APLICACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES AL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE GUATEMALA:
Un Estudio de Benchmarking

Elaborado por
DevTech Systems, Inc.

Proyecto de Promoción de un Sistema Tributario Sólido y Simple

Financiado por USAID/Guatemala

Diciembre de 2001

bajo 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

ÍNDICE GENERAL

Lista de Cuadros iii
Lista de Anexos iii
SIGLAS iv
PREFACIO v
RESUMEN EJECUTIVO vi
Aspectos Generales vi
Aspectos Específicos vi
A. El Desempeño del Sistema Tributario entre 1995 y 2001 (ver sección III) vi
B. Fiscalización (ver sección IV.A) vii
C. Cobranzas (ver sección IV.B) vii
D. Sistemas de Planificación, Seguimiento y Control (ver sección IV.D) vii
E. Sistemas Automatizados (ver sección V.A) viii
F. Recursos Humanos y Capacitación (ver sección V.B) viii
G. Aduanas (ver sección VI) viii
H. Credibilidad Institucional y Confianza del Público (ver sección VII) ix
I. INTRODUCCION 1
A. Trasfondo 1
B. Objetivos 2
Comentarios sobre los objetivos: 2
C. Metodología, Organización y Limitaciones del Estudio 2
II. LOS ELEMENTOS MÁS IMPORTANTES DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EFICIENTE 3
A. Estructura Tributaria 3
B. Fiscalización 4
C. Recaudación y Gestión 4
D. Sistemas Automatizados 5
E. Recursos Humanos 6
F. Sanciones y Penalidades 6
G. Organización 6
H. Los Benchmarks 8
III. EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE GUATEMALA: 1995-2001 11
A. Estructura, Ingresos Reales y Carga Tributaria 11
B. Impactos Legales, Administrativos y Económicos en la Recaudación Tributaria 16
C. Indicadores Estadísticos de Desempeño 17
D. Proyecciones Fiscales 19
IV. ASPECTOS OPERACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS 21
A. Fiscalización 21
1. Dirección de Contribuyentes Especiales 21
2. Medianos y Pequeños Contribuyentes 23
B. Cobranzas 23
C. Eficiencia y Costos de Recaudación 24
D. Planificación, Coordinación y Flujos de Información 25

1. Los Sistemas de Planificación, Seguimiento y Control 25
2. Los Flujos de Información dentro de la SAT y la Coordinación con Otras Dependencias Estatales 27
3. Los Procesos de Planificación y Ejecución Presupuestaria 29
V. HERRAMIENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA 30
A. Sistemas Automatizados de Información 30
1. Registro Tributario Unificado 30
2. Selección Automática de Contribuyentes a Fiscalizarse 30
3. Recaudaciones por medio del Sistema Bancario 31
4. BancaSAT y Pagos de Impuestos por el Internet 32
5. Interconectividad entre la SAT Sede y las Oficinas Regionales y Locales 32
6. El Sitio Web de la SAT 32
7. Inventario de Equipo Electrónico de la SAT 32
B. Recursos Humanos y Capacitación 33
1. Cantidad y Distribución 33
2. Calidad 34
3. Niveles de Remuneración 34
4. Plan de Carrera Administrativa 35
5. Áreas Potencialmente Problemáticas 35
VI. DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA 36
A. Aspectos Operacionales 36
1. Fiscalización 36
2. Procesos y Procedimientos 36
3. Organización, Gestión y Supervisión 37
B. Herramientas 38
1. Sistemas Automatizados 38
2. Recursos Humanos y Capacitación 39
VII. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL Y CONFIANZA DEL PÚBLICO 40
A. Organización 40
1. Función de Investigación de Delitos Fiscales 40
2. Función de Investigación Interna Anti-Corrupción 42
3. La Dirección de Asuntos Jurídicos 42
B. Atención al Público 44
VIII. COMENTARIOS CONCLUYENTES 45

Lista de Cuadros

Cuadro 1 Los Benchmarks 8
Cuadro 2 Guatemala: Estructura Tributaria, 1995-2001 12
Cuadro 3 Recaudación Tributaria[a] en Términos Reales[b], 1995-2001 13
Cuadro 4 Guatemala: Recaudación Tributaria Trimestral[a] en Términos Reales, 1998-2001 14
Cuadro 5 Carga Tributaria, 1995-2001 15
Cuadro 6 Productividad del IVA, 1995-2001 18
Cuadro 7 Tasa Bruta de Cumplimiento del IVA 19

Lista de Anexos

Anexo 1 Lista de Personas Contactadas
Anexo 2 SAT: Estructura Funcional de la Organización al 30/9/2001
Anexo 3 Estructura Funcional de la Dirección de Contribuyentes Especiales
Anexo 4 Oficinas RTU de la SAT
Anexo 5 Red Digital de la SAT
Anexo 6 Distribución de PCs de la SAT
Anexo 7 Distribución de Servidores de la SAT
Anexo 8 Procedimientos de Backup de la SAT
Anexo 9 Backups de Aduanas Sistema SIAG

SIGLAS

BanGuat	Banco de Guatemala
BVS	Sistema de Valoraciòn Aduanera de Bruselas
CENSAT	Centro de Estudios Tributrios SAT
CC	Cuenta Corriente
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
DAI	Dirección de Auditoria Interna
DAJ	Dirección de Asuntos Jurìdicos
DCE	Dirección de Contribuyentes Especiales
DEAF	Dirección de Estudios y Anàlisis Fiscal
DEAPT	Departamento de Estadìstica, Anàlisis y Programaciòn Triburaria
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
GATT	General Agreement on Trades and Tariffs
GPDI	Gerencia de Planeficación y Desarrollo Institucional
IA	Intendencia de Aduanas
IEMA	Impuesto sobre las Empresas Mercantiles y Agropecuarias
INE	Instituto Nacional de Estadìsticas
ISET	Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal
ISR	Impuesto sobre la Renta
IUSI	Impuesto Único sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFP	Ministerio de Finanzas Pùblicas
MP	Ministerio Público
NIT	Nùmero de Identificaciòn Tributaria
OMA	Organización Munidal de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
RTU	Registro Tributario Unificado
SAT	Superintendencia de Administraciòn Tributaria
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PREFACIO

El trabajo de campo para el presente estudio se llevó a cabo por un equipo de consultores entre el 1 de octubre y el 2 de noviembre de 2001. El equipo estuvo integrado por las siguientes personas:

- Dr. Arthur Mann, Economista en Finanzas Públicas y líder del equipo;
- Sr. Arturo Jacobs, Asesor en Fiscalización y Organización;
- Sr. James Westrick, Asesor en Sistemas;
- Sr. Alex Segovia, Asesor en Planificación;
- Sr. Harry Alison, Asesor en Aduanas;
- Dr. Mark Gallagher, Economista en Finanzas Públicas y Director de Proyecto;
- Sr. Ted Kill, Asistente de Investigación.

Los miembros del equipo se reunieron con el Ministro de Finanzas Públicas, el Lic. Eduardo Weymann, el Superintendente de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el Lic. René Pérez y con personal de la SAT en todos los niveles, desde los Intendentes hasta los profesionales que laboran diariamente desempeñando las funciones principales de la organización. El equipo desea extender su más profundo agradecimiento a todas estas personas por su cooperación cabal en proveer la información solicitada. También desea agradecer la cooperación y comentarios de Sr. George Carner, Director de la USAID/Guatemala, de la Sra. Deborah Kennedy, Sub-Directora de la USAID/Guatemala y la Lic. Mélida Chew de Calderón, Asesora del Ministro de Finanzas Públicas.

Los hallazgos, opiniones y sugerencias de este estudio son de los autores y no necesariamente de la SAT, del Ministerio de Finanzas Públicas o de la USAID.

RESUMEN EJECUTIVO

Aspectos Generales

El objetivo principal del presente estudio es comparar los insumos, los sistemas, la organización, la planificación y, más que nada, el desempeño del sistema tributario de Guatemala con las mejores prácticas internacionales y con los benchmarks (puntos de referencia) pertinentes en el campo de la administración tributaria. De esta manera, se indican los avances alcanzados y las tareas que quedan por hacer. Así, las autoridades superiores de la SAT podrían adoptar los benchmarks generados como metas para monitorear y dar seguimiento al desempeño futuro de los esfuerzos y actividades de la organización.

Establecida hace poco más de tres años, la SAT ha logrado asentar unas bases firmes de una administración tributaria efectiva. El trabajo hecho hasta el presente es elogiable. La estructura funcional adoptada es, en general, razonable; el desarrollo de los sistemas automatizados está procediendo con un ritmo aceptable; la calidad de los recursos humanos es excelente, aunque es necesario ofrecerles capacitación actualizada y continua; la gestión y atención al público reciben buenas notas; y algunos indicadores estadísticos de desempeño reflejan tendencias positivas. Entre las áreas de administración tributaria que serán necesarias mejorar se encuentran la fiscalización, la cobranza y la planificación, seguimiento y control interno.

La tarea de crear y fortalecer una administración tributaria eficiente y productiva es un trabajo difícil y de largo plazo. Con persistencia y esfuerzos consistentes a través del mediano y largo plazo, las debilidades en las áreas técnicas son solucionables.

Aspectos Específicos

A. El Desempeño del Sistema Tributario entre 1995 y 2001 (ver sección III)

En la estructura tributaria de Guatemala predominan los impuestos indirectos, ya que los impuestos directos sólo generan un poco menos de la cuarta parte de los ingresos impositivos. Dentro de los impuestos indirectos, sobresale el rol del impuesto al valor agregado (IVA) que, en promedio entre 1995 y 2001, generó entre 40% y 44% del total de ingresos tributarios. En términos reales, entre 1995 y 2000 los ingresos tributarios totales experimentaron un aumento continuo, con una tasa anual de crecimiento de 7.6%. Los tributos que más propulsaron dicho crecimiento fueron el IVA, el IEMA y los impuestos sobre petróleos y derivados.

Entre 1995 y 2000, la carga tributaria neta (restando las devoluciones del crédito fiscal) global aumentó de 7.9% al 9.5%. Estimaciones preliminares basadas en proyecciones fiscales colocan la carga tributaria para el año 2001 en 9.9%. El impuesto mayormente responsable por el incremento de la carga fiscal es el IVA sobre importaciones. Aunque el aumento en dos puntos porcentuales del PIB es alentador, parece muy difícil alcanzar la meta del 12% para el año 2002.

Es importante reconocer que los ingresos tributarios (y, por ende, la carga tributaria) son producto de tres factores: el Código Tributario y sus modificaciones, el comportamiento de la economía y su estructura y la administración tributaria. Sólo el último cae bajo el control de la SAT. Aunque la SAT está en camino de sentar las bases de una administración tributaria fortalecida, es probable que los aumentos experimentados en la carga tributaria desde 1999 se deben principalmente a cambios en la legislación tributaria y a variables económicas.

Sin embargo, existen señales muy positivas de que una buena parte de los futuros incrementos de la carga tributaria se deberán a razones de fortalecimiento administrativo. Existen razones para tal optimismo. Desde 1996 la productividad del IVA ha aumentado, así reflejando un mejoramiento de la efectividad de la administración tributaria. Además, la magnitud de la evasión del IVA ha decrecido significativamente, sobre todo desde 1999.

B. Fiscalización (ver sección IV.A)

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, la SAT practica la segmentación de contribuyentes. El establecimiento reciente de la Dirección de Contribuyentes Especiales (DCE) representa un paso positivo, igual que la estructura funcional de dicha dirección. Es muy importante completar la lista definitiva de los contribuyentes especiales y, simultáneamente, cerciorarse que todos los contribuyentes más grandes estén incluidos en la lista. Sin embargo, la fiscalización eficaz de este grupo de contribuyentes no puede asegurarse hasta que se termine de desarrollar una cuenta corriente operativa cum actualizada. En cuanto a los contribuyentes medianos y pequeños, hace falta depurar y actualizar el RTU y, a lo largo, desarrollar la cuenta corriente. Los programas específicos de fiscalización se encuentran en varias etapas de desarrollo y, para el año 2002, existe la expectativa que estén funcionando eficientemente.

C. Cobranzas (ver sección IV.B)

Esta es una de las funciones rezagadas de la SAT. Dado que depende de la existencia de un RTU actualizado y una cuenta corriente, no está al día en términos de la utilización de métodos modernos y efectivos. Como consecuencia, la SAT difícilmente puede identificar los morosos y omisos, una tarea clave de una administración tributaria.

D. Sistemas de Planificación, Seguimiento y Control (ver sección IV.D)

La SAT cuenta con un sistema de planificación basado en la elaboración de planes operativos anuales (POAs). El POA global y de las distintas unidades de la SAT son sujetos de seguimiento por parte de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional (GPDI), que prepara un Informe Mensual de Resultados y Actividades. Sin embargo, este sistema tiene poca incidencia en el proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas de la SAT. Hay que tomar medidas para fortalecer las instancias encargadas del sistema de planificación, seguimiento, evaluación y control y utilizarlo como instrumento de supervisión, control y evaluación. Además, sería recomendable otorgarle autoridad a la GPDI para que verifique la calidad de la información mensual reportada y para que pueda ejercer un seguimiento de los POAs.

E. Sistemas Automatizados (ver sección V.A)

Toda administración tributaria moderna y eficiente recurre al uso de una gran variedad de sistemas automatizados para registrar y dar seguimiento a los elementos entrelazados de recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos. La SAT no es una excepción y ha desarrollado o está desarrollando casi todos los sistemas necesarios para fortalecer la administración tributaria guatemalteca. Sin embargo, se ha quedado atrás en cuanto a dos sistemas claves: el RTU y la cuenta corriente. El primero requiere de una depuración y actualización y el último de un desarrollo completado, urgentemente en lo referente a los contribuyentes especiales.

F. Recursos Humanos y Capacitación (ver sección V.B)

La calidad del personal de la SAT fluctúa, en general, entre buena a excelente. Las credenciales académicas son más que aceptables. Por ser una organización tan nueva, lo que sí hace falta es la experiencia, elemento que se va adquiriendo a través del tiempo con una alta tasa de retención de personal. Los determinantes principales de dicha tasa son los niveles de remuneración y las condiciones de trabajo (adecuados actualmente), un plan de carrera administrativa (en progreso) y un plan de jubilación (no existente).

G. Aduanas (ver sección VI)

En el corto intervalo de apenas tres años, han ocurrido reformas muy impresionantes en las operaciones aduaneras. Diseñar, procurar e implementar todo un sistema aduanero partiendo de una base muy inadecuada es encomiable. La Intendencia de Aduanas ha logrado implementar un sistema automatizado para someter en línea declaraciones aduaneras y posee la capacidad de monitorear y dar seguimiento al proceso de entrada de bienes. Con tres excepciones de poca importancia, las aduanas del país forman parte integral de la red electrónica de la SAT. La función de recursos humanos ha sido bien planificada e implementada; los procesos utilizados para la entrada y despacho de bienes cumplen muy bien los estándares internacionales; la posición que ocupa la Intendencia en la estructura de organización funcional es razonable; la estructura administrativa está bien diseñada para proveer líneas claras y sencillas de responsabilidad.

En las dos aduanas modernizadas (Puerto Quetzal y el aeropuerto) el personal está bien capacitado, las facilidades físicas son más que adecuadas y el equipo es de buena calidad. Hace falta extender esta modernidad a todas las otras aduanas importantes del país. Existen deficiencias en la preparación de manuales, el uso de indicadores estadísticos de gestión, la ausencia de un reglamento interno y en la fiscalización (por ejemplo, control y medición de la carga a granel, utilización de cruces de bases de datos, pocas revisiones físicas, controles en carreteras).

Un problema apremiante es la falta de preparación para implementar el sistema GATT de valoración de las importaciones. Dicho sistema, basado en el valor de las transacciones, entró en vigencia el 21 de noviembre de 2001, reemplazando el sistema de Bruselas (BVS). Son sistemas

diferentes que requieren nuevos procedimientos y modificaciones organizativas. Por lo tanto, es urgente ofrecer cursos acelerados de capacitación en el nuevo sistema.

Aunque la modernización de las aduanas puede calificarse de exitosa con respecto a lo que han logrado hasta el presente, sigue siendo una tarea en proceso. Es muy preciso adoptar medidas para evitar que la aduana retorna a sus patrones pre-SAT, donde reinaban la interferencia política y la corrupción interna y externa.

H. Credibilidad Institucional y Confianza del Público (ver sección VII)

La estructura organizativa de la SAT tiene muchos aspectos positivos; por ejemplo, el diseño e implementación de los roles de la oficina central y de las oficinas operativas. Para llevarla al nivel de los benchmarks internacionales sería recomendable establecer una Intendencia de Investigación de Delitos Fiscales y una Unidad Interna de Investigación de Corrupción. Además, es preciso fortalecer la capacidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos para perseguir los casos de fraude tributario. En cuanto a la atención al público, la SAT ha implementado muchos sistemas y procesos modernos para proveer buen servicio al contribuyente. Entre ellos se destacan los pagos por medio del sistema bancario, las guías para contribuyentes, el establecimiento de oficinas desplegadas en muchas partes del país y una página Web que ofrece asistencia e información.

