

**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT**

**CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT**



**“EL MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS A TRAVÉS DE NUEVOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN”**

**Sub-tema 1.1**

**“LOS MODELOS DE FUSIÓN, SU COMPATIBILIDAD Y VIABILIDAD CON LA FUNCIÓN TRIBUTARIA”**

**Superintendencia de Administración Tributaria  
Guatemala**

**París, Francia  
18 al 21 de octubre de 2010**

## Tema 1.1

# LOS MODELOS DE FUSIÓN, SU COMPATIBILIDAD Y VIABILIDAD CON LA FUNCIÓN TRIBUTARIA

**Rudy Villeda Vanegas**  
Superintendente  
Superintendencia de Administración  
Tributaria  
(Guatemala)

**Sumario:** Resumen ejecutivo.- 1. Los antecedentes.- 2. Los diagnósticos.- **3.** La estrategia del gobierno.- 3.1 Concepción del proyecto de creación de la SAT.- 3.2 Los componentes complementarios sustantivos.- 4. La transición y toma de funciones.- 5. Tercerización.- 6. Conclusión.

## RESUMEN EJECUTIVO

En el transcurso de la década de los 1980s y primer lustro de los 1990s, Guatemala inició el desarrollo de un proceso de cambios de índole política que demandó de la revisión de la estructura y funcionamiento de la administración del Estado. De forma convergente se intensificaron las negociaciones para finalizar un conflicto armado de larga data. La confluencia de ambos esfuerzos evidenció la importancia de considerar específicamente la reforma integral del sistema tributario del país, aparte que una vez suscrito los Acuerdos de Paz, uno de ellos le asignaría un rol crucial a la administración para alcanzar un nivel mínimo de carga tributaria. Luego de reformas legales de trascendencia, manteniendo las funciones de recaudación, fiscalización y administración de las aduanas centralizadas en el Ministerio de Finanzas Públicas, aunque asignadas a las Direcciones de Rentas Internas y de Aduanas, provocaron mejoras en los niveles de recaudación tributaria, si bien por debajo de las metas esperadas. Las autoridades de gobierno, luego de diagnosticar la problemática que administrativamente estaba frenando mejorar la recaudación, concluyeron en la importancia de crear una entidad descentralizada que asumiera las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras, con la incorporación de métodos modernos de planificación y gestión de actividades que redundaran en una mejora sustancial en el cumplimiento y atención de los sujetos tributarios obligados. Con la participación de varios organismos internacionales que aportaron asistencia técnica y financiera, entre los que destacan AID, BID, BM, CIAT, FMI y UE, entre otros, se concibió la reforma fiscal integral de mediados de los 1990s que dio origen a la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala.

Tal reforma consideró la SAT como parte importante de una transformación y modernización profundas de los mecanismos para facilitar el registro de contribuyentes; incentivos para el cumplimiento tributario en sus etapas de declaración, entrega y liquidación de los tributos; y penalización rigurosa de las formas de evasión y elusión tributarias. Este documento describe en las páginas que siguen los rasgos relevantes del proceso de creación de la SAT.

## 1. LOS ANTECEDENTES

Han transcurrido doce años desde que la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT-GT) inició funciones como una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para el cumplimiento de sus objetivos, gozando de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La concepción de su creación se inscribió en el contexto de un período de la historia del país en que iniciaba y consolidaba la apertura democrática y se buscaba la fórmula para establecer un proceso de paz, cuyas negociaciones llevaran a la suscripción del cese definitivo al fuego, después de un prolongado período de conflicto armado.

En la perspectiva fiscal, el decenio 1986-1996 atestigua la realización de varias reformas tributarias integrales que incluyeron intentos por modernizar la administración tributaria interna y las aduanas. En ese entonces la carga tributaria promediaba, anualmente, entre 6 y 9 por ciento del PIB. Los bajos niveles de recaudación limitaban la inversión en infraestructura básica, así como el gasto en los sectores sociales con un significativo impacto en el alivio de la pobreza. Además, se había difundido un malestar entre los contribuyentes, particularmente entre los que más aportan a la recaudación, por la opacidad, voluntariedad y lentitud de respuesta de los procesos administrativos, que estaba incidiendo en los niveles de recaudación.

