	0.2	7.5
IPF	1.7	0.5	1.3	1.3	0.7	1.5	1.5	-	0.1	8.6
Otros	0.9	0.2	0.8	0.7	0.5	0.4	0.4	-	-	3.9
Total	87.3	26.8	32.0	65.6	35.5	49.8	49.0	54.9	9.2	410.1

Leyenda Entidades:

AG: Administración General
RH: Desarrollo de Recursos Humanos
INF: Informática
AF: Administrativa Financiera
PE: Planificación y Evaluación
FIS: Fiscalización
RII: Recaudación de Impuestos Internos
RIE: Recaudación de Impuestos Externos
AJ: Asuntos Jurídicos

Leyenda Impuestos:

ISR: Impuesto sobre la Renta
IEMA: Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias
IVA Dom.: Impuesto al Valor Agregado para transacciones internas (no importación)
IVA Imp.: Impuesto al Valor Agregado sobre importaciones
DA: Derechos Arancelarios
Selectivos: Impuestos a la Distribución de Bebidas, Tabaco y sus Productos
Petróleo: Impuesto sobre Distribución de Petróleo y Derivados
Vehículos: Impuesto sobre la Circulación de Vehículos
Timbres: Impuesto sobre Timbres y Papel Sellado
IPF: Impuesto sobre Productos Financieros

Fuente: Ver metodología explicada en el texto, sección III.A.

ANEXO: PERSONAS ENTREVISTADAS

Anzuetto, Marvin. Jefe, Departamento de Planificación y Gestión Institucional, Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional, SAT.

Barrios, Víctor. Coordinador, Unidad Registro Fiscal de Vehículos, SAT.

Berreondo, Mauricio. Director, Coordinación de Contribuyentes Especiales, SAT.

Castellanos, Erwin. Jefe, Departamento de Asuntos Administrativos, Dirección de Asuntos Jurídicos, SAT.

Cruz, Abel. Gerente, Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional, SAT.

Figueroa, Mario. Asesor, Unidad Coordinadora del Proyecto, SAT.

Garavito, Juan Carlos. Gerente, Gerencia de Informática, SAT.

Gutiérrez, Renato. Director, DICABI, Ministerio de Finanzas Públicas.

Irías, Juan. Sub-Gerente Financiero, Gerencia Administrativa Financiera, SAT.

Laraj, César. Jefe, Departamento de Recaudación, Región Central, SAT.

Marroquín, Giovanni. Jefe de Fiscalización, Coordinación de Contribuyentes Especiales, SAT.

Medina, Abelardo. Jefe, Departamento de Estadística, Análisis y Programación Tributaria, Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional, SAT.

Menéndez, Ángel. Director, Dirección de Asuntos Jurídicos, SAT.

Muñoz, Carlos. Intendente, Intendencia de Recaudación y Gestión. SAT.

Peláez, Luis. Jefe, Unidad de Asesoría Técnica y Municipal, DICABI, Ministerio de Finanzas Públicas.