I. INTRODUCCION

A. Trasfondo

Suscrito el 25 de mayo del año 2000, el Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo (en adelante, Pacto) representa un consenso entre sectores representativos de la sociedad guatemalteca respecto a la utilización de la política fiscal como herramienta fundamental para promover el desarrollo socioeconómico de Guatemala. El Pacto reconoce las grandes brechas sociales que existen en el país; de allí la urgente necesidad de asegurar suficientes recursos para que el Estado pueda financiar el gasto público en renglones tales como la salud y educación. Por otra parte, y acorde con lo establecido en los Acuerdos de Paz, el Pacto busca sentar las bases de unas finanzas públicas estables y sostenibles que promuevan el crecimiento y desarrollo económico.

Entre los principios del Pacto relativos a los ingresos del Estado, figura la suficiencia de recursos para financiar el gasto público para cumplir con las funciones establecidas en la Constitución Política del país y en los Acuerdos de Paz. Dicho principio se traduce en el compromiso de elevar la carga tributaria al 12% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2002. El Pacto también reconoce que la administración tributaria juega un papel de vital importancia para alcanzar la meta del 12%. Por ende, establece una variedad de medidas para fortalecer la Superintendencia de Administración Tributaria (en adelante, SAT), institución creada en 1998 para cumplir con los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz. La función principal de la SAT es ejercer con exclusividad la administración tributaria, incluyendo la aplicación de la legislación tributaria y la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y aquellos que gravan el comercio exterior (Decreto 1-98 del Congreso de la República, Artículo 3). Las excepciones son los impuestos que, por ley, administran y recaudan las municipalidades y los impuestos por concepto de seguridad social. Es importante subrayar la separación de las funciones de administración tributaria y la formulación de la política tributaria. La SAT aplica la legislación tributaria pero no participa en su formulación.

La tarea de fortalecer la administración tributaria de cualquier país es ardua---y los resultados fiscales no se generan en el corto plazo. Todo lo contrario. Dicho fortalecimiento, cuando se produce, es producto de una multiplicidad de mecanismos diseñados y aplicados **consistentemente** durante el mediano (de tres a cinco años) y largo plazo. Está vinculado tanto al fortalecimiento de sistemas, procesos y recursos humanos internos de la administración tributaria como a factores exógenos relacionados con el contexto legal y la “cultura tributaria” del país.

Durante el año 2001, la carga tributaria neta de Guatemala difícilmente alcanzará el 10% del PIB, lo cual implica que llegar a la meta del 12% del PIB durante el año 2002 no es realista. Esto se debe a una serie de factores, entre los cuales se encuentran el crecimiento económico nacional e internacional lento o estancado y niveles significativos de evasión y elusión tributaria. Reducir la evasión tributaria (ilegal) es responsabilidad de la administración tributaria. Disminuir la elusión tributaria (legal) es responsabilidad de la rama legislativa mediante el diseño apropiado de las leyes impositivas.

B. Objetivos

- Llevar a cabo un estudio de Benchmarking de la SAT, identificando las mejores prácticas internacionales de los principales componentes de la administración tributaria. Dicho estudio conlleva una comparación entre las prácticas y sistemas existentes de la SAT con los de una combinación genérica y selecta tomada de las experiencias de otros países, donde la administración tributaria ha probado ser consistentemente eficiente a través del tiempo.
- Proporcionar los resultados del estudio a los encargados de la SAT para propiciar un proceso de planeamiento estratégico que ayude a fortalecer la administración tributaria.
- Generar una serie de "benchmarks" que sirvan como indicadores utilizables por parte de la SAT y el gobierno de Guatemala para dar seguimiento a las acciones de fortalecimiento ya adoptadas o en desarrollo. Con las metas provistas por los benchmarks, se podrá monitorear el desempeño futuro de las distintas intendencias, gerencias y departamentos de la SAT en cuanto a actividades específicas.

Comentarios sobre los objetivos:

El presente estudio de "Benchmarking" enfoca en la eficiencia y efectividad global y específica de la SAT en cuanto a la ejecución de sus responsabilidades de administración tributaria. No pretende ser una crítica. Según se va a manifestar claramente durante el transcurso del análisis, en apenas más de tres años la SAT, en general, ha hecho una labor encomiable. El que existe aspectos que pueden mejorarse no es sorprendente. Toda organización en todas partes del mundo, sea del sector público o privado, enfrenta la misma situación. Por lo tanto, es preciso aceptar lo que se presenta a continuación como un esfuerzo positivo para fortalecer la institución de acuerdo a otras experiencias internacionales basadas en mejores prácticas. Representa un documento cuya meta es señalar caminos alternativos a la solución de problemas.

Los autores del presente estudio reconocen que es fácil señalar benchmarks internacionales y hacer sugerencias para alcanzarlos. Resulta mucho más difícil adoptarlos e implementarlos por razones administrativas, burocráticas y políticas. Por lo tanto, es necesario tomar los benchmarks sugeridos como metas. Al aceptarlos como metas alcanzables, se puede desarrollar estrategias y dedicar recursos a su implementación.

C. Metodología, Organización y Limitaciones del Estudio

La metodología adoptada a continuación es sencilla y directa. Se seleccionó los aspectos más sobresalientes de una administración tributaria utilizando un modelo genérico internacional. Intencionalmente, el paradigma escogido no es el óptimo, ya que ninguna administración tributaria internacional, ni en el país con la administración más eficiente, alcanzaría tal nivel. Sin embargo, se seleccionaron benchmarks largamente establecidos por las mejores prácticas internacionales que se consideran pertinentes y alcanzables en el contexto de Guatemala. Alcanzarlos no será fácil y demandará largos años de esfuerzo sostenido.

Partiendo de los elementos seleccionados, se analizó la situación actual en la SAT referente a cada elemento. Para tal propósito, el equipo de consultores se entrevistó con personal de la SAT y con contribuyentes usuarios del sistema impositivo administrado por la SAT. También sostuvo entrevistas con el jefe y algunos de los consultores del proyecto FORSAT que, financiado por el Banco Mundial, está ofreciendo asistencia técnica a la SAT.

Luego, en base del análisis, se propone sugerencias para adecuar dicho elemento a los estándares o benchmarks internacionales.

En la sección II, se ofrece una breve discusión genérica de los elementos más importantes de una administración tributaria y, al final, se presenta un cuadro que contiene una selección de los benchmarks internacionales más pertinentes al caso de Guatemala y la SAT. La sección III analiza estadísticamente el desempeño del sistema tributario de Guatemala entre los años 1995 y 2001. Las secciones IV y V se dirigen al ámbito de la administración de los impuestos internos; la primera cubre los aspectos operacionales de fiscalización, cobranzas, costos administrativos y planificación, mientras la segunda abarca un análisis de las herramientas utilizadas en las operaciones: los sistemas automatizados y los recursos humanos. La administración aduanera es el tema de la sección VI. La sección VII abarca la credibilidad institucional desde la perspectiva de la organización funcional de la SAT. Finalmente, en la sección concluyente VIII se presenta una breve síntesis del estudio.

Aunque el equipo de consultores que participó en este estudio estuvo en Guatemala por un mes, el intervalo de participación de cada consultor individual varió de dos a cinco semanas. A la luz de esta presencia individual relativamente corta, está claro que no era factible cubrir con profundidad cada aspecto de la administración tributaria de la SAT, hecho que constituye una limitación del análisis.

II. LOS ELEMENTOS MÁS IMPORTANTES DE UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EFICIENTE

A. Estructura Tributaria

Mientras más simplificado el sistema tributario menores son los costos administrativos de recaudación por parte de la autoridad tributaria y de cumplimiento por parte del contribuyente. Simplificación significa:

- Un número reducido de impuestos.
- Una base impositiva amplia para cada tributo con limitadas exenciones y deducciones de monto razonable para reducir la erosión contributiva.
- Un número limitado de tasas impositivas o tasas únicas donde sea factible.
- Leyes fáciles de entender, aplicar y cumplir.
- Formularios y procedimientos tributarios cortos y simplificados, con un mínimo de información pertinente.

B. Fiscalización

Sin un sistema eficiente de fiscalización de los contribuyentes, ninguna administración tributaria es capaz de llevar a cabo con cabalidad su función primordial. El reto de la función de fiscalización es de elevar sustancialmente el riesgo legal que corre el contribuyente al intentar evadir el pago apropiado de impuestos. Existe una correlación alta entre el grado de cumplimiento tributario y la percepción de la probabilidad de ser fiscalizado. Aún teniendo procesos adecuados de registro de contribuyentes y de identificación de casos omisos y de delincuencia, la recaudación de tributos será deficiente sin un proceso eficaz de fiscalización. Una meta internacional es que entre 25% a 30% del total de personal de la administración tributaria sean auditores.

Los elementos importantes al desarrollo y mantenimiento de un sistema moderno y eficiente de fiscalización son múltiples. Entre los más significativos se encuentran: una estrategia fiscalizadora global; planes detallados de fiscalización, su monitoreo y sus resultados; segmentación entre contribuyentes grandes, medianos y pequeños; sistemas para capturar no-inscritos y casos omisos ("stop-filers"); procesos automatizados; manuales; indicadores estadísticos de desempeño de las auditorías y de los auditores para fines de monitoreo; la distribución de auditores entre impuestos y entre auditorías de campo y de escritorio; la cantidad y calidad de auditorías; la utilización automática de cruces de bases de datos; las devoluciones rápidas del IVA en combinación con un sistema de post-revisiones; y el desarrollo de una cuenta corriente.

C. Recaudación y Gestión

Igual que en el caso de la fiscalización, el tema de la recaudación y gestión contiene una gran variedad de elementos. Entre los más importantes están:

- El registro de contribuyentes. Además de la inscripción inicial, es necesario controlar para que un contribuyente reciba un solo NIT. En países como Guatemala con un sector informal significativo, encontrar y registrar micro y pequeñas empresas es difícil.
- Recaudación por medio del sistema bancario o electrónicamente.
- Verificación de transferencias a la cuenta del gobierno y del registro apropiado en la cuenta del contribuyente.
- Servicios adecuados y eficientes al contribuyente. Para alentar y facilitar el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente, es importante ofrecerle, entre otros elementos, formularios sencillos y claros, programas educativos acerca de impuestos y servicio imparcial, cortés y rápido.
- Procesos y prácticas de recaudación al interior de la autoridad administrativa.
- Indicadores para monitorear la efectividad y eficiencia tanto de la recaudación como de los aspectos gerenciales pertinentes.

D. Sistemas Automatizados

Toda administración tributaria moderna recurre al uso de una gran variedad de sistemas automatizados para registrar y dar seguimiento a los muchos aspectos entrelazados de la recaudación, fiscalización y cobranza de impuestos. Entre las ventajas de sistemas automatizados modernos están la capacidad incrementada de procesar declaraciones de contribuyentes, la generación de estadísticas pertinentes a la administración tributaria y el mejoramiento de las proyecciones de ingresos. Sistemas bien diseñados, alimentados e implementados pueden mejorar en forma significativa la eficiencia del desempeño de la agencia administradora de impuestos. Entre los más importantes de estos sistemas se encuentran: el registro inicial de contribuyentes y la actualización continua de dicho registro; la recaudación por medio del sistema bancario; la selección automática de cuentas a fiscalizarse; la interconectividad entre la oficina central y las oficinas regionales y locales y entre la aduana central y todas las restantes aduanas; la conexión entre la generación de datos aduaneros y los tributos internos; y el enlace entre los datos aduaneros y el banco central.

La ejecución exitosa de todas las funciones de una administración tributaria moderna requiere la utilización efectiva de sistemas computarizados. El acceso a y uso de información actualizada y confiable es clave. Así, se destaca la importancia de la calidad del hardware y software, los recursos humanos que operan los sistemas y las asignaciones presupuestarias adecuadas para apoyar dichos sistemas. A continuación se presentan algunos ejemplos de la estrecha interrelación entre sistemas automáticos y los objetivos principales de la administración tributaria:

- Fortalecimiento de la organización y gestión de la administración tributaria. Los sistemas de información gerencial son el fundamento de la ejecución efectiva y eficiente de las funciones básicas.
- Ampliación de la base tributaria. Los sistemas automáticos son necesarios para administrar el Número de Identificación Tributaria (NIT), que yace al corazón de un sistema integrado de información tributaria. El NIT representa el primer paso en el cruce de datos de terceros para ampliar la base tributaria.
- Fomento del cumplimiento voluntario. Cuando el contribuyente reconoce que la administración tributaria, por medio de los sistemas de información disponibles, puede detectar sus esfuerzos de evasión, mejora su cumplimiento voluntario.
- Combate de la evasión tributaria. Un sistema de información computarizado que recolecta datos referentes a pagos y deudas impositivas, transacciones en la aduana y la posesión de activos representa una fuerza poderosa contra la evasión. Aquí entran elementos tales como procedimientos de selección de auditorías para poder aplicar criterios establecidos, cruces de información y seguimiento de casos.
- Mejoramiento de la recaudación tributaria. Sin un cuadro confiable y transparente de los pasivos de los contribuyentes, resulta muy difícil identificar y recolectar impuestos morosos.

E. Recursos Humanos

Ningún aspecto de una administración tributaria es más significativo que el área de recursos humanos. Después de todo, son los seres humanos que diariamente administran y utilizan los sistemas instalados. Entre los elementos de este rubro de mayor importancia al desarrollo institucional aparecen las prácticas relacionadas a: el empleo inicial del personal, los ascensos, los salarios y beneficios marginales, las acciones disciplinarias, el desarrollo de una carrera, la jubilación y, sobre todo, la capacitación inicial y continua.

Un fuerte equipo gerencial es esencial a los esfuerzos de la administración tributaria, que tiene que funcionar de una manera integrada. El personal gerencial (gerentes, supervisores y coordinadores) de las unidades dispersadas a través de todo el proceso de recaudación de tributos---recaudaciones, fiscalizaciones, cumplimiento y procesos judiciales---deben poseer un entendimiento profundo no sólo de las funciones y responsabilidades de sus propias unidades sino de otras unidades conexas. Aquí entran temas tales como la frecuencia de rotación de personal en los puestos superiores de la organización y la autonomía misma de la administración tributaria. Una rotación alta perjudica las operaciones de la administración tributaria, ya que interfiere con el delineamiento claro de planes de estrategia y con una definición precisa de metas de mediano y largo plazo.

F. Sanciones y Penalidades

Para hacer cumplir las obligaciones tributarias, un sistema adecuado de sanciones y penalidades resulta indispensable de modo que los contribuyentes salden rápidamente las cuentas morosas y no recurran a las cortes para atrasar el pago debido de impuestos. El reto está en diseñar un sistema que modifique el comportamiento de los contribuyentes, lo que requiere que las sanciones se apliquen al número más grande posible de contribuyentes. Esto es especialmente relevante en situaciones donde el nivel de incumplimiento tributario es alto. También importante es la adopción de prácticas tales como no ofrecer amnistías tributarias y no reducir y perdonar deudas tributarias, intereses y multas.

G. Organización

Alrededor del mundo las administraciones tributarias generalmente se organizan en tres formas distintas:

- Por tipo de impuesto; por ejemplo, impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, etc.
- Por tipo de contribuyente; por ejemplo, grandes empresas, empresas medianas y pequeñas, jornales y salarios, trabajadores independientes, etc.
- Por tipo de función desempeñada; fiscalización, recaudación, cobranza, atención a contribuyentes.

Cada forma tiene sus ventajas y desventajas. La más común y exitosa es la funcional, aunque recientemente varios países (Australia y Nueva Zelanda, con los EE.UU. en transición) han adoptado la forma por tipo de cliente. En la funcional (que tiene la SAT) los programas y actividades se organizan alrededor de un núcleo de funciones; por ejemplo, fiscalización, recaudación, inscripción de contribuyentes, atención a los contribuyentes, investigación de fraude. Simultáneamente, se establecen unidades tales como informática, recursos humanos, y auditoría interna para prestar apoyo a las funciones básicas. Al mismo tiempo, se establecen todas estas funciones en las oficinas regionales y locales desplegadas geográficamente.

En la organización funcional las atribuciones del núcleo definen la asignación de recursos humanos y actividades principales. La oficina central (o sede) planifica, dirige y evalúa todos los programas de administración tributaria del país. También establece las políticas internas y diseña las metodologías y los estándares (marco normativo) para las actividades desempeñadas en todos los niveles. En países grandes el nivel regional monitorea y controla la ejecución de los planes de trabajo y provee dirección funcional para las unidades en las oficinas locales. Las oficinas locales implementan los programas y planes de trabajo determinados por la sede. En países más pequeños y, consecuentemente, con una menor cantidad de empleados en la administración tributaria (caso de Guatemala), se combinan los papeles de la oficina central y regionales y se le agrega a las responsabilidades normativas (de las Intendencias centrales) el control y monitoreo de la ejecución de los planes de trabajo de las oficinas locales.