Como es sabido, la recaudación de los tributos revela tanto la estructura del sistema tributario como las deficiencias de la administración tributaria. En la época que se viene haciendo referencia, la tarifa del IVA era de las más bajas en América Latina (10 por ciento), con numerosas exenciones y vacíos legales que facilitaban la elusión.

El ingreso personal se gravaba con alícuotas de 15, 20 y 25 por ciento con un amplio margen para generar renta afecta o imponible debido a deducciones por el pago del IVA, exclusión de bonos anuales y pensiones, retenciones pequeñas para los asalariados y ninguna retención o pagos periódicos durante el año fiscal para los profesionales o trabajadores independientes. De hecho el impuesto sobre la renta a las personas individuales y jurídicas representaba el 20 por ciento de la recaudación total en 1996, con el IVA que generaba el 36 por ciento y los derechos arancelarios el 24 por ciento del total de ingresos tributarios.

Frente a esta realidad, el gobierno central asumió la tarea de considerar seriamente un proceso de reforma que además de revisar los fundamentos legales del sistema tributario hiciera frente a la necesidad de acrecentar los niveles de recaudación mediante procedimientos simplificados que implicaba realizar un examen riguroso de las formas de operación de la administración existente que facilitara el establecimiento de principios para reformar los procedimientos con vistas a ampliar la capacidad de gasto público.

El propósito de este documento es presentar de manera resumida la secuencia de acontecimientos que precedieron la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, que como se verá, fue algo más que la organización de una

renovada y vigorizada entidad encargada de la recaudación y fiscalización de los tributos internos y del comercio exterior. Para ello el documento se estructura en cuatro grandes apartados. El primero, se dedica a los aspectos generales en que se inscribió la concepción de la creación de la SAT; el segundo, describe la estrategia global del gobierno para reformar el sistema tributario en su totalidad, en que una de sus partes fue la organización de la nueva entidad; el tercero hace referencia a los componentes que debían ser objeto de reforma como prerrequisito para el funcionamiento óptimo y al proceso de toma de funciones de la nueva entidad; y el cuarto, a los pasos iniciales de la tercerización como apoyo al funcionamiento de la entidad recaudadora y fiscalizadora.

## **2. LOS DIAGNÓSTICOS**

En tanto avanzaba el proceso de negociación y suscripción de los Acuerdos de Paz, entre 1994 y 1996 el gobierno de Guatemala realizó una intensa actividad para diagnosticar el funcionamiento del sistema de administración tributaria guatemalteca.

A través de esos diagnósticos se identificaron severas debilidades en varias áreas:

- a) La organización de servicios separados de recaudación de tributos internos y los provenientes del comercio exterior como dependencias centralizadas del Ministerio de Finanzas, revelaba una complejidad y confusión en su estructura que se basaba en funciones (recaudación y fiscalización) y en impuestos (unidades separadas para el ISR y para el IVA). No existía una clara separación entre planificación y operaciones. En aduanas, la administración era particularmente débil y no existían manuales de procedimientos ni procesos de trabajo oficialmente reconocidos y sancionados. Entre los dos servicios, la coordinación era frágil o inexistente que juntamente con la escasa interacción con la Procuraduría General de la Nación, contribuían al lento avance de la investigación y debido proceso en los casos de defraudación tributaria. La inadecuada atención a los grandes contribuyentes y la efectividad del programa de recaudación utilizando el sistema bancario eran limitadas por su elevado costo, el procesamiento rudimentario de los formularios y la lentitud de los pagos remitidos al gobierno, redundaban en restricciones de disponibilidad de recursos gubernamentales.
- b) Las políticas de recursos humanos, adiestramiento y niveles de remuneración entorpecían las mejoras en la productividad. Únicamente el 11 por ciento del personal tenía un grado universitario y el 57 por ciento había completado el nivel secundario en la Dirección de Rentas Internas, en tanto que en la de Aduanas menos del 20 por ciento habían completado la secundaria. Los salarios no eran competitivos, no existía un proceso de reclutamiento selectivo o promoción basado en el mérito y se carecía de un programa de adiestramiento periódico. El gobierno y el público percibían prácticas corruptas en la administración tributaria.
- c) El servicio de aduanas en particular adolecía de profundas debilidades institucionales vinculadas a la mala administración, procesos burocráticos complejos, recursos humanos poco capacitados, bajas remuneraciones, carencia de sistemas adecuados de controles financieros y físicos. Los procesos