Generalmente, las mejores administraciones tributarias son las que:

- Definen y comunican roles bien claros para cada nivel funcional y en línea dentro de la jerarquía de la organización.
- Proveen canales rápidos y claros de comunicación entre los distintos niveles jerárquicos y entre las unidades interdependientes.
- Asignan la mayoría de los recursos a las funciones nucleares (fundamentales) y a las funciones relacionadas al cumplimiento contributivo y servicios a los clientes.
- Alientan el desarrollo y aplicación de tecnología en todas las funciones, incluyendo el sistema de información gerencial.
- Proveen capacitación continua, oportunidades para establecer una carrera y un ambiente propicio para atraer y retener una fuerza laboral de alto calibre.

Mientras más autonomía tiene la administración tributaria, mayor flexibilidad tendrá para adoptar las modificaciones requeridas para modernizar y mantener actualizados los procesos y procedimientos. Sin embargo, la autonomía por sí sola no es la meta. La administración tributaria debe ser una agencia que responda a las necesidades y requerimientos de los contribuyentes, del Ministerio de Finanzas Públicas y al gobierno en general. Esto implica la existencia de un código de ética y reglamentos internos al que los funcionarios deben de adherirse. Y, para hacer cumplir con dicho código y reglamento, hace falta fortalecer las funciones internas de auditoría y demás controles. Además, es necesario establecer e implementar la función interna anti-corrupción para investigar alegados casos de fraude administrativo.

H. Los Benchmarks

Es con el propósito de ofrecerle a la SAT una serie de benchmarks utilizables para medir su progreso hacia la meta de una administración tributaria efectiva y eficiente que se presenta a continuación un resumen de unos benchmarks principales. Según se observará, la SAT ha demostrado progreso sustancial en cuanto a la obtención de algunos de ellos. Alcanzar las metas establecidas por los demás requerirá un esfuerzo consistente durante muchos años.

Cuadro 1 Los Benchmarks

Indicadores	**Benchmark Internacional**	**Benchmark Centroamericano**	**Guatemala Actual**
Estructura Tributaria			
Número impuestos conformando 75% de recaudación	6	6	5
Base tributaria amplia con limitadas exenciones	Sí	No	No
% del total de contribuyentes que conforman 75% de la recaudación	5%	1%	1%
Número limitado de tasas impositivas	Sí	Sí	Sí
Recaudación IVA doméstico como % IVA sobre importaciones	n.a.	100%	70%
Impuestos indirectos como % impuestos totales	50%	70%	76%
Recaudación IVA como % impuestos totales	35%	45%	44%
Tasa del IVA	16%	13%	12%
Carga tributaria: países PIB per cápita alto	40%	n.a.	10%
Carga tributaria: países PIB per cápita mediano	25%	n.a.	10%
Carga tributaria: países PIB per cápita bajo	18%	14%	10%
Fiscalización			
Magnitud evasión del IVA	10%	25%	33%
Productividad del IVA	0.58	0.39	0.41
Tasa bruta de cumplimiento del IVA	69%	46%	49%
Uso de indicadores de desempeño de auditorías y auditores	Sí	No	En preparación
Número de administradores de tributos internos por cada 1000 personas de población nacional	1.00 a 2.00	0.27	0.17
Razón entre número activo de contribuyentes y administradores	150 a 250:1	81:1	51:1

Indicadores	Benchmark Internacional	Benchmark Centroamericano	Guatemala Actual
tributarios			
Cantidad de contribuyentes fiscalizados en % número total contribuyentes activos	1%	2%	n.d.
Auditoría unificada (impuestos internos con aduanas)	Tendencia	No	No
Auditoría aduanera ex post	Tendencia	No	No
Uso de indicadores de desempeño para auditorías y auditores	Sí	Tendencia	No
Segmentación de contribuyentes	Sí	Sí	Sí
Recaudación y Cobranzas			
Recaudación por el sistema bancario	Sí	Sí	Sí
% contribuyentes especiales que declaran vía Internet	100%	n.d.	En proceso
Proporción de omisos ("stop-filers") a contribuyentes activos	5%	n.d.	n.d.
Proporción de pagos morosos a recaudación tributaria total	5%	n.d.	n.d.
Costo administrativo como % de la recaudación impuestos internos	1%	1.5%	3%
Proporción cobrada de ajustes y multas realizadas	80%	n.d.	n.d
Días hábiles para devoluciones del IVA	25	30 a 90	30 a 90
Institución que establece metas de recaudación	Ministerio	Ministerio	Ministerio
Sistemas Automatizados			
Uso de sistemas automatizados para operaciones diarias	Sí	Sí	Sí
Interconectividad electrónica entre sede y oficinas locales	Sí	Sí	Sí
Sistemas de apoyo ("backups") para todos aspectos	Sí	Limitados	Casi todos
Cuenta Corriente en operación	Sí	Sí	En preparación
RTU depurado y en operación	Sí	Sí	En preparación
Selección automática de contribuyentes a fiscalizar	Sí	Sí	En preparación
Entrada IVA/ISR con corrección de errores	Sí	Sí	No
Uso información exógena	Sí	Tendencia	No

Indicadores	**Benchmark Internacional**	**Benchmark Centroamericano**	**Guatemala Actual**
(declarantes>carros>propiedad)			
Uso de bases de datos de terceros	Sí	Tendencia	En preparación
Uso de cruces de información	Sí	Tendencia	En preparación
Sistemas funcionales para captación de omisos	Sí	Tendencia	No
Planificación y Coordinación			
Uso debido del sistema de planificación, seguimiento y evaluación	Sí	Limitado	No
Coordinación flujos de información entre administración tributaria, ministerio de finanzas y otras entidades pertinentes	Sí	Tendencia	No
Recursos Humanos			
% empleados administración tributaria que son universitarios	70%	40%	40%
Razón entre salarios en la administración tributaria: Intendente vs. Auditor	2:1	4:1	5:1
Razón entre salario medio de administración tributaria vs. PIB per cápita	2:1	5:1	5.5:1
Existencia plan de carrera administrativa	Sí	Tendencia	En preparación
Existencia plan de jubilación	Sí	Tendencia	No
Sanciones y Penalidades			
Código tributario	Tendencia	Algunos, nuevo	Sí
Delito fiscal	Tendencia	Algunos, nuevo	Sí
Aplicación de delito fiscal	Poco	Muy poco	No
Tribunal de Apelación	Sí	Sí	Sí
Organización, Credibilidad Institucional y Confianza del Público			
Estabilidad de Funcionarios Superiores	Fija	Variable	Variable
Profesionalismo de Funcionarios Superiores	Excelente	Bueno	Bueno
Existencia unidad de investigación delitos fiscales	Sí	n.d.	No
Existencia unidad de investigación interna anti-corrupción	Sí	n.d.	No
Diversidad y calidad de servicios en atención al público	Sí	Limitada	Limitada pero mejorando

Indicadores	Benchmark Internacional	Benchmark Centroamericano	Guatemala Actual
Existencia reglamento interno	Sí	Tendencia	Sí
n.a. = no aplicable. **n.d. = no disponible**			

III. EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA TRIBUTARIO DE GUATEMALA: 1995-2001

A. Estructura, Ingresos Reales y Carga Tributaria

Como prefacio a esta sección, es importante definir los renglones que se incluyan o se excluyan de los cuadros relacionados a los ingresos tributarios que se presentan a continuación. Las inclusiones y exclusiones difieren levemente de las definiciones adoptadas por la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas, pero sí cuadran con las definiciones utilizadas por las instituciones internacionales. Incluyen todos los impuestos administrados por la SAT, pero **excluyen las devoluciones del crédito fiscal del IVA**; es decir, son ingresos **netos** de dicha devolución. Además, incluyen algunos impuestos no administrados por la SAT: regalías hidrocarburos compatibles y salidas del país. Excluyen los impuestos municipales, ingresos no tributarios e impuestos por concepto de seguridad social.

Según demuestra el Cuadro 2, los impuestos indirectos dominan la estructura tributaria guatemalteca. Desde 1995 (e históricamente) los tributos directos (ISR e ISET/IEMA) generan un poco menos de la cuarta parte de los ingresos impositivos. La importancia de los impuestos indirectos es evidente y de estos, sobresale el rol del impuesto al valor agregado (IVA). En años recientes, el IVA doméstico más el IVA sobre importaciones han generado entre 40% y 44% del total de ingresos tributarios; con el aumento de la tasa del IVA al 12% a partir de agosto de 2001, dicho rol tomará aún más importancia en el futuro. Durante el mismo intervalo, la importancia relativa de los derechos arancelarios ha declinado debido a la desgravación arancelaria; de hecho, la tasa efectiva de este tributo decreció de 8.3% al 4.8% entre los años 1995 y 2000. Sin embargo, el sector de importación y, por ende, el papel de las aduanas como ente recaudador sigue siendo significativo, ya que la suma de los ingresos tributarios derivados de los derechos aduaneros y el IVA sobre importaciones llega a constituir casi el 40% de la recaudación impositiva. Otro renglón contributivo de mucho significado es el de petróleo y derivados, que constituye alrededor de la décima parte del total impositivo.

En términos comparativos internacionales, el predominio en la estructura tributaria de Guatemala de los impuestos indirectos y los papeles claves del IVA y el sector externo no sorprende. La mayoría de los países en Centroamérica, Latinoamérica y el mundo en desarrollo presenta una estructura impositiva algo similar. Partiendo de esta misma estructura, se señala y subraya la importancia de enfocar los esfuerzos de la administración tributaria en la recaudación de los impuestos fundamentales---IVA, renta, derechos arancelarios, petróleo y derivados y un número reducido de impuestos selectivos. Actualmente en el inventario de impuestos de Guatemala, aparecen más de cien, la mayoría de los cuales tienen una recaudación de cero o de una cantidad ínfima. La derogación de estos tributos simplificaría las tareas administrativas.

Cuadro 2 Guatemala: Estructura Tributaria, 1995-2001

	(porcentajes)						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001[a]
Impuesto							
Directos	20.8	24.9	23.8	22.0	23.0	23.4	24.2
Renta	20.3	18.4	13.3	14.9	14.4	14.1	15.0
Patrimonio	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
ISET/IEMA	-	6.2	10.3	7.0	8.4	9.1	9.1
Indirectos	78.9	74.9	74.6	77.1	76.2	72.9	73.5
IVA Total	35.5	40.1	41.2	42.1	43.7	44.2	44.3
IVA Importaciones	19.8	20.6	22.2	24.7	24.9	26.1	27.4
IVA Doméstico	15.7	19.5	19.0	17.4	18.8	18.1	16.9
Derechos Arancelarios	23.8	18.3	15.9	15.5	14.3	12.7	12.1
Selectivos	13.2	11.2	13.4	15.5	14.4	12.7	13.3
Bebidas	2.1	1.8	1.6	2.0	2.0	1.4	1.5
Tabacos	2.1	2.0	1.9	1.8	1.4	1.4	1.5
Petróleo y Derivados	9.0	7.5	9.8	11.7	11.1	9.8	10.3
Timbres	2.8	2.4	1.8	2.1	2.0	1.3	0.9
Circulación Vehículos	1.9	1.4	1.5	1.3	1.2	1.3	1.9
Otros	1.7	1.5	0.8	0.6	0.6	0.7	1.1
Otros	0.3	0.2	1.6	0.9	0.8	3.7	2.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a Enero-septiembre
Fuente: Elaboración propia en base de datos de la SAT.

Del Cuadro 3 puede apreciarse las tendencias desde 1995 de los ingresos tributarios netos (de la devolución del IVA) **en términos reales**. El deflactor utilizado es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el área metropolitana antes de 2001 y para todo el país en adelante. Para todos los impuestos, ha habido un incremento continuo desde 1995, con una tasa anual de crecimiento entre 1995 y 2000 de 7.6%; de 2000 a 2001 la tasa proyectada de crecimiento será menos de 6%. Los impuestos que más propulsaron el crecimiento global antes de 2001 fueron el IVA (tanto doméstico como de importaciones), el IEMA y los tributos sobre petróleos y derivados (hasta 1999).

El Cuadro 4 ofrece una versión más desglosada de las tendencias tributarias reales, al presentar las recaudaciones trimestrales entre el 1998 y el tercer trimestre de 2001; los impuestos de menos importancia no aparecen aquí. En términos de tasas anualizadas de crecimiento y comparando los primeros semestres (dos primeros trimestres), entre 1998 y 2001 los ingresos tributarios incrementaron a un ritmo de 5.5%; entre 1999 y 2001 dicho aumento decreció al 2.0%. Para el intervalo 1998 al 2001, los impuestos que más influyeron en el crecimiento fueron el ISR, el IEMA y el IVA. Con respecto al período 1999 al 2001, sólo se destacó el IVA sobre importaciones; el impuesto que más contribuyó al ritmo más lento de recaudaciones fue el IVA doméstico.

Cuadro 3 Recaudación Tributaria[a] en Términos Reales[b], 1995-2001

(millones de quetzales de 1995)									
								Tasas Anuales de Crecimiento	
Renglón Tributario	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001[c]	1995-2000	1998-2000
Total	6,723	7,276	7,813	8,369	9,328	9,708	10,276	7.6	7.7
Directos	1,401	1,815	1,862	1,839	2,136	2,297	2,446	10.4	11.8
ISR	1,365	1,342	1,040	1,244	1,342	1,388	1,527	0.03	5.6
Indirectos	5,305	5,448	5,827	6,454	7,119	7,044	7,606	5.8	4.5
IVA Importaciones	1,330	1,500	1,735	2,065	2,330	2,494	2,900	13.4	9.9
IVA Doméstico	1,058	1,416	1,481	1,456	1,759	1,729	1,883	10.3	9
Derechos Arancelarios	1,597	1,329	1,245	1299	1,333	1,253	1,225	-4.7	-1.8
Petróleo y Derivados	603	544	769	979	1,031	964	968	9.8	-0.8
Bebidas y Tabacos	284	271	276	321	313	283	296	0	-6.1

[a] Abarcan todos los impuestos incluidos en el cuadro 2; las cifras son netas de las devoluciones del IVA.
[b] Deflactor es el Índice de Precios al Consumidor (IPC).
[c] Proyección de los meses septiembre a diciembre.
[d] Los renglones no suman al total por la exclusión de impuestos menores.
Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT e INE.

Cuadro 4 Guatemala: Recaudación Tributaria Trimestral[a] en Términos Reales, 1998-2001

(millones de quetzales del primer trimestre de 1998)																	Tasas Anualizadas de Crecimiento Primer Semestre	
	1998				1999				2000				2001					
Renglón Tributario	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	1998-2001	1999-2001
Todos Impuestos[b]	2,439	2,972	2,771	3,044	2,968	3,135	3,034	3,214	2,878	3,198	3,024	3,603	2,936	3,419	3,332		5.5	2.0
Directos	325	756	492	750	604	810	556	736	531	848	610	915	600	933	759		12.3	4.1
ISR	310	483	278	504	413	542	297	452	292	567	327	568	344	626	451		6.9	0.8
Indirectos	2,115	2,215	2,279	2,294	2,364	2,324	2,477	2,478	2,347	2,350	2,415	2,689	2,337	2,487	2,574		3.7	1.4
IVA Importaciones	730	738	772	803	787	772	852	896	835	899	931	1012	910	905	1046		7.3	7.9
IVA Doméstico	524	486	617	518	682	556	700	562	648	514	640	746	550	584	638		3.9	-4.3
Derechos Arancelarios	371	405	398	472	377	384	421	502	370	367	398	450	369	371	403		-1.6	-1.4
Petróleo y Derivados	303	322	306	310	337	332	310	328	322	279	309	312	337	326	310		2.0	1.2
Bebidas y Tabacos	96	102	98	110	88	101	97	110	94	100	62	102	86	95	101		-2.9	-2.1

a Cifras nominales deflactadas por el Índice de Precios al Consumidor.

b Los renglones individuales no suman al total.

Fuente: Elaborado con datos de la SAT e INE.

El Pacto Fiscal establece la meta general de incrementar los ingresos fiscales para cumplir con las obligaciones fundamentales relativas al gasto público, en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social. Existen dos enfoques estadísticos principales para medir el verdadero crecimiento del ingreso público: el enfoque real presentado en los cuadros 3 y 4 y el enfoque de la carga tributaria, que mide la relación entre la recaudación tributaria y el producto interno bruto (PIB). La información encontrada en el Cuadro 5 adopta el segundo enfoque.

Cuadro 5 Carga Tributaria, 1995-2001

(porcentajes del PIB)							
Impuesto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001[a]
Total de Impuestos	7.89	8.47	8.79	8.74	9.35	9.61	9.87
Impuestos Directos[b]	1.67	2.13	2.24	2.00	2.22	2.60	2.56
Impuestos Indirectos	6.22	6.34	6.56	6.74	7.13	7.00	7.30
Impuestos Seleccionados[c]							
IVA Total[d]	2.80	3.39	3.62	3.68	4.08	4.24	4.59
IVA Importaciones	1.56	1.75	1.95	2.16	2.33	2.51	2.79
IVA Doméstico	1.24	1.64	1.67	1.52	1.76	1.74	1.81
Derechos Arancelarios	1.88	1.55	1.40	1.36	1.34	1.22	1.18
Selectivos	1.04	0.95	1.18	1.36	1.35	1.22	1.21
Bebidas y Tabacos	0.33	0.32	0.31	0.33	0.31	0.28	0.28
Petróleo y Derivados	0.71	0.63	0.87	1.02	1.04	0.94	0.93
PIB Nominal (Q millones)[e]	85,157	95,479	107,873	124,023	135,287	147,477	162,139

[a] Proyecciones basadas en recaudaciones realizadas hasta (e incluyendo) agosto de 2001.
[b] Incluyen ISR, IEMA, patrimonio, regalías hidrocarburos compatibles y salidas del país.
[c] No incluyen todos los impuestos indirectos; por lo tanto, no suman al total de impuestos indirectos.
[d] Recaudación neta; excluye la devolución del crédito fiscal.
[e] Cifras provistas por el BANGUAT, Sección de Cuentas Nacionales.
Fuente: Elaboración propia con datos de la SAT y BANGUAT.

Entre 1995 y 2001 la carga tributaria global experimentó un crecimiento casi continuo (con una leve disminución en el 1998), subiendo de 7.89% (del PIB) en 1995 al 9.87% (cifra proyectada) en 2001. Aunque este aumento en dos puntos porcentuales del PIB es alentador, el no haber llegado a doble dígitos del PIB en 2001 implica la casi imposibilidad de alcanzar la meta del 12% para el año 2002, según establecida en el Pacto Fiscal.

Por mucho, el impuesto mayormente responsable por el incremento de la carga tributaria global es el IVA sobre importaciones; aumentó su carga de 1.75% en 1996 al 2.79% en 2001. En contraste, desde 1996 la carga tributaria del IVA doméstico no demuestra casi ningún aumento. Tal comportamiento diferencial de las dos partes del IVA es motivo de preocupación, ya que el monto del IVA sobre importaciones depende del volumen y valor del comercio externo y la tasa de devaluación del quetzal. Señala la importancia de fortalecer la recaudación del IVA doméstico y de los impuestos no relacionados al IVA.

B. Impactos Legales, Administrativos y Económicos en la Recaudación Tributaria

Las fluctuaciones del ingreso tributario son producto de tres fuerzas generales: la legislación legal o Código Tributario, la administración tributaria y la estructura sectorial y el comportamiento de la economía. La primera es controlada por el Congreso de la República y la tercera por la política económica doméstica y factores externos (internacionales). Solamente la segunda cae bajo el control directo de la SAT.

Las cifras presentadas en los Cuadros 3 al 5 demuestran el crecimiento real y proporcional de los ingresos impositivos totales durante los años 1995 al 2001. Aunque en términos absolutos el incremento de la carga tributaria global en casi dos puntos del PIB representa buenas noticias, en términos proporcionales representa un aumento porcentual más significativo de 25%. Desde que la SAT se apoderó de la administración tributaria, la carga tributaria global ha crecido de 8.74% en 1998 al 9.87% (cifra estimada para 2001), un incremento proporcional de 13%. Otra vez, son cifras alentadoras aunque no suficientes para cumplir con las metas del Pacto Fiscal.

La interrogativa asociada con los incrementos reales y proporcionales tiene que ver qué porción se debe a cada una de los tres factores que impactan la recaudación. No es fácil separarlos, aún con técnicas econométricas. Poder estimar el impacto que ha tenido la SAT y sus esfuerzos de fortalecimiento de la administración tributaria es un tema muy relevante.

Aunque la SAT está en camino de sentar las bases de un fortalecimiento administrativo, es probable que la mayor parte de los aumentos de la carga tributaria desde 1999 se deben a cambios legales y a variables económicas. Tres años es un período relativamente corto para generar resultados dramáticos en la recaudación. Además, como señalado subsecuentemente en las secciones IV, V y VI, algunas de las piezas de la administración tributaria se encuentran todavía bajo desarrollo.

Las explicaciones más probables por el aumento de la carga tributaria durante los años 2000 y 2001 se deben a variaciones en el tipo de cambio, un crecimiento económico estable y razonable y, mayormente, a medidas legislativas. Medidas tributarias tomadas a finales de 2000 tuvieron su principal impacto en 2001. De éstas, las más prominentes fueron: el incremento de la tasa máxima del ISR de 25% al 31%; la ampliación de la base del IVA sobre importaciones al incluir los derechos arancelarios en dicha base; y la eliminación de algunas exenciones.[1] La desgravación arancelaria tuvo un impacto negativo. A partir de agosto de 2001 los factores que tendrán un impacto positivo recaudatorio serán la elevación de la tasa del IVA del 10% al 12% y las modificaciones al Código Tributario que faciliten y fortalecen la administración tributaria.

Nota: Aún después del aumento de la tasa del IVA, sigue siendo más baja que el promedio de los países centroamericanos (excluyendo Panamá y Guatemala es de 13.25%) y los países latinoamericanos (14%).

[1] Vale la pena mencionar que un aumento en la recaudación de IVA en la Aduana implica una reducción en la recaudación domestica debido.

Naturalmente, estos dos factores estarán vigentes durante todo el año contributivo 2002. Otro factor positivo para 2002 será que, a partir de julio, las personas físicas podrán deducir sólo el 50% del IVA pagado contra el ISR; anteriormente, era el 100% hasta el monto equivalente a la tasa del IVA aplicada a la renta neta. Factores negativos serán el crecimiento económico más lento por variables externas y (tal vez) el problema de implementar en las aduanas el nuevo sistema de valoración del GATT.

C. Indicadores Estadísticos de Desempeño

Aunque es muy probable que la carga tributaria global no llegue al 12% durante el año 2002, las cifras del Cuadro 5 dan evidencia de un avance lento, pero continuo, hacia dicha meta. Simultáneamente, la SAT sigue construyendo los pilares de una futura administración tributaria fortalecida. Los Cuadros 6, 7, y 8 que se presentan a continuación respaldan esta aseveración. Según se demuestra, cada cuadro presenta evidencia de un alza a través del tiempo de la productividad del IVA, el tributo más importante de la estructura impositiva de Guatemala.

El Cuadro 6 define la productividad del IVA en términos del porcentaje del PIB recaudado por cada punto porcentual de la tasa impositiva. Un incremento es un indicio del mejoramiento de la efectividad de la administración tributaria y de la reducción de la magnitud de la evasión. Según demuestran las cifras, dicha productividad para todo el IVA (importaciones y doméstico) ha ido creciendo desde 1996. En cambio, el patrón de productividad del IVA sobre ventas domésticas ha sido más esporádico. La estimación global de 0.41 coloca a Guatemala encima del promedio (de 0.35) de una muestra de países latinoamericanos, donde los extremos son 0.49 en Chile y Costa Rica y 0.17 en México.

Cuadro 6 Productividad del IVA, 1995-2001

Año	Tasa	Recaudación Neta[a]	Productividad[b] Global	Recaudación Neta[a]	Productividad[b]
		IVA TOTAL		IVA DOMESTICO	
1995	7.0	2.80	0.40	1.24	0.18
1996	10.0	3.39	0.34	1.65	0.17
1997	10.0	3.62	0.36	1.67	0.17
1998	10.0	3.67	0.37	1.52	0.15
1999	10.0	4.12	0.41	1.77	0.18
2000	10.0	4.12	0.41	1.99	0.20
2001[c]	10.7	4.59	0.43	1.81	0.17

a Recaudación bruta del IVA sobre importaciones y ventas domésticas menos las devoluciones del crédito fiscal a los exportadores en proporción al PIB.
b Proporción entre la recaudación neta y la tasa del IVA.
C Estimaciones
Benchmarks: Productividad media global de una muestra de 10 países latinoamericanos entre 1996 y 1998 fue de 0.35, con variaciones entre 0.49 (Chile, Costa Rica) hasta 0.17 (México).

En el Cuadro 7 se presenta un método alternativo a la medición de la productividad del IVA. En este caso se calcula la tasa bruta de cumplimiento del IVA (última columna)---y con los mismos resultados. Es notable el fuerte aumento en la efectividad de la administración tributaria en cuanto se refiere al IVA, sobre todo a partir de 1999.

Cuadro 7 Tasa Bruta de Cumplimiento del IVA

Año	Consumo Privado Como Porcentaje del PIB[a]	Recaudación IVA como Porcentaje del PIB Realizada	Potencial[b]	Tasa Del IVA	Tasa Bruta de Cumplimiento[c]
1995	86	2.80	6.02	7.0	46.5
1996	87	3.39	8.70	10.0	39.0
1997	87	3.62	8.70	10.0	41.6
1998	85	3.67	8.50	10.0	43.2
1999	85	4.11	8.50	10.0	48.4
2000	84	4.13	8.40	10.0	49.2
2001[d]	84	4.59	8.99	10.7	51.1

[a] En base de las cuentas nacionales.
[b] Tasa del IVA por el consumo privado como porcentaje del PIB.
[c] Recaudación efectiva (realizada) del IVA como porcentaje del PIB dividida por la recaudación potencial del IVA como porcentaje del PIB.
[d] Estimaciones
Fuente: Elaboración propia.

D. Proyecciones Fiscales

Las unidades de la SAT y del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) encargadas de la elaboración de las proyecciones de ingresos tributarios y de análisis de impactos de política no cuentan con metodologías sólidas. Además, en el pasado no han logrado llegar a un consenso en cuanto a las metas tributarias.

Un factor que está obstaculizando el logro de consensos alrededor de las metas tributarias es la ausencia de metodologías sólidas de proyecciones de ingresos tributarios y de análisis de impacto sobre ingresos que surgen de modificaciones de políticas tributarias. En el caso de la SAT, el Departamento de Estadística, Análisis y Programación Tributaria (DEAPT) utiliza una metodología de estimación de recaudación tributaria fundamentada principalmente en la utilización de las bases gravables de los principales impuestos, a las cuales como ya se mencionó, no tienen acceso los técnicos del MFP. La base imponible de los impuestos se proyecta conforme al crecimiento de determinadas variables macroeconómicas las cuales son proporcionadas por el MFP y que a su vez son elaboradas por el BANGUAT. Es importante reconocer y señalar que la metodología de cálculo de las estimaciones de ingresos tributarios ha sido literalmente "inventada" por los técnicos de la SAT; además, no se encuentra documentada

en archivos de la institución, lo cual representa una deficiencia importante en términos institucionales y técnicos.

El MFP, por su parte, no cuenta con modelos formales para realizar proyecciones de recaudación tributaria y utiliza una metodología de cálculo de ingresos tributarios más convencional que está fundamentada en una buena dosis de sentido común. Dado que el Ministerio no tiene acceso a la base de datos de la SAT, la metodología utilizada es la llamada de *Estimación Plana.* Consiste en calcular la recaudación de cada impuesto en base del comportamiento pasado y en función de la evolución proyectada de variables macroeconómicas claves como el PIB, la inflación y el tipo de cambio, así como del comportamiento de variables específicas que tradicionalmente influyen en el comportamiento de los diferentes impuestos.

Por otra parte, las tareas de reestimación de las proyecciones de recaudación tributaria que realizan periódicamente la SAT y el MFP enfrentan una seria limitación derivada de la falta de información actualizada sobre la evolución económica del país, así como de la inexistencia de indicadores relacionados con el comportamiento de los principales sectores económicos, lo que a su vez impide realizar análisis sectoriales.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Fortalecer la capacidad técnica y analítica de la SAT y del MFP relacionadas con la elaboración de proyecciones y estimaciones tributarias y con el análisis de impacto de políticas. Esto supone, por una parte, dotar al personal del DEAPT de la SAT y del MFP de los elementos teóricos y metodológicos necesarios que les permita mejorar la calidad de las proyecciones de recaudación y los análisis de impacto de política. Por otra parte, implica fortalecer la capacidad de dichas unidades de generar sus propios indicadores de evolución económica, sobre todo sectoriales. También implica establecer convenios de cooperación con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que es la instancia oficial encargada de la generación de información económica del país, para fortalecer la capacidad nacional de generación de indicadores confiables y oportunos sobre la marcha de la economía, sobre todo al nivel sectorial.
- Documentar la metodología de cálculo de las estimaciones de recaudación tributaria realizadas por la SAT y el MFP, con el propósito de que queden registrada en la memoria institucional de las instituciones.

IV. ASPECTOS OPERACIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS INTERNOS

A. Fiscalización

1. Dirección de Contribuyentes Especiales

En todos los países del mundo existe una alta concentración de recaudación impositiva de un grupo limitado de contribuyentes. Guatemala no es una excepción, ya que los 2,000 contribuyentes más grandes generan más del 80% de la recaudación total. Por lo tanto, segmentar y dar tratamiento especial a este grupo reducido de contribuyentes es de vital interés y valor. En reconocimiento de esta realidad, la mayoría de los 33 países miembros del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) tienen unidades de grandes contribuyentes.

Aunque en 1999 y 2000 la SAT prestó atención especial a los contribuyentes más importantes por medio de una unidad colocada en la Intendencia de Recaudación y Gestión, no fue hasta junio de 2001 que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, se creó por separado la Dirección de Contribuyentes Especiales (DCE). Sin embargo, existe una divergencia entre la lista de contribuyentes especiales y los contribuyentes más grandes. Hay grandes contribuyentes excluidos del grupo de contribuyentes especiales y hay contribuyentes que no son grandes que forman parte del grupo de contribuyentes especiales. Aparentemente, el listado de contribuyentes especiales abarca alrededor del 70% de la recaudación total bajo el control de la SAT, mientras que un grupo de los más grandes contribuyentes enumerando entre 1,800 y 2,000 representaría aproximadamente 80% de la recaudación. Si es correcto que en la SAT se ha concluido que el número óptimo, por razones administrativas, es de 1,500, se debería prestar atención especial a incluir en el grupo de contribuyentes especiales solamente los 1,500 contribuyentes más grandes.

A finales de agosto de 2001, la DCE tenía un total de 170 empleados, de los cuales 125 eran auditores. Representan los auditores más experimentados de la SAT, aunque sus tres años de experiencia (en promedio) es muy poca para llevar a cabo auditorías complejas. La organización de la DCE refleja características muy positivas. La especialización funcional es apropiada en términos de los cuatro departamentos (Fiscalización, Recaudación y Gestión, Dictámenes y Resoluciones y Programación). También muy apropiadas son las especializaciones reflejadas en el organigrama del Departamento de Recaudación y Gestión y del Departamento de Fiscalización en cuanto a tipos de actividad económica y sectores económicos cubiertos. Sin embargo, aparentemente la función de cobranzas de deuda morosa de contribuyentes especiales está manejada por la Coordinación Regional Central, lo que representa una desviación de la especialización funcional completa.

Los programas de fiscalización se encuentran en varias etapas: implementación o plan piloto. Abarcan lo esperado---sistemas computarizados para cruces de información; por ejemplo, relación ventas/compras declaradas en el IVA, compras del gobierno/compras y ventas de contribuyentes/sobre importaciones. Para cada caso a fiscalizarse se hace una evaluación de riesgo acompañada de una predeterminación de alcance y profundidad; dicho sistema es nombrado “Reporte Riesgo de Evasión y Cumplimiento Tributario”, ó RRECT.

Existe un problema operativo que resulta en una pobre asignación de recursos de fiscalización. Surge de los Artículos 23 al 25 de la ley del IVA, lo que requiere que la SAT fiscalice y apruebe cada una de las devoluciones a los exportadores dentro del plazo de 30 días hábiles. Puesto que la SAT, con un número limitado de auditores, podría tardar en completar estas auditorías, las devoluciones no llegan a tiempo a los exportadores, peligrando su flujo de caja, posición financiera y competitividad internacional. Sumado a esta situación está el Decreto 80-2000 que modificó el Artículo 25. Fija la devolución mensual en 60% del crédito fiscal cuando es mayor de Q. 500,000 y en 75% cuando es menor que Q. 500,000. En efecto, actúa para postergar la totalidad del reintegro del crédito fiscal hasta por tres meses o más, así empeorando el flujo de caja de las empresas contribuyentes.

Estos atrasos en devoluciones del crédito fiscal a causa de la ley del IVA no son algo que puede solucionarse la DCE. Requiere una modificación de la ley. Sin embargo, han despertado en los exportadores unos fuertes resentimientos. La experiencia internacional concluye que los ajustes que resultan de la mayoría de las auditorías son mínimos. En cambio, los ajustes producidos por la fiscalización de contribuyentes de alto riesgo son mucho más productivos.

En cuanto a la calidad de las auditorías en la DCE, un supervisor revisa cada una. Esta práctica es muy aceptable. Sin embargo, para fortalecer el control de calidad, las mejores prácticas internacionales recomiendan la creación de una unidad separada de contra-revisiones. La DCE y la SAT reconocen esta necesidad y tienen intenciones de establecer en 2002 tal unidad tanto en la DCE como en la Intendencia de Fiscalización.