burocráticos se encontraban sujetos a la discrecionalidad del personal, la infraestructura física se encontraba en franco deterioro, la carencia de transparencia en la recaudación de los derechos arancelarios y la conocida resistencia al cambio, no estuvieron ausentes del cuadro de diagnóstico. Debido a casos serios de corrupción, el gobierno intervino la administración de la aduana, llegando a determinar que sólo un programa substancial de reforma institucional podía llevar a mejoras en el largo plazo.

- d) Los presupuestos administrativos eran inadecuados con varias instalaciones de aduanas que carecían de energía eléctrica y capacidades de telecomunicaciones, el reconocimiento de viáticos para auditores fiscales que viajaban al interior del país era insuficiente, la disponibilidad de vehículos era restringida y la habilidad del gobierno para investigar tramas sofisticadas de contribuyentes era limitada.

También, los diagnósticos realizados revelaron que los intentos por fortalecer la administración tributaria tuvieron un éxito limitado debido, fundamentalmente, a los problemas que persistían en la organización y administración de los recursos humanos.

Debido a ello y luego de revisar algunas experiencias internacionales, el gobierno decidió crear una nueva estructura que pudiera funcionar según procedimientos operativos modernos y políticas de administración de personal basadas en el desempeño.

Además, la evasión fiscal, que ha sido un mal endémico en Guatemala, fue objeto de atención por los esfuerzos reformadores, lográndose algún progreso, particularmente en descentralizar y generar sistemas actualizados de información y bases de datos, pero muchas de las deficiencias prevalecientes en la administración tributaria no fueron rectificadas. Entre esas deficiencias se pueden mencionar:

- a) Limitada identificación de omisos;
- b) Insuficiencias en el diseño, implementación y seguimiento secuencial del programa de fiscalización;
- c) Pobre utilización de las bases de datos para cruzar información;
- d) Baja calidad y cantidad de auditores fiscales;
- e) Carencia de una carrera administrativa para los empleados, que incluyera políticas de personal y compensaciones;
- f) Controles laxos de tránsito e inspección/fiscalización en las aduanas; y
- g) Un Código Tributario pobre en la definición y penalización de las faltas y delitos, que incluía procedimientos engorrosos para la liquidación de negocios que incurrieran en rebeldía contra el fisco.

### **3. LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO**

Las autoridades iniciaron un programa ambicioso de reforma del sector público para hacer realizable el alcance de los objetivos de alivio de la pobreza y consolidación de la paz, después de 36 años de conflicto armado. Con tal propósito, se diseñaron programas para la reforma del servicio civil, la reestructura ministerial, la reforma de la administración de justicia, la modernización de la administración financiera del gobierno y el aumento de la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios de infraestructura. Los Acuerdos de Paz recientemente suscritos fijaron para el gobierno la meta de aumentar la recaudación a un 10 por ciento del PIB en 1998, 11.4 por ciento para 1999 y 12 por ciento en 2002, como base para sustentar el gasto social prioritario. La reforma de la administración tributaria fue un elemento clave en la estrategia del gobierno para aumentar la recaudación, minimizando las distorsiones económicas y promoviendo la transparencia en la recaudación de los tributos internos y de aduanas.

Luego de varios años de esfuerzos marginalmente exitosos para fortalecer al régimen de administración tributaria existente, el gobierno decidió crear una Superintendencia de Administración Tributaria autónoma con una nueva estructura organizacional y renovadas relaciones funcionales.

De la creación y el funcionamiento exitoso de la SAT, gracias a la introducción de procedimientos operativos modernos y políticas de personal basadas en el desempeño, debidamente complementadas con medidas prioritarias para mejorar el cumplimiento tributario voluntario, reducir la evasión y fortalecer los servicios para los contribuyentes se originó la estructura técnica y administrativa que iba a permitir un aumento de la efectividad, eficiencia y equidad de la administración tributaria. Para este propósito el gobierno consultó y atendió los resultados de la experiencia en otros países de América Latina, y recurrió a un amplio grupo de especialistas nacionales e internacionales. En este punto es importante destacar el apoyo técnico, financiero y acompañamiento brindado por entidades como la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUE), Unión Europea (UE).