En la DCE (y la SAT) faltan dos de los pilares más importantes de una administración tributaria: un Registro Tributario Unificado (RTU) y una Cuenta Corriente (CC). En ausencia de un RTU depurado y actualizado (ver sección V.A.1) y una CC abarcando los contribuyentes especiales, las manos de la DCE están parcialmente atadas. Se entiende que, a principios de 2002, se habrá completado el diseño de una mini-CC, que incluirá algunos 500 contribuyentes especiales. Luego, habrá que someterla a prueba durante unos seis meses adicionales. La implicación es que una CC cubriendo el universo de contribuyentes especiales tardará un mínimo de 15 meses.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Para identificar el universo de grandes contribuyentes, debe adoptarse y aplicarse un criterio uniforme que tome en cuenta una combinación ponderada de varios factores: niveles de ingresos brutos o netos, valor de activos brutos o netos, empresa multinacional o doméstica, monto de impuestos pagados. El uso de un solo factor no es aceptable dadas las probables fluctuaciones en valores de un período a otro.
- Modificar la ley del IVA de modo que la SAT (la DCE y la Intendencia de Fiscalización) pueda fiscalizar en forma selectiva las devoluciones del crédito fiscal a los exportadores. Posteriormente, se podría emplear auditorías post-devolución para detectar y penalizar los contribuyentes.
- Establecer una unidad de contra-revisiones de las auditorías.
- Completar tan pronto que sea posible una Cuenta Corriente para contribuyentes especiales.

2. Medianos y Pequeños Contribuyentes

La fiscalización de los contribuyentes medianos y pequeños se ejecuta por medio de las cuatro Coordinaciones Regionales. En términos del total nacional de recaudaciones, la Coordinación Regional Central es, por mucho, la más importante, generando en el año 2000 más de 70% del total. Para llevar a cabo las auditorías de estos grupos de contribuyentes, las herramientas requeridas---RTU, bases de datos, sistemas para hacer cruces, cuenta corriente---no están disponibles de manera confiable y efectiva. Pasará un mínimo de dos años antes de que dichas herramientas estén en condiciones funcionales.

Mientras tanto, se inician los esfuerzos de fiscalización por una variedad de métodos: auditorías integradas (de gabinete y de campo), presencias fiscales y operativos de carreteras. Durante el año 2000 los ajustes y multas (pero no necesariamente cobrados) por concepto de estos esfuerzos sumaron Q. 459 millones; entre enero y septiembre del 2001 totalizaron Q. 254 millones. Similar al caso de los contribuyentes especiales, el ISR generó la mayor cantidad.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Una vez desarrollados el RTU y la Cuenta Corriente, el Plan Operativo Anual debería consistir en casos pre-seleccionados basados en evaluaciones de riesgo. En otras palabras, la fiscalización debería convertirse en proactiva, no reactiva (como es, por ejemplo, la presencia fiscal).

B. Cobranzas

La función de cobranzas, ubicada en el Departamento de Cobranzas y Convenios de Pago de la Intendencia de Recaudación y Gestión, no está al día en términos de la utilización de métodos modernos, efectivos y eficientes. Por supuesto, esta función depende fuertemente de la existencia de un RTU actualizado y confiable y de una cuenta corriente, elementos que todavía no existen en la SAT. Para reiterar, de acuerdo a lo planificado por la SAT, faltan por lo menos 18 meses para tener bastante bien desarrolladas estas dos herramientas. Consecuentemente, la SAT no tiene la posibilidad de identificar el "universo" de los morosos ni los omisos ("non-filers" y "stop-filers"). Tampoco tiene control del comportamiento de su cartera morosa. Las actuales actividades de cobranza y detección de omisos se basan principalmente en los casos identificados por la fiscalización o en aquellas instancias cuando los contribuyentes se acercan voluntariamente para regularizar su situación.

Durante el año 2000 se hicieron ajustes y multas por Q. 1,079 millones; durante los primeros nueve meses de 2001 este total alcanzó los Q. 803 millones. El impuesto más afectado por estos cambios lo fue el impuesto sobre la renta (ISR). Sin embargo, todavía no existen sistemas informáticos (manuales o electrónicos) de enlace que registran la cobranza realizada o no realizada proveniente de los ajustes y multas producto de la fiscalización. Como en otros países, es muy posible que la mayor parte de los ajustes y multas resulten en cuentas incobrables. En cambio, surge evidencia de que la SAT (entre la DCE y las Coordinaciones Regionales) a veces

no da seguimiento adecuado a las cobranzas. Hay casos de contribuyentes que están dispuestos a saldar el ajuste, pero la SAT no llega a cobrar

A pesar de todo, existen señales positivas. En la Intendencia de Recaudación y Gestión y en la Gerencia de Informática han surgido excelentes iniciativas; por ejemplo, un programa piloto para grandes contribuyentes que es una especie de "mini cuenta corriente" donde un sistema integrado establecerá control sobre 500 contribuyentes pertinentes a todas las obligaciones tributarias: pagos, créditos, omisos, ajustes, penalidades, etc. Y, por lo menos en algunas Oficina Tributarias regionales, utilizan herramientas y técnicas modernas para contactar y cobrar casos omisos del IVA y acordar convenios de pago.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

Hasta que estén funcionando el RTU y la cuenta corriente, benchmarks significativos aplicando estándares internacionales tienen poco significado. No obstante, en preparación para tal suceso surgen dos "prácticas" o situaciones que pueden considerarse como pre-benchmark:

- Citar a un contribuyente para cualquier asunto relacionado con cobranzas (omisos, cheques rechazados, cobranzas mismas, etc.) requiere, por ley, la entrega personal de la cita en la dirección (conocida) del contribuyente. Dado que el RTU y su base de datos conexa son deficientes, se puede perder mucho tiempo (y recursos) efectuando la entrega oficial, sobre todo en áreas rurales. Puesto que el servicio de correos en Guatemala ha mejorado en forma significativa, la SAT debería de enviar por correo un aviso al contribuyente para que pase a una oficina de la SAT a ser procesado. Llamar por teléfono es otra alternativa. Estos son dos métodos utilizados en otros países de administraciones tributarias modernas. Solamente para aquellos que no responden debe emplearse la entrega física de la cita.
- El uso de los convenios de pago es bastante limitado, en parte porque cada uno debe recibir la aprobación de la Dirección de Asuntos Jurídicos. En administraciones tributarias modernas tal requerimiento estrangularía el cobro impositivo. Lo que se hace comúnmente es utilizar formularios, delegaciones de autoridad a oficiales de cobranza y aprobaciones por supervisores en niveles superiores en función de la cantidad de impuestos. Cuando el RTU y cuenta corriente estén en operación, es muy probable que la cantidad y volumen de morosos y omisos aumente significativamente. Por siguiente, debe explorarse la factibilidad de modificar la ley para facilitar el uso de sistemas modernos para cobranzas.
- Fortalecer el seguimiento de los casos de cobranza utilizando, cuando sea posible, sistemas automatizados.

C. Eficiencia y Costos de Recaudación

Uno de los indicadores estadísticos utilizados para medir el desempeño de la administración tributaria es el costo administrativo de la recaudación. Se genera dicho costo por todos los aspectos vinculados a las tareas administrativas, que abarcan desde la identificación e inscripción del contribuyente hasta las funciones de contabilidad, tesorería, proveeduría, fiscalización,

depuración de cuentas, informática, etc. En estos cálculos debían de entrar tanto los gastos corrientes como los gastos de depreciación de los bienes duraderos y otros activos fijos. El costo administrativo puede estimarse para el sistema global impositivo o por impuesto individual. Es evidente que, mientras más el costo administrativo, más bajo es el ingreso neto derivado de la recaudación.

Hay una variedad de indicadores de costos administrativos y de la eficiencia y productividad impositiva. Entre los más empleados son: costo como proporción de la recaudación; costo en proporción del número de cuentas activas; y recaudación en proporción del número de cuentas activas. Unas estimaciones crudas para la SAT cubriendo los años 1999 al 2001 (hasta septiembre) arrojan las siguientes proporciones referentes al costo administrativo (corriente y de capital) en proporción de la recaudación bruta: 1.3%, 2.0% y 3.3%. Dado lo nuevo de la SAT, es prematuro formar juicios en base de esta tendencia observada.

Los costos administrativos revelan una sola cara de la moneda, ya que no toman en cuenta el costo de cumplimiento desde la perspectiva del contribuyente. Dichos costos representan costos por encima de la obligación impositiva misma. Se refieren a todos los costos explícitos e implícitos (por ejemplo, tiempo) que incurre el contribuyente al cumplir los requisitos de pagar y liquidar sus obligaciones tributarias. Todos los estudios realizados en otros países han concluido que los costos de cumplimiento son mayores que los administrativos. Por esta razón es tan importante simplificar leyes, procesos, regulaciones y formularios.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Computar anualmente el costo administrativo total y corriente del sistema global impositivo y de los impuestos principales (ISR, IVA, derechos arancelarios) con la meta de disminuir, en el mediano plazo, la proporción entre el costo y la recaudación para llegar a un punto entre 1.0% y 1.5%.

D. Planificación, Coordinación y Flujos de Información

1. Los Sistemas de Planificación, Seguimiento y Control

Actualmente, la SAT cuenta con un sistema de planificación basado en la elaboración de planes operativos anuales (POAs), los que a su vez se fundamentan en el Plan Estratégico 2000-2004, elaborado en mayo de 1998, el cual fue validado en febrero de 1999 por un Comité Gerencial compuesto por 16 altos funcionarios de la institución, incluyendo el Superintendente de la época. La unidad encargada de coordinar la elaboración de dichos planes es la Gerencia de Planificación y Desarrollo Institucional (GPDI), la cual según el Reglamento Interno de la SAT (Acuerdo 2-98 del Directorio), pertenece a las gerencias de apoyo que dependen jerárquicamente del Superintendente y no tienen jerarquía sobre las otras dependencias de la SAT, solo mediante resoluciones e instrucciones escritas del Superintendente (Capítulo V, Artículo 27).

Tanto el POA global como los POAs de las distintas unidades de la SAT son sujetos de seguimiento por parte de la GPDI, quien, en base a la información proporcionada por las

distintas dependencias de la SAT, realiza un Informe Mensual de Resultados y Actividades. Dicho informe es enviado al Superintendente, con copia a la Dirección de Auditoría Interna (DAI). Esta entidad es la responsable, según el Reglamento interno, de ejercer el control y fiscalización de todos los órganos y dependencias de la SAT, verificando que la gestión administrativa y operativa de la institución se ejecute de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica de la SAT, los reglamentos internos y los manuales técnicos y administrativos.

Además del seguimiento realizado por la GPDI, cada una de las dependencias de la SAT realiza un seguimiento interno a su propio POA. Por ejemplo, la Intendencia de Fiscalización lo realiza a través de su Departamento de Evaluación y Control y la Intendencia de Recaudación lo hace a través de un sistema de reuniones periódicas entre el intendente y los funcionarios a su cargo.

El sistema de planificación y seguimiento descrito anteriormente, si bien puede constituir una herramienta útil para la toma de decisiones y para realizar una adecuada gestión administrativa y operativa, en la práctica su utilidad es limitada debido a que no es utilizado por las máximas autoridades de la SAT como un instrumento de evaluación y control y de toma de decisiones estratégicas. A esta situación ha contribuido además el hecho de que la GPDI no cuenta con la autoridad para verificar la calidad de la información que le es remitida mensualmente por el resto de dependencias de la institución ni para monitorear en detalle el cumplimiento de los POAs.

La limitada utilidad del sistema de planificación y seguimiento se manifiesta claramente en el hecho de que el Plan Estratégico 2000-2004 no ha sido revisado ni validado para el período 2002-2004. Además, los reportes mensuales de seguimiento elaborados por la GPDI no tienen mayor impacto en las decisiones y actuaciones de los principales funcionarios de la SAT debido a que no son considerados ni utilizados como instrumentos para rendir cuentas. Dado que la DAI, que es la unidad dentro de la SAT encargada de las funciones de evaluación y control, no realiza un seguimiento global en base a los POAs, sino que trabaja en base a intervenciones puntuales, en la práctica la SAT no cuenta con un instrumento adecuado de supervisión, evaluación y control. Hay que añadir que la DAI se encuentra sometida a una serie de demandas de corto plazo, razón por la cual las actividades no planificadas absorben buena parte de su tiempo efectivo de trabajo.

En resumen, si bien la SAT cuenta formalmente con un sistema global de planificación y seguimiento, dicho sistema tiene poca incidencia en el proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas al interior de la institución. Por lo tanto, con el propósito de convertir el sistema de planificación y seguimiento de la SAT en un instrumento efectivo de toma de decisiones y de evaluación y control, es necesario:

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Fortalecer las instancias encargadas del sistema de planificación, seguimiento, evaluación y control de la SAT, particularmente la GDPI y la DAI. Dicho fortalecimiento debería incluir la contratación de todo el personal asignado a tales unidades, la capacitación de personal y el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento, evaluación y control.
- Utilizar efectivamente el sistema de planificación y seguimiento actualmente en vigencia, como un instrumento de supervisión, evaluación y control. Para tal efecto, es preciso actualizar y validar el Plan Estratégico para el período 2002-2004 y convertirlo en el

instrumento que guíe las acciones estratégicas de la SAT. En esta misma dirección, hacen falta utilizar el Plan Operativo General y los Planes Operativos Específicos como instrumentos para evaluar la gestión de la SAT, para lo cual se requiere fortalecer el sistema de indicadores de desempeño.

- Otorgarle autoridad a la GPDI para que pueda verificar la calidad de la información mensual que le es reportada por las diferentes unidades de la SAT y para que pueda ejercer un seguimiento detallado del Plan Operativo Global de la institución y de los Planes Operativos específicos.

2. Los Flujos de Información dentro de la SAT y la Coordinación con Otras Dependencias Estatales

Hasta muy recientemente existía una notable ausencia de coordinación entre la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) en lo relacionado a la elaboración y revisión de las proyecciones de recaudación tributaria. Por una parte, la SAT a través del Departamento de Estadística, Análisis y Programación Tributaria (DEAPT) realizaba sus propias estimaciones de ingreso, las cuales eran utilizadas como base para la programación interna de la institución. Por otra parte, dentro del MFP existían dos unidades que realizaban sus propias estimaciones de ingresos tributarios: la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) y la Dirección de Estudios y Análisis Fiscal (DEAF).

La falta de coordinación anterior, se traducía, entre otras cosas, en un notable divorcio entre la meta tributaria presentada formalmente por el MFP al Congreso de la República para su discusión y aprobación y la meta que servía para la programación dentro de la SAT. Esta situación se evidenció claramente a fines del 2000, cuando el MFP presentó el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2001, en el que se incluía una meta tributaria bruta (sin descontar las devoluciones del IVA) sustancialmente mayor que la proyectada por la SAT. La cifra de recaudación bruta presentada por el MFP fue de Q. 17,271 millones, mientras que la cifra calculada por la SAT fue de Q. 16, 410 millones.

Dado que la meta tributaria que utiliza la opinión pública y la clase política para evaluar el desempeño de la SAT es la contenida en el presupuesto estatal (y no la programada por la SAT), un eventual incumplimiento de la misma erosiona la credibilidad y la eficiencia de la SAT. Esto es precisamente lo que ha ocurrido el presente año (2001), ya que si bien la recaudación efectiva ha sido levemente superior a la meta de programación de la SAT, ha sido inferior a la meta de recaudación establecida en el Presupuesto de la Nación aprobado por el Congreso.

Durante el año 2001 la coordinación entre el MFP y la SAT ha mejorado notablemente, a tal punto que la meta de recaudación incluida en el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2002, presentado por el MFP al Congreso de la República, fue consensuada entre ambas instituciones. Además se logró un importante acuerdo entre ambas instituciones de realizar las proyecciones de recaudación tributaria en base de la recaudación neta; es decir, descontando las devoluciones del IVA. Estos avances en la coordinación interinstitucional se deben en buena medida al mejoramiento de las relaciones políticas entre el Ministro de Finanzas y las autoridades de la SAT, que ha permitido el establecimiento del nuevo mecanismo de coordinación consistente en la realización de reuniones periódicas entre la DTP, la DEAF y el

Departamento de Estadística de la SAT. En éstas, se analizan los supuestos y los parámetros utilizados por ambas instituciones para la realización de sus cálculos y se trata de alcanzar consensos sobre las proyecciones.

Pese a los avances registrados en términos de la coordinación técnica entre la SAT y el MFP, todavía no se ha logrado crear una institucionalidad adecuada para procesar y dirimir las diferencias entre ambas instituciones. Además, aún persisten problemas de flujos de información, relacionados particularmente con el uso de la base de datos de la SAT, a la cual no tiene acceso el MFP debido a la presunta confidencialidad de la información. Los funcionarios de la SAT aluden al Artículo 41, inciso (d), y al Artículo 44 de la Ley Orgánica de la SAT; el primero prohibe revelar información a la que se refiere el Código Tributario; el segundo se relaciona con la confidencialidad referente al monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a la contabilidad de los contribuyentes.

En cuanto a las relaciones de cooperación de la SAT con otras instituciones estatales, es importante señalar la notable falta de comunicación y a la ausencia de flujos de información entre dicha institución y el Banco de Guatemala (BANGUAT). Pese a que la SAT requiere de información clave proveniente del BANGUAT para realizar sus estimaciones y análisis de impacto, no existe una relación de cooperación institucional entre ambas instituciones, lo cual dificulta el flujo de información. Cualquier comunicación oficial se realiza a través de cartas, un medio lento y engorroso. De hecho, la información macroeconómica elaborada por el BANGUAT que utiliza la SAT para realizar sus proyecciones de recaudación la recibe a través del MFP, quien a su vez le proporciona al BANGUAT la información referente a las cuentas fiscales, incluidas las cifras de recaudación.

Finalmente, hay que subrayar la poca comunicación y lazos de cooperación existente entre la SAT y el Congreso de la República. Dado que es el MFP a quien oficialmente le corresponde a nombre del Ejecutivo presentar las metas de recaudación para aprobación del Congreso, la SAT tiene poca comunicación institucional, desde el punto de vista técnico con los congresistas y en particular con la Comisión de Finanzas. Como resultado, la capacidad de la SAT de influir sobre las decisiones del Congreso es muy limitada.

En conclusión, se constata un mejoramiento en la coordinación institucional entre la SAT y el MFP con respecto a la elaboración y revisión de las proyecciones de recaudación tributaria . No obstante, todavía no existe una institucionalidad adecuada que permita el diálogo y la discusión permanente y sistemática entre ambas instituciones y aún persisten problemas de flujo de información entre las mismas. Con el propósito de institucionalizar la coordinación entre la SAT y otras instituciones estatales así como de mejorar el proceso de flujo de información entre dichas instituciones, es preciso:

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Crear un Comité Conjunta SAT-MFP-BANGUAT, encargada de realizar las proyecciones y estimaciones de ingresos tributarios y de elaborar análisis conjuntos sobre la situación tributaria.
- Establecer un convenio de cooperación entre la SAT y el BANGUAT en el que se institucionalice el flujo de información y cooperación entre ambas instituciones.

- Compartir la base de datos de la SAT con el MFP, en lo relacionado a la base de los diferentes impuestos. Esta medida es compatible con el mandato de confidencialidad de la SAT en tanto se refiere a datos "esterilizados", es decir, sin nombre o NIT del contribuyente.

3. Los Procesos de Planificación y Ejecución Presupuestaria

De acuerdo al Artículo 33 de la Ley Orgánica de la SAT, son parte de los recursos de la institución el monto equivalente al 2% del total de los tributos internos y al comercio exterior que recaude la SAT, el cual deberá ser transferido de las cuentas de la Tesorería Nacional diaria y automáticamente por el Banco de Guatemala a la cuenta específica que operará a nombre de la SAT. En la práctica, sin embargo, este mecanismo no ha operado a cabalidad, ya que se han registrado notables retrasos en el traspaso de fondos por parte del MFP, los cuales además se han hecho de manera incompleta. Los retrasos mayores ocurrieron en el año 2000, cuando debido a diferencias políticas entre el anterior Ministro de Finanzas y el Directorio de la SAT, se acumuló un saldo pendiente de traslado equivalente a Q. 106 millones; además en ese año el MFP no hizo ninguna transferencia a la SAT durante los meses de marzo, noviembre y diciembre. Esta situación repercutió negativamente en la planificación financiera de la SAT, impidiéndole desarrollar su programa de inversiones, creándole incluso problemas de caja.

En lo que va del año 2001 (hasta septiembre), la situación anterior ha sido corregida en parte. No obstante, al mes de septiembre existía un monto acumulado de Q. 66 millones que todavía no habían sido trasladados a la SAT por parte del MFP. Hay que hacer notar que, a diferencia del 2000, la causa no es de naturaleza política, sino más bien está relacionada con la crisis financiera por la que está atravesando el Estado guatemalteco. Por otra parte, en las disposiciones complementarias incluidas en la Ley Orgánica de la SAT (Artículo 55) se señala que se transferirán a la SAT los bienes físicos, muebles o inmuebles provenientes de la Dirección General de Rentas Internas y Dirección General de Aduanas, que a juicio del Superintendente sean necesarios para su funcionamiento. Señala además que dicha transferencia se hará de conformidad con lo que establece la Ley de Contrataciones del Estado y deberá contar con la anuencia del Ministro de Finanzas Públicas. Esta disposición todavía no ha sido cumplida ya que hasta la fecha no se ha efectuado ninguna transferencia de bienes del MFP a la SAT.

Concluyendo, si bien la SAT cuenta con un presupuesto adecuado para realizar sus objetivos y metas, se registra un notable retraso en la entrega de los fondos a la institución por parte del MFP, lo cual ha dificultado la programación financiera y la política de inversiones de la SAT.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales

- Agilizar el proceso de entrega de recursos financieros del MFP a la SAT.
- Crear una comisión conjunta SAT-MFP, encargada de definir y calendarizar el proceso de traspaso de los bienes pertenecientes a la antiguas Direcciones de Rentas Internas y de Aduanas a la SAT.
- Hacer más transparente el uso de los recursos financieros mediante la publicación periódica a través del Internet, de la lista de precios de los bienes y servicios obtenidos por la SAT, así como de las licitaciones y contrataciones realizadas.

V. HERRAMIENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

A. Sistemas Automatizados de Información

1. Registro Tributario Unificado

El registro de contribuyentes representa la base de cualquier administración tributaria. En octubre de 2001, el Registro Tributario Unificado (en adelante, RTU) y el número RTU (Número de Identificación Tributaria, o NIT) requieren de una limpieza y actualización. El RTU ha emitido aproximadamente 2.5 millones de NITs y alrededor de 1.9 millones han sido debidamente registrados. Sin embargo, sólo unos 130,000 contribuyentes se consideran como activos. Se completó un rediseño del RTU en el 2000, reemplazando el pasado sistema que utilizó una base de datos Informix por una base de datos Oracle; en el Anexo 4 se presentan las oficinas que han sido convertidas al nuevo sistema.

Bloques de NITs han sido asignados a algunos 300 municipios, dado que la presente ley requiere que cada ciudadano, al alcanzar la edad de 18 años, recibe su NIT al registrarse para la obtención de la Cédula de Identificación. Duplicaciones en nombres u otra información incorrecta no puede verificarse. La asignación de un NIT a cada persona que cumpla los 18 años, aunque representa una medida correcta, complica la administración tributaria. Aunque la SAT ha iniciado la depuración del RTU (eliminando los números obsoletos y duplicados) y se está realizando un censo fiscal, el RTU aún no reúne las características básicas para que sirva de apoyo confiable, completo y actualizado a las actividades de recaudación, gestión y fiscalización. La debilidad del RTU impide avanzar en mejorar varias funciones de control muy necesarias para cualquier administración tributaria; por ejemplo, la cuenta corriente y la fiscalización.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Se requiere un RTU funcional tan pronto como sea posible; la meta sería finalizar la depuración y actualización del RTU en 18 meses. La depuración debería iniciarse con los contribuyentes especiales y luego pasar a los 130,000 activos.
- Instituir mejores controles sobre la emisión de NITs. Actualmente, la carga de verificar la existencia de duplicaciones de NITs complica las labores administrativas.
- Todas las funciones del RTU deberían consolidarse a la base de datos Oracle; dicho sistema resulta más consistente para cotejar NITs duplicados por su capacidad en línea.

2. Selección Automática de Contribuyentes a Fiscalizarse

La fiscalización por medio de la selección automática depende en gran medida de información provista por terceros. Al presente la única información de terceros disponible en forma electrónica recolectada por la Gerencia de Informática de la SAT, es la de facturas gubernamentales pagadas a proveedores, de acuerdo a su NIT. Desde julio de 2001 la Intendencia de Fiscalización ha tenido acceso a esta información. Consecuentemente, debido a la

falta de información adicional difícilmente puede la SAT implementar un verdadero programa de auditoría por selección automática, aunque existen esfuerzos de identificar casos omisos.[2] Lo que es más, hasta que fueron adoptadas las modificaciones del Código Tributario en agosto de 2001, la SAT no pudo recibir información mecanizada de terceros. Esta reciente modificación todavía no ha sido cuestionada en el sistema judicial y se anticipa un reto por medio de las cortes.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Comenzar a generar información utilizable de terceros para fines de fiscalización. Ejemplos: requerir que todos los contribuyentes que reclaman créditos del IVA mecanicen las transacciones para someterlas en disquete o en CD; requerir que todos los contribuyentes especiales provean en CD copia de todas las facturas con el NIT del comprador; requerir que todas las compañías de tarjetas de crédito provean resúmenes mensuales cubriendo empresas en los sectores de hoteles, restaurantes y turismo; procesar y mecanizar todas las transacciones en bienes raíces usando los NITs; después de haber seleccionado un caso a fiscalizarse, requerir que los bancos sometan información mecanizada de la cuenta bancaria del contribuyente.

3. Recaudaciones por medio del Sistema Bancario

El contrato que tiene la SAT con el sistema bancario, que permite la recaudación de todos los impuestos principales, representa un mejoramiento sustancial en comparación con previos contratos. Cualquiera de los 25 bancos (y 1,062 agencias retenedoras) aprobados por la SAT recibe la documentación requerida y depositan el pago contributivo en una cuenta gubernamental en el banco. La transferencia electrónica de datos está enviada dentro de las 24 horas siguientes a las computadoras de la SAT central por medio de la Red Interbancaria, el conmutador electrónico entre los bancos y la SAT. Esta primera comunicación contiene una cantidad mínima de información: el NIT, tipo y valor de pago de impuesto, etc. Los bancos tienen cinco días hábiles para procesar y enviar electrónicamente la totalidad de la información para hacer la conciliación bancaria entre lo que recaudan y lo que depositan en el Fondo Común del Banco de Guatemala. También entregan a la SAT las declaraciones originales para verificación manual y transfieren el depósito al Fondo Común. Al presente, las declaraciones de los contribuyentes especiales (grandes) no son directamente identificables y, por lo tanto, son procesados juntos con las restantes.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- El que el presente contrato permite que los bancos acepten cheques de terceros sin una verificación de fondos disponibles no es aceptable. Los cheques sin fondos no deben ser aceptados. Si los cheques de terceros no son aceptables para el pago de impuestos en las aduanas, tampoco debían aceptarse para pagar impuestos internos.
- Es necesario revisar y modificar la práctica de verificar el 100% de las declaraciones juradas después de la entrada mecanizada por parte de los bancos. A pesar de que algunas 60 personas están ocupadas desempeñando esta función, existe un lapso de dos meses

[2] Los que paran de declarar o que declaran tarde.

entre el recibo y la verificación y corrección. Al reducir este lapso de tiempo, se podría iniciar más rápidamente otras funciones (más importantes) de fiscalización.

- Deberían ser directamente identificables a los bancos los contribuyentes especiales para agilizar su procesamiento y (posterior) fiscalización. Actualmente, la SAT tiene que esperar a recibir la información para verificar si es correcto el NIT. La manera más directa sería por envío a los bancos la lista de contribuyentes. Una alternativa es requerir que todos declaren por medio de BancaSAT.

4. BancaSAT y Pagos de Impuestos por el Internet

El sistema BancaSAT se refiere a un acuerdo reciente entre la SAT y la banca comercial mediante el cual el cliente y contribuyente pueden pagar impuestos internos, al ejecutar una transferencia electrónica de fondos entre la cuenta que tiene el contribuyente en el banco y la cuenta que tiene la SAT en el mismo banco. Por supuesto, el banco debe tener facilidades bancarias vía el Internet. Este programa se está iniciando; hasta mediados de octubre de 2001 sólo dos bancos habían sido aprobados para participar y sólo dos declaraciones fueron procesadas. Existe un esfuerzo para "requerir" la participación de contribuyente específicos.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Requerir la entrega de las declaraciones de todos los impuestos de los contribuyentes especiales vía el Internet.

5. Interconectividad entre la SAT Sede y las Oficinas Regionales y Locales

La SAT tiene un total de 51 conexiones digitales (ver Anexo 5), que abarcan los impuestos internos, aduanas y todas las oficinas tributarias regionales y locales; las excepciones son tres aduanas fronterizas de poca importancia fiscal. Son las compañías guatemaltecas de telecomunicaciones que proveen dichas conexiones digitales de punto a punto. La SAT está también conectada directamente al sistema bancario vía la Red Interbancaria y se encuentra en el proceso de negociar una red de conexiones duplicadas con las cuatro aduanas principales (Santo Tomás, Quetzal, Barrios y Expreso Aéreo). Así, si falla una red, la segunda comienza a operar automáticamente.

6. El Sitio Web de la SAT

Aunque el sitio web oficial de la SAT es actualmente **www.sat.gob.gt**, se está desarrollando una versión nueva en **www.se.sat.gob.gt**, la cual representa un mejoramiento, ya que ofrece una variedad de información no disponible en el presente sitio. Una de las futuras funciones será el cálculo de impuestos sobre automóviles importados de los EE.UU. utilizando, para la evaluación básica, el Libro Azul ("Blue Book"). Dicho cálculo será de mucha utilidad y de gran ayuda tanto a los empleados de la Intendencia de Aduanas como a los contribuyentes.

7. Inventario de Equipo Electrónico de la SAT

A octubre de 2001, la SAT tenía un total de 1788 computadoras personales (ver Anexo 6) y 83 servidores (ver Anexo 7), siendo casi todo el equipo comprado desde 1999. Todas las

computadoras poseen la capacidad de conectarse con el Intranet de la SAT. Software estándar incluye Microsoft Windows 2000 Professional y Microsoft Office. La SAT tiene licencias maestras de software con Microsoft y Oracle además de licencias especiales de software para el desarrollo de productos y el monitoreo de redes; emplea empresas externas a la SAT para examinar las conexiones al Intranet, el Internet y los "firewalls." Todo el software utilizado está al día, incluyendo el de apoyo. Los sistemas de apoyo ("backups") para las bases de datos centrales localizadas en el edificio del Ministerio de Finanzas Públicas son automáticos; los "backups" de servidores de la red externa al edificio se hacen con un itinerario regular (ver Anexos 8 y 9).

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Mientras existen algunos sistemas individuales de apoyo, hace falta un plan para tratar con una situación catastrófica. Por ejemplo, un fuego en el nivel 8 afectando los servidores de la SAT efectivamente cerraría sus operaciones, que tanto dependen de comunicaciones electrónicas con los bancos, aduanas y oficinas tributarias. La SAT está consciente de este riesgo y ha solicitado propuestas financieras de cinco empresas del sector privado guatemalteco; dada la naturaleza especializada de esta tarea, tal vez sea necesario recurrir a empresas internacionales. Proveer a la SAT con sistemas adecuados de apoyo requiere, como mínimo, duplicar las siguientes áreas: servidores para restaurar y almacenar bases de datos y para correo electrónico; conexiones a la Red de la SAT, la Red Interbancaria y al Internet de los servidores restaurados; conexiones de red de suplidores de comunicaciones que puedan reconectar la red completa de la SAT, sobre todo en las aduanas; y "firewalls".

B. Recursos Humanos y Capacitación

1. Cantidad y Distribución

A finales de agosto de 2001, el número total de empleados en la SAT superó los 2,500. La distribución entre la varias Intendencias y Gerencias fue la siguiente:

Intendencia de Recaudación y Gestión: 550
Intendencia de Aduanas: 700
Intendencia de Fiscalización: 370
Dirección de Contribuyentes Especiales: 170
Gerencia de Informática: 110
Gerencia de Administración Financiera: 330
Gerencia de Recursos Humanos: 45
Dirección de Asuntos Jurídicos: 65
Otras: 200
Total: 2540

Difícilmente existe un "benchmark" internacional para concluir si esta cantidad total es "correcta" o "adecuada" (en términos de eficiencia, efectividad y cobertura) para atender las

necesidades del contribuyente guatemalteco y del sistema impositivo del país. Un “benchmark” que podría utilizarse es la razón entre el número activo de contribuyentes y el número de empleados en la administración tributaria. Hasta que se haya depurado el RTU para dar a conocer el universo de contribuyentes en Guatemala, el numerador de esta proporción seguirá sin conocerse. Sin embargo, usando una estimación de 130,000 contribuyentes activos, dicha razón viene siendo 51:1 (130,000/2540). Las proporciones para otros países son 509:1 en Chile, 23:1 en la República Dominicana, 47:1 en Nicaragua y 183:1 en el Perú. Esta dispersión es tan grande que no genera ningún punto de referencia para la SAT. Sin embargo, a través del tiempo la meta sería incrementar esta proporción mediante la expansión de la base de contribuyentes activos---sin sacrificar eficiencia, efectividad y cobertura.

La conclusión es que, para la SAT, el número de empleados debería determinarse, entre otros factores, en base al volumen de trabajo y la cobertura relacionada a una meta de cumplimiento tributario deseado. El único “benchmark” recomendado es que la asignación del grueso de los recursos humanos sea en las áreas funcionales de mayor envergadura: inscripción de contribuyentes (RTU), recaudación, fiscalización, atención a clientes e informática.

2. Calidad

En los niveles profesionales y/o gerenciales, la calidad de las credenciales académicas es más que aceptable. Del total de más de 2,500 personas, algo más que 40% son egresados (o en camino) de la universidad. Entre los auditores, esta proporción también se mantiene. Sin embargo, una meta sería incrementar dicha proporción, sobre todo en la función clave de auditoría. Si bien la calidad académica en general es aceptable, existen deficiencias de calidad académica y de experiencia en áreas específicas debido a la ausencia de especialistas en temas tributarios y fiscales.