Dada la urgente necesidad de aumentar la recaudación, el gobierno se propuso que la SAT iniciara operaciones a principios de 1998. Puesto que tal propósito demandó de un intenso proceso de cabildeo con el Congreso de la República, el gobierno condujo un esfuerzo de educación pública que incluyó seminarios-talleres que involucraron a todos los partidos políticos y representantes de la sociedad civil, con la participación de visitas de expertos de alto perfil que incluyeron al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional y al Comisionado de la Unión Europea y el cabildeo con grupos empresariales clave.

### 3.1 Concepción del Proyecto de Creación de la SAT

Con el propósito de modernizar la administración tributaria, el Gobierno de Guatemala, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, inició a principios de 1997 un conjunto de acciones orientadas a transformar y fortalecer el sistema tributario del país, dentro de las que se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT.

Como resultado de esos esfuerzos surgió el Proyecto de Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria, el cual inició en septiembre de 1997 con la integración del equipo de trabajo responsable de administrarlo. Dicho proyecto se organizó en una Unidad Ejecutora, a cargo del Director del Proyecto y los coordinadores de los componentes de Recaudación, Fiscalización, Aduanas, Informática, Recursos Humanos, Transición de los Recursos Humanos, Planificación y Seguimiento, Administrativo-Financiero, Organización y Reglamentación.

Las lecciones aprendidas de proyectos previos de administración tributaria realizados en otros países y que fueron incorporadas al proyecto de creación de la SAT, incluyeron:

- a) Asegurar el compromiso y debida apropiación de la reforma integral, a través de un diálogo extensivo y profundo con las autoridades de gobierno, en todos los aspectos relacionados con el diseño e implementación del proyecto, más la presentación del proyecto a una amplia audiencia que incluía a los directores del organismo ejecutivo, los líderes del congreso, sociedad civil, y líderes claves que pudieran replicar entusiastamente los beneficios de la ejecución del proyecto y el compromiso para ejecutarlo;
- b) Creación de una Unidad de Coordinación del Proyecto; y
- c) Asegurar el apropiado énfasis en la organización, procesos de trabajo, selección de recursos humanos, remuneraciones y entrenamiento, sin exagerar el énfasis en la tecnología informática. El financiamiento conseguido para el proyecto, apoyó los esfuerzos más importantes para promover el cumplimiento tributario tanto a través de la mejora de los servicios prestados al público, como en la implementación de un esfuerzo de auditoría que eleve la percepción del riesgo de detección de incumplimiento.

El proyecto se nutrió de varias mejores prácticas a partir de la experiencia del Banco Mundial sobre todo, consistentes en:

- a) Organización de la administración tributaria basada más en funciones que en impuestos;
- b) Delegación vertical de autoridad, complementada con entrenamiento y sistemas de información gerenciales mejorados;
- c) Atención prioritaria a la revisión y fortalecimiento del marco legal y reglamentario;

- d) Programación de una campaña de comunicación social para educar a los contribuyentes sobre sus derechos y obligaciones; y
- e) Confiar en un registro unificado de contribuyentes para monitorear el cumplimiento tributario y establecer una cuenta corriente tributaria por contribuyente.

Además, el proyecto se beneficiaría de las lecciones aprendidas en operaciones de asistencia técnica previas, consistentes en:

- a) Planes de acción específicos aunque flexibles se desarrollaron para cada componente que se enfocaba en productos y definían criterios e indicadores de evaluación y desempeño; y
- b) Se establecerían criterios para asegurar la cuidadosa supervisión del proyecto, especialmente en lo concerniente a adquisiciones, supervisión de consultores para evitar un control presupuestario inadecuado y débil administración.

La SAT iba a tener autonomía para las prácticas de contratación y remuneración de personal, con el propósito de atraer y retener recursos humanos competentes y honestos.