3. Niveles de Remuneración

Hacer comparaciones pertinentes a los niveles absolutos de remuneración entre administraciones tributarias internacionales tiene poco sentido si no se toman en cuenta variables tales como el costo de vida (de canastas similares de bienes y servicios consumidos), patrones culturales de consumo y la diferencia en un mismo país entre empleos similares en el sector privado versus el sector público. En cuanto a este último elemento, la SAT debería de utilizar de “benchmark” encuestas sobre remuneraciones en el sector privado de Guatemala, ajustando por años de experiencia, niveles de educación, etc. A primera vista, y basándose en evidencia muy parcial, parece que los salarios (e incentivos) en la SAT generalmente son comparables con los que ofrece el sector privado. Algunas excepciones son abogados (en la Dirección de Asuntos Jurídicos), analistas de sistemas (en la Gerencia de Informática) y técnicos de soporte, que pueden obtener salarios más altos fuera del sector público.

Otro “benchmark” es el de comparar salarios relativos entre varios puestos dentro de las administraciones tributarias. Por ejemplo, la diferencial entre el salario de un intendente y un auditor es (en promedio) de 2:1 en países europeos y latinoamericanos y casi 5:1 en la SAT; entre un intendente y el jefe de una unidad/sección en la SAT es de 3:1, mientras que la brecha es de 1.3:1 en países europeos y de 1.6:1 en Latinoamérica; entre el superintendente y un técnico

profesional en la SAT es de 7.5:1, siendo 3:1 en Europa y 5:1 en América Latina. Estas cifras sugieren la necesidad de elevar (en el mediano plazo) los niveles de remuneración de los auditores, técnicos profesionales y jefes administrativos. La consecuencia de no hacerlo podría causar incrementos no deseables de la tasa de rotación de los mismos profesionales que más necesitan la SAT.

4. Plan de Carrera Administrativa

En base del mandato otorgado por el Congreso, el Pacto Fiscal y la Ley Orgánica, la SAT debe establecer un Plan de Carrera Administrativa. El objetivo es forjar un sistema técnico especializado que ofrezca igualdad de oportunidades para los empleados y funcionarios, garantizando recursos humanos calificados y estabilidad laboral con base al mérito. A partir del año 2003, la promoción interna basada en el Plan es obligatoria.

La Gerencia de Recursos Humanos, en colaboración de todas las Intendencias y Direcciones de la SAT, ya ha logrado programar muchos de los aspectos claves del Plan. Por ejemplo, han elaborado Rutas de Desarrollo de Personal de las distintas Intendencias, una Red Curricular consistiendo en más de 100 cursos de capacitación, perfiles de docentes y un reglamento de evaluación de cursos.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Establecer un Plan de Carrera Administrativa para la SAT en o antes del año 2003.

5. Áreas Potencialmente Problemáticas

a. **Reclutamiento.** Aunque la SAT sí utiliza un proceso abierto y competitivo de reclutamiento de personal, el mercado laboral de Guatemala de personas altamente calificadas para trabajar en la SAT es limitado. Si es necesario bajar estándares para reclutar personal en el futuro, la presente alta calidad del personal de la SAT y su funcionamiento y mejoramiento se verán afectados.
b. **Capacitación.** Aunque se reconoce que la labor de la Gerencia de Recursos Humanos y el CENSAT ha sido generalmente satisfactoria, es preciso planificar y programar mejor las futuras necesidades de capacitación; por ejemplo, sistema de valoración del GATT. Además, existe un límite en cuanto a la capacitación especializada que se puede encontrar localmente. Por ejemplo, los auditores de la Dirección de Contribuyentes Especiales tienen que tratar el tema de precios de transferencia entre empresas vinculadas; otras personas necesitan capacitación para conducir investigaciones criminales; y faltan especialistas en el tema tributario.
c. **Jubilación.** No existe un plan de jubilación/pensiones. Hay un vínculo entre la retención de personal, el Plan de Carrera Administrativa y la existencia de este tipo de plan. Por lo tanto, será necesario desarrollar un plan de pensiones. Al nivel internacional la gran mayoría de las administraciones tributarias ofrecen estos planes.
d. **Moral.** A pesar de la carga de trabajo en una organización incipiente, la moral del personal aparenta ser bastante alta. Sin embargo, en las entrevistas con el personal de la SAT que llevaron a cabo los investigadores que prepararon el presente informe, surgieron

dudas en cuanto a, por ejemplo, la necesidad de preservar el futuro apolítico de la SAT, las condiciones de trabajo y el control de la corrupción interna.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Para (a) y (d), los únicos benchmarks son de incrementar conciencia y sensibilidad entre los intendentes, directores y personal de supervisión; para (b) hay que traer a Guatemala especialistas internacionales; para (c) hace falta iniciar el análisis de esta necesidad.

VI. DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA

A. Aspectos Operacionales

1. Fiscalización

Es en esta área de la Intendencia de Aduanas (IA) donde se encuentran debilidades significativas que deben corregirse tan pronto como sea factible. La fiscalización aduanera está muy rezagada, ya que sólo se iniciaron actividades de fortalecimiento a principios de 2001. Entre las deficiencias más llamativas están: el número reducido de revisiones físicas; el pobre control de los inventarios de las maquiladoras y de las zonas francas; el deficiente control y medición de la carga a granel, sobre todo la gasolina; el poco uso de cruces entre manifiestos de carga y la declaración electrónica; y la poca utilización de cruces entre información aduanera y los principales impuestos de renta internas (ISR e IVA).

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Fortalecer la fiscalización, sobre todo en las áreas mencionadas.
- Implementar y fortalecer los planes para establecer puntos de control internos en las carreteras, lo cual requiere la cooperación de las fuerzas de seguridad.
- Reforzar la auditoría interna para reducir la probabilidad de la corrupción.

2. Procesos y Procedimientos

Los procesos utilizados para la entrada y despacho de bienes son los que se emplean internacionalmente y cumplen muy bien los estándares internacionales. Haber adoptado, en algunos casos, el pre-despacho representa un avance no tan frecuentemente usado. Ha ocurrido una simplificación de procedimientos en términos de haber reducido los pasos de entrada y despacho de 10 a 3 ó 4; se debe al uso de la póliza electrónica. Estadísticas tomadas de cuatro de las aduanas más importantes (Expreso Aéreo y los Puertos Quetzal, Barrios y Santo Tomás) revelan que los tiempos requeridos para el despacho de bienes comparan favorablemente con los países que utilizan el sistema de valoración de Bruselas. En aquellos países que han adoptado el sistema GATT de valoración los tiempos de despacho son aún más rápidos.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Preparar manuales que son muy necesarios para el ingreso a la OMC y OMA y para fortalecer la continuidad, sobre todo en vista de la rotación de personal.

3. Organización, Gestión y Supervisión

La posición que ocupa la IA en la estructura de organización funcional de la SAT es razonable y efectiva, dado que coloca a la función aduanera en un nivel de igualdad en relación a las otras dos Intendencias (Fiscalización y Recaudación y Gestión). Permite la supervisión de la SAT en sí sin disminuir la autoridad básica de la IA. Es sencilla y directa y, en niveles inferiores al regional, representa un diseño funcional clásico. El organigrama revela un plan razonable para el mando, control y comunicación necesarios para el buen funcionamiento de esta Intendencia.

La IA es singular en que la supervisión directa por parte de la SAT continúa hasta e incluyendo el nivel regional, siendo el coordinador regional de la SAT superior al gerente regional de la IA. Este concepto interesante crea una responsabilidad dual de rendir informes por parte de gerente regional, quien reporta directamente al nivel ejecutivo de la IA y también al coordinador regional de la SAT. Tal arreglo simultáneamente permite el recibo de información de la IA y la generación de información relacionada a impactos fiscales de utilidad para las unidades subordinadas. También ofrece un sistema adicional de apoyo para intereses regionales y provee un obstáculo a la ingerencia de presiones externas indebidas.

Las funciones aduaneras se dividen en cuatro regiones geográficas. Debajo del nivel regional están los puertos de entrada, sitios donde personas, bienes y medios de transporte pueden entrar legalmente al territorio nacional. Un administrador es el encargado en cada puerto de entrada, acompañado por supervisores de áreas según la magnitud de la operación.

La estructura administrativa está bien diseñada para proveer líneas clara y sencillas de responsabilidad, que abarca una jurisdicción traslapada en los niveles superiores que promueve la inclusión y transparencia. De esta manera, la estructura podría servir para aislar la IA de presiones externas.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Fortalecer los indicadores estadísticos de gestión, cubriendo los temas de quién, cuando, y cómo. Ayudarán grandemente a fortalecer el desempeño del cuerpo gerencial.
- Establecer un área de planeación.
- Preparar un reglamento interno.
- Abogar para que tomen la decisión política de aprobar la Ley Nacional de Aduanas, que establecerá el marco legal de aduanas.
- Mejorar la infraestructura que, aparte del aeropuerto y Puerto Quetzal, demuestra un gran rezago. Se debe extender este modelo a todas las aduanas. Aparentemente, los fondos para hacerlo sí existen (US$ 20 millones de los US$ 28 millones del préstamo del Banco Mundial).

B. Herramientas

1. Sistemas Automatizados

La IA ha implementado un sistema totalmente automatizado de someter en línea declaraciones aduaneras. Acepta firmas electrónicas y autorizaciones bancarias electrónicas. Tiene la capacidad de monitorear y dar seguimiento al proceso de entrada de bienes en sus varias etapas y utiliza el sistema de indicadores rojo/verde para despachar. **En las aduanas modernizadas** (aeropuerto y Puerto Quetzal) el equipo disponible es suficiente y de buena calidad. Los operadores están bien capacitados, y las pantallas son sencillas y orientadas al usuario; apoyo técnico está disponible en la misma facilidad aduanera. Acceso a información aduanera está disponible al sector privado por medio de un sitio web. Dado que el sistema electrónico está conectado directamente con la sede de la SAT, los informes estadísticos son procesados automáticamente, con transparencia en todos los pasos del proceso; las recaudaciones, ingresos y "reintegro" están a la vista y pueden ser recuperados de la base de datos en cualquier momento. Se reconoce que esta situación podría distar del modelo prevaleciente en las restantes aduanas del país. Otro factor problemático es que, al ocurrir un desastre en el sitio principal, no existe un adecuado sistema de apoyo ("back-up") para la retención de datos en el banco de datos centralizado que está localizado en un sitio físicamente separado del Ministerio de Finanzas Públicas (ver anexo 9).

Con tres excepciones de poca importancia, las aduanas forman parte integral de la red electrónica de la SAT. Además, se van a proveer a las cuatro aduanas principales capacidades duplicadas de red; en el caso de fallar el sistema de red primario, el sistema de red secundario funcionará automáticamente. También podrían entrar en operación procedimientos manuales de limitada capacidad para procesar pólizas.

Se recolectan y almacenan en la base de datos central de la SAT las pólizas aduaneras para todas las importaciones y las transferencias de los almacenes fiscales; esta información es accesible por el NIT. Para exportadores se verifica el crédito del IVA en la oficina de devoluciones tributarias. No obstante, dado que se paga el IVA total que, posteriormente, es utilizado por contribuyentes en cantidades menores durante distintos períodos de tiempo, no existe la manera de correlacionar tributos pagados sobre bienes específicos con el crédito exacto. Puesto que el BANGUAT recibe la transferencia electrónica de la póliza vía la Red Interbancaria, no necesita entrar a la red de la SAT.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Implementar los sistemas y procesos que funcionan adecuadamente en el aeropuerto y Puerto Quetzal en todas las otras aduanas del país, donde actualmente no funcionan bien. La implementación de nuevos procesos en Puerto Quetzal produjo aumentos sustanciales y sostenidos de la recaudación de un mes a otro (entre 7/00 y 8/00). Aunque se reconoce que esta ampliación ya está programada, debería de acelerarse lo más pronto que sea posible.
- Los que venden de nuevo ("revendedores") los productos importados no tienen que justificar los impuestos pagados sobre importaciones, aunque estén reclamando una deducción del IVA. Un mejor sistema sería requerir que todas dichas deducciones estén

directamente vinculadas a la póliza sobre la cual el impuesto fue pagado y que debían procesarse electrónicamente.

- Todo exportador debería someter para verificación, en forma electrónica, todos los pagos del IVA antes de recibir la devolución.

2. Recursos Humanos y Capacitación

En una organización nueva, ninguna área tiene mayor impacto que la de recursos humanos. A primera vista, la función de recursos humanos en la IA está bien planificada, diseñada e implementada, y todas las áreas están bien documentadas. De hecho, supera los estándares en la gran mayoría de los países en desarrollo y compara favorablemente con los de muchos países industrializados.

Mientras el esfuerzo en un período relativamente corto de tres años para capacitar y entrenar una fuerza laboral casi totalmente nueva es digno de elogio, la IA (y la SAT) se ha quedado muy atrás en sus preparaciones para implementar el sistema GATT de valoración de las importaciones. La falta de preparación podría tener un impacto altamente significativo en la recaudación aduanera (tanto en los derechos arancelarios como el IVA sobre importaciones) a partir del año 2002. Después de todo, estos dos tributos generan más de 40% de la recaudación tributaria de Guatemala.

El 21 de noviembre de 2001 Guatemala, dispuesto o no, inició la implementación del sistema GATT para valorar las importaciones. Guatemala es miembro de la Organización Mundial de Comercio (WTO por sus siglas en inglés) y de la Organización Mundial de Aduanas (WCO por siglas en inglés). En 1995 Guatemala firmó el acuerdo de la WTO pertinente a la valoración de importaciones (GATT Valuation Agreement); en esta ocasión invocó párrafo 1 del Artículo 20 para postergar para cinco años la aplicación del sistema GATT de valoración y, subsecuentemente, el Gobierno de Guatemala pidió y recibió una postergación adicional de un año para preparar la legislación y la reforma de procedimientos necesarios para implementar el nuevo sistema. Postergaciones adicionales no son posibles.

El sistema GATT de valoración de bienes está basado en el valor de las transacciones, información provista por exportadores en el exterior y/o los importadores domésticos. Reemplaza el sistema de valoración de Bruselas (BVS) que utiliza un sistema (o listas) de precios de referencia. Representan dos metodologías de valoración totalmente distintas. Este cambio drástico en los sistemas de valoración significa que los especialistas en valoración de la IA y los importadores guatemaltecos tienen que aprender el nuevo sistema---y rápidamente. Además, implica la adopción de nuevos procedimientos y modificaciones organizativas y de infraestructura por parte de la IA para vigilar que los ingresos aduaneros no estén negativamente afectados.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmark Internacionales:

- Ofrecer cursos acelerados de capacitación en el sistema GATT de valoración a los empleados pertinentes de la IA.

- Diseñar y ofrecer seminarios sobre el mismo tema de valoración a todos los interesados del sector privado.

VII. CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL Y CONFIANZA DEL PÚBLICO

A. Organización

La estructura organizativa de la SAT está basada esencialmente en el enfoque funcional. En general, reúne las mejores características del modelo funcional internacional resumido brevemente en la sección II.G. Además de haber adoptado el modelo funcional, comparte semejanzas con muchas administraciones tributarias internacionales; por ejemplo, autonomía, el establecimiento de una unidad de grandes contribuyentes y organización funcional al nivel operativo. Difiere de la mayoría en que la fusión en una sola organización de la recaudación de impuestos internos y aduaneros no es muy común.

En comparación con las mejores prácticas internacionales, la estructura organizativa de la SAT demuestra muchos aspectos positivos:

- Diseño e implementación racional de los roles respectivos de la oficina central (planificación, supervisión, control y normativo) y de las oficinas operativas (ejecución de planes de trabajo).
- Establecimiento de las unidades organizativas funcionales de contraparte al nivel central y en los niveles regionales (por ejemplo, la Intendencia de Fiscalización al nivel central y Departamentos de Fiscalización en las Coordinaciones Regionales). Las unidades funcionales en los niveles regionales ayudan a mejorar tales aspectos como comunicaciones y el diseño y ejecución de planes de trabajo.
- Segmentación apropiada de contribuyentes (por rendimiento potencial a la inversión) según reflejada en la Dirección de Contribuyentes Especiales, el Departamento de Programación de Medianos y Pequeños Contribuyentes y el Departamento de Control a Entidades Recaudadoras.
- Desarrollo y administración de recursos humanos por medio de la Gerencia de Recursos Humanos, el Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos y el CENSAT.
- Supervisión de los procedimientos administrativos y operativos y de la utilización correcta y legal de los recursos financieros y físicos vía el establecimiento de la Dirección de Auditoría Interna.

En cambio, existen algunos aspectos de la presente estructura organizativa que no concuerdan con los benchmarks internacionales de mejores prácticas en la administración tributaria.

1. Función de Investigación de Delitos Fiscales

En Guatemala el monto de la evasión impositiva es alto. Se estima que la evasión del IVA llega a (por lo menos) 30% a 40% de la recaudación potencial (ver Cuadro 8 en la sección III.C.); es muy probable que la evasión proporcional de los impuestos sobre la renta (ISR, IEMA y

productos financieros) sea superior. Sin embargo, no existe ninguna unidad en la estructura organizativa de la SAT responsable por investigar actividades fiscales fraudulentas y de evasión.

El actual proceso de investigación de fraude y evasión se inicia por denuncias de funcionarios de la SAT antes la Fiscalía contra la Corrupción (antes Fiscalía de Delitos Económicos) del Ministerio Público (MP). Esta entidad tiene un monopolio de la acusación en el proceso penal y, por ello, le corresponde la investigación y preparación de la acción. Antes de presentar una denuncia ante el MP, las denuncias iniciadas por los funcionarios operativos de la SAT pasan por revisión en el Departamento de Procesos Judiciales de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Este Departamento cuenta con sólo 11 abogados para atender a una actual cartera de entre 5,500 y 6,500 expedientes de denuncias---una misión imposible; en la subsecuente sección VII.A.3 se amplía la discusión de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

El MP mismo carece de recursos para tratar adecuadamente la gran cantidad de investigaciones de denuncias, mucho menos completar todos los trámites para hacer llegar los expedientes antes jueces competentes por delitos fiscales. Muy pocas de las denuncias por delito fiscal presentadas antes los tribunales durante los últimos años han llegado a la fase de debate; menos del uno por ciento resultan en sentencia condenatoria firme---y aún estos muy pocos casos han recibido conmutación de pena. Cierto es que en el 2000 se creó la Comisión Nacional Contra la Defraudación y el Contrabando en la que participan la SAT, el MP, la Policía Nacional Civil y el Ejército; realiza operativos fiscales en carreteras y, recientemente, utiliza el concepto más amplio para combatir la evasión de impuestos internos. También se creó recientemente la fiscalía contra la corrupción que conocerá casos de delito tributario.

Sin embargo, las iniciativas de la SAT y de entidades externas se quedan cortas. En las mejores prácticas internacionales las responsabilidades de recolección de información y de investigación de fraude tributario se llevan a cabo **internamente** en la administración tributaria. Por ejemplo, en los EE.UU. por más de 35 años dichas tareas se llevaron a cabo bajo la supervisión de los Directores Regionales o de Distrito, con la asistencia del jefe de la división funcional y un cuerpo de investigadores que ejecutan las operaciones diarias; actualmente, se está modificando esta práctica. Junto con las funciones de fiscalización, recaudación, registro de contribuyentes y atención al público, se consideran que las investigaciones de fraude contributivo son una de las funciones fundamentales de cualquier administración tributaria. Se le otorga autoridad en línea a la coordinación regional, mientras la oficina central provee supervisión normativa y apoyo. En cambio, en países donde esta función es relativamente nueva, para prevenir corrupción y abusos la responsabilidad generalmente recae en la oficina central bajo la supervisión de las autoridades superiores.

La clave para combatir el fraude contributivo es que un grupo interno de investigadores altamente calificados recoge toda la evidencia y la presenta al personal legal de la administración tributaria; subsecuentemente, se traslada al MP para su revisión. Los investigadores participan como testigos expertos durante los procedimientos judiciales, con la idea de que el personal legal de la administración tributaria y del MP no combinen los papeles de abogados e investigadores.

En resumen, las mejores prácticas y experiencias internacionales abogan por los siguientes pasos:

- Detección inicial del fraude por medio de las funciones de fiscalización y de recaudación y cobranzas.
- Transferencia inmediata a la función de investigación de fraude.
- Si procede, transferencia a la función legal para su revisión y acumulación de evidencia y la decisión de someter el caso al MP.
- Función judicial.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Establecer en la SAT una Intendencia de Investigación de Delitos Fiscales con operaciones centralizadas al nivel nacional.

2. Función de Investigación Interna Anti-Corrupción

Puesto que no existe en la SAT ninguna unidad interna para investigar actividades de alegada corrupción, aplican los mismos argumentos utilizados anteriormente acerca de la ineficacia de las investigaciones de fraude por parte de los contribuyentes. Los expertos internos que tienen conocimiento de los procesos de y trabajan diariamente en la administración tributaria, pueden ser muy efectivos en combatir este tipo de corrupción. Aparte del caso de los EE.UU., dicha especie de unidad aparentemente no existe en otros países miembros del CIAT.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Establecer en la SAT una Unidad Interna de Investigación de Corrupción. Puesto que, frecuentemente, este tipo de actividad se descubre en el transcurso o como resultado de iniciativas de auditoría interna, dicha unidad podría crearse como una división de la actual Dirección de Auditoría Interna. Esta dirección se convertiría en la Dirección de Investigaciones Internas y División de Auditorías Internas---bajo un Director que responde directamente (según ocurre actualmente) al Superintendente. Para obtener una colaboración óptima entre funcionarios claves, es recomendable unir ambas divisiones en la misma Dirección.

3. La Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ), que juega un papel clave con respecto al proceso de investigación del fraude tributario, depende jerárquicamente del Superintendente, quien es el encargado de nombrar a su director. La DAJ está organizada funcionalmente en tres departamentos: Consultas y Normas; Asuntos Administrativos e Impugnaciones; y Procesos Judiciales. Estos departamentos a su vez están organizados en unidades operativas y administrativas.

En total, la DAJ cuenta con 65 empleados, la mayor parte de los cuales son técnicos y profesionales, en su mayoría abogados. Pese a que la DAJ cuenta con una plaza de abogado para trabajar en cada una de las coordinaciones regionales de la SAT, en la actualidad dichas plazas

no están cubiertas. Los niveles salariales relativamente bajos y la falta de recursos humanos calificados son dos de los factores que explican esta situación.

Lo anterior implica que en la práctica la DAJ esté centralizada en la capital, desde donde se manejan todos los casos. Esta situación le impide a dicha unidad realizar un trabajo más eficiente de apoyo a las coordinadoras regionales y supone una sobrecarga de trabajo a nivel central.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Con el propósito de mejorar la coordinación y vínculos institucionales de la DAJ con las coordinaciones regionales, se recomienda cubrir las plazas de la DAJ en dichas instancias.
- Crear plazas adicionales, según lo solicitado por la DAJ, para destacar personal de dicha dirección en las oficinas de la SAT localizadas en ciudades importantes desde el punto de vista del control sobre la evasión y el contrabando, como Coatepeque, Jutiapa y Puerto Barrios.

Por la naturaleza de sus labores, la DAJ tiene estrechas relaciones de trabajo con el Ministerio Público, sobre todo al nivel operativo. Dichas relaciones son de carácter informal y tienen una dimensión personal más que institucional, lo cual las vuelve frágiles e intermitentes. Por otra parte, de acuerdo a la DAJ, el Ministerio Público carece en la práctica de mecanismos institucionales que permitan aplicar una efectiva política criminal en materia tributaria. Ha contribuido a esta situación la liquidación, desde abril del 2000, de la Fiscalía de Delitos Económicos y su sustitución desde entonces por la Fiscalía contra la Corrupción, la cual si bien tiene que ver de manera indirecta con los delitos tributarios, hasta ahora no ha trabajado de manera sustantiva en dicha área. De acuerdo a la DAJ, si bien las relaciones con dicha fiscalía son cordiales, no existen criterios comunes para el abordaje de los temas y se tienen visiones distintas respecto a los delitos tributarios.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Institucionalizar las relaciones de la DAJ con el Ministerio Público, mediante la suscripción de un convenio de cooperación entre ambas instancias.
- Realizar seminarios conjuntos entre la DAJ y el Ministerio Público encaminados a sensibilizar y concientizar a los funcionarios del Ministerio Público sobre aspectos relacionados con los delitos tributarios.
- Diseñar e implementar una política de comunicación permanente con la Fiscalía contra la Corrupción, con la finalidad de incidir en la definición y aplicación de una política criminal en materia tributaria así como de definir criterios comunes respecto al tratamiento de los delitos tributarios.

La DAJ maneja actualmente alrededor de 6,500 expedientes, provenientes de las distintas instancias de la SAT, los cuales son ingresados en una base de datos de recepción de documentos y posteriormente son distribuidos de acuerdo a su naturaleza a quien corresponda. Cada expediente tiene una ficha de control de ingreso que incluye el número del expediente, la fecha

de ingreso, la referencia, el origen del documento, el asunto y el funcionario responsable dentro de la DAJ.

De acuerdo al Reglamento Interno de la SAT, una de las funciones de la DAJ es iniciar los juicios, ejercitar las acciones, presentar las denuncias y querellas, interponer los recursos o promover, dirigir y procurar todos los asuntos del orden judicial necesarios para el fiel cumplimiento de las obligaciones de la SAT (Artículo 20, Literal i). Respecto a los procedimientos para la preparación de denuncias, estos varían de acuerdo a la naturaleza del caso. Las denuncias más comunes y numerosas son aquellas relacionadas con los tránsitos extraviados; es decir, los furgones cargados de mercadería que desaparecen entre una frontera y otra. Para la preparación de este tipo de denuncia, las aduanas son las responsables de documentar el caso y enviarlo a la DAJ, quien tiene la responsabilidad de revisar la documentación, confirmar la información relevante y preparar la denuncia respectiva.

Respecto al trabajo de la DAJ en relación a la evasión de impuestos, no existe un apoyo adecuado del sistema judicial. Parte del problema radica en la ausencia de juzgados fiscales, ya que en la actualidad sólo existe un juzgado de esa naturaleza (el Juzgado Séptimo de Primera Instancia Penal), el cual atiende únicamente al Departamento de Guatemala. Influye además la falta de formación de los funcionarios del sistema judicial en temas tributarios.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

- Fortalecer las relaciones de cooperación con el Sistema Judicial con el propósito de elevar la formación de los jueces en temas tributarios.
- Establecer relaciones institucionales con las autoridades tributarias de los países de la región centroamericana con el propósito de compartir experiencias en la lucha contra la evasión tributaria y la defraudación aduanera.

B. Atención al Público

El tema de la recaudación por medio del sistema bancario fue previamente comentado. Los contribuyentes que requieren de otros servicios acuden a las Oficinas o Agencias Tributarias bajo la jurisdicción de las cuatro Coordinaciones Regionales; adyacente a cada Oficina Tributaria hay una agencia bancaria. En las Oficinas Tributarias hay una Sección de Recaudación y otra de Gestión y Atención al Público; en las Agencias Tributarias sólo existen servicios al contribuyente, cuya responsabilidad es proveer información y formularios, emitir NITs y actualizar el RTU.

La SAT ha implementado varias herramientas y sistemas modernos para proveer buen servicio al contribuyente. Entre ellos se hallan:

- El establecimiento de oficinas especiales o secciones de oficinas desplegadas en todo el país que los contribuyentes pueden visitar sin cita previa.
- Una página web por medio de la cual los contribuyentes pueden pedir asistencia específica relacionada a los tributos y obtener información sobre requisitos de entregar declaraciones, cambios en las leyes tributarias, anuncios especiales, etc.

- Acceso a BancaSAT para hacer declaraciones impositivas electrónicamente.
- El diseño y publicación de guías para contribuyentes.
- Información pertinente a programas educativos para contribuyentes ofrecidos en CENSAT.

Algunas comparaciones con otros países revelan lo siguiente: Todos los países miembros del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) prestan servicios a contribuyentes sin cita previa; los EE.UU., Canadá y Brasil reciben y registran declaraciones por vías electrónicas; en Brasil, se distribuye gratuitamente un software, mediante entrega de disquetes y libre acceso por el Internet; en México, se cuenta con unidades móviles para asistir a los contribuyentes; en Chile, se asegura que los contribuyentes concluyan sus trámites en una sola visita.

Sugerencias para Adecuarse a los Benchmarks Internacionales:

La lista de tipos de servicios provistos por las administraciones tributarias es muy larga. En muchos aspectos la SAT compara muy favorablemente con otros países miembros del CIAT. Para el contribuyente guatemalteco es generalmente fácil cumplir con la obligación tributaria en términos de poder pagar por medio del sistema bancario. En ese sentido el costo de cumplimiento por parte del contribuyente es bajo. Pero siguen existiendo aspectos de la ley que incrementan el costo de cumplimiento. Un excelente ejemplo es el régimen impositivo aplicable al pequeño contribuyente, que requiere mucha documentación, así generando el efecto de elevar sustancialmente el costo de cumplimiento por parte de este tipo de contribuyente. Frente a semejante situación, el contribuyente podría tomar la decisión de evadir el pago debido del impuesto. Las lecciones generales para benchmarking son:

- Diseñar formularios sencillos.
- Facilitar requisitos para someter declaraciones.
- Proveer educación, servicio y asistencia continua al contribuyente.
- Resolver los problemas de los contribuyentes tan pronto que sea factible.
- Requerir de los contribuyentes pequeños y medianos los requisitos de contabilidad más sencillos que sea posible.
- Establecer sistemas de apelaciones y procedimientos imparciales.

VIII. COMENTARIOS CONCLUYENTES

La SAT tiene apenas poco más de tres años de funcionamiento, lo que implica que, para todo propósito práctico, sus operaciones y estructura todavía se encuentran en un estado de transición y desarrollo. Creada por ley en febrero de 1998, tomó control e inició operaciones de los impuestos internos en septiembre de 1998. Heredó poco: de la previa Dirección General de Aduanas no recibió ninguna base de datos; de la previa Dirección General de Rentas Internas recibió algunas bases de datos, pero fragmentadas, incompletas y poco confiable; y de ambas Direcciones, casi ninguna propiedad.

Durante este período relativamente corto en términos del desarrollo de una administración tributaria operativa y fuerte, la SAT ha iniciado la construcción de un edificio. Las bases iniciales que ha asentado son firmes y la institución se encuentra en el proceso de construir los pilares y bloques requeridos, muchos de los cuales están bien construidos. Sin embargo, dos de los pilares más importantes son obras en progreso: el Registro Tributario Unificado y la Cuenta Corriente de contribuyentes. En la ausencia de estos dos pilares, se están practicando las funciones claves de control del cumplimiento de contribuyentes muy a medias y en forma reactiva en vez de pro-activa. Ejemplos son la mayoría de las auditorías, la cobranza de la deuda morosa, la detección oportuna de omisos ("stop-filers" y "non-filers"). Si estas dos bases de datos fueran operacionales, las tareas de fiscalización y cobranza podrían enfocar en el universo de contribuyentes y en los factores de riesgo vinculados a la reducción de la evasión contributiva.

La calidad de la base y de otros pilares y bloques del edificio es buena. Entre los elementos favorables se encuentran:

- La estructura funcional es razonable, con algunas excepciones.
- La segmentación de contribuyentes está progresando.
- La calidad de los recursos humanos es buena.
- El sistema de remuneraciones es razonable, con algunas excepciones.
- El trabajo inicial encaminado al desarrollo de un Plan de Carrera es excelente.
- La calidad y la institucionalización de la capacitación son aceptables, pero requiere de modificaciones y una mejor visión de futuras necesidades.
- La función de planificación estratégica ha sido implementada, aunque deja bastante por desear en cuanto a seguimiento y continuidad.
- La preparación de Planes Anuales de Trabajo está implementada, pero falta el seguimiento.
- Sistemas computarizados abarcando muchas funciones se están implementando, aunque la utilización en términos de monitoreo, seguimiento y control existen unas ineficiencias.
- El stock de hardware es impresionante.
- Los sistemas y el personal vinculados a las funciones de finanzas (contabilidad y presupuesto) y administración son excelentes.

En cuanto a las operaciones aduaneras, lo que ha hecho la Intendencia de Aduanas en apenas tres años de operación es laudable. Diseñar, procurar e implementar todo un sistema aduanero en tres años, partiendo de una base baja y totalmente inadecuada, es un proyecto digno de elogio. Aunque sí es cierto que una cantidad muy impresionante de cambio positivo ha ocurrido en este corto intervalo, falta mucho por hacer para reducir la magnitud del contrabando y la corrupción.

Es generalmente el consenso de las firmas privadas importadoras que la función aduanera opera mucho mejor que antes de 1999. Reconocen los beneficios generados por la modernización y subsecuentes modificaciones. Están esperando que dichas modificaciones en sistemas, procesos y procedimientos se vuelvan rutinarias, constantes y confiables de modo que ellos puedan aplicarlos sin preocupaciones. Además, expresan el temor de que la aduana podría regresar a sus "viejas costumbres" debido a la interferencia política y/o a la filtración de personas que no comparten las nuevas formas de operar. Es algo que es muy necesario evitar para fortalecer la situación fiscal del país.

Las áreas técnicas que son muy importantes mejorar comienzan con la urgencia de tener un RTU y una Cuenta Corriente funcionando. Surgen otras tales como: establecer las funciones de delitos fiscales y de investigación interna anti-corrupción; fortalecer cobranzas, las instituciones encargadas de planificación, seguimiento, evaluación y control y la coordinación interna y externa de flujos de información; y acelerar la preparación y capacitación para el sistema de valoración GATT.

La calidad de la construcción de los pilares de la administración tributaria, su utilización eficiente y su mantenimiento actualizado serán, en gran parte, los determinantes del grado de éxito de la SAT y de la administración tributaria de Guatemala. Otro determinante es de naturaleza política. El cambio frecuente del Superintendente y, como consecuencia, la incertidumbre de la tenencia de cualquier persona que ocupa dicho cargo, es un impedimento al desarrollo estratégico de mediano y largo plazo de la institución, ya que no permite una planificación estratégica.