La nueva institución sería dirigida por una Junta de Directores. Este cuerpo supervisor persigue ayudar a construir credibilidad en la Superintendencia, apoyando el intento del Gobierno de establecer un régimen de la administración tributaria, políticamente neutral y profesional.

Así, quedó prevista como parte de las demandas de asistencia técnica, bienes (incluyendo tecnología de la información), y entrenamiento para completar el diseño y lanzamiento satisfactorio de la nueva Superintendencia, mediante la consideración de tres áreas específicas:

- a) Marco Legal. Asistencia técnica para preparar las regulaciones internas y las provisiones legales complementarias con respecto a: (i) administración de la SAT, (ii) reglamento de la Junta de Directores; (iii) políticas de recursos humanos y remuneraciones; (iv) contratos y adquisiciones; y (v) administración financiera de la SAT.
- b) Desarrollo Institucional. Asistencia técnica y tecnología de la información para el diseño detallado y establecimiento de la organización incluyendo: (i) la estructura institucional y el funcionamiento que persiga definir líneas claras de autoridad y reporte para las unidades funcionales y regionales, separación entre las dependencias de planificación y operaciones y la apropiada coordinación entre todas las unidades; (ii) análisis y descripción de todos los puestos de trabajo y manual detallado de puestos; (iii) establecimiento de un sistema de contrataciones y adquisiciones que aseguren las adquisiciones apropiadas, el mantenimiento y la administración de inventario de bienes; y (iv) establecimiento de un moderno sistema de presupuesto y contabilidad (incluyendo la tecnología de información), vinculado al sistema integrado de administración financiero que se desarrolla dentro del gobierno, incluyendo el

diseño de indicadores de desempeño, así como sistemas internos de auditoría y control.

- c) Desarrollo de los Recursos Humanos. Se incluyó asistencia técnica y capacitación para la creación de un sistema moderno de recursos humanos, a través de: (i) el diseño e implementación de un nuevo régimen de personal y procedimientos de contratación, incluyendo la capacidad de subcontratación; (ii) desarrollo de una base de datos de personal; (iii) investigación de los niveles de compensación en el mercado y creación de una nueva estructura competitiva de salarios y capacidad para ajustar los salarios y otorgar beneficios como se fuera requiriendo; y (iv) desarrollo de un sistema de evaluación de personal que sirviera de base para el reclutamiento, promoción, entrenamiento y remoción. Fue considerada, asimismo, la posibilidad de contratar una firma privada para asesorar en el diseño y ejecución de procesos de selección de personal, mediante pruebas de desempeño e investigación personal con vistas a que la SAT iniciara operaciones con un personal altamente calificado y motivado. Este proceso de selección se abrió a todo el personal existente en las Direcciones de Rentas Internas y de Aduanas. Se consideró, también, un plan de acción para entrenar al nuevo personal en el servicio, con el propósito de minimizar el efecto en la recaudación, brindar apoyo para el cambio de administración sin perder de vista los esfuerzos para crear una nueva cultura orientada al servicio dentro de la organización.

El proceso de evaluación, clasificación y selección de personal, incluyó la contratación de la Universidad del Valle de Guatemala, con el fin contar, inicialmente, con los cuadros ejecutivos y de mandos medios de la estructura funcionales. Los puestos ocupados fueron los de gerentes, subgerentes, jefes de departamento y fiscalizadores.

Con la contratación de los cuadros ejecutivos y mandos medios se desarrollaron los perfiles de puestos de cada dependencia, para realizar la siguiente fase del proceso de reclutamiento del personal profesional, técnico y de apoyo necesario.

El reclutamiento de personal inició con la convocatoria masiva, según aviso publicado a nivel nacional en los principales medios de comunicación social. Seguidamente, las empresas contratadas iniciaron su trabajo con la recepción y depuración de expedientes, realización de entrevistas para constatar información y selección de candidatos con aptitudes al puesto. Se verificaron referencias laborales por candidato elegible y se realizaron las pruebas psicométricas, técnicas y de personalidad.

Paralelamente a las pruebas, las empresas reclutadoras analizaron información, iniciaron la investigación socioeconómica y organizaron entrevistas técnicas llevadas a cabo por los Intendentes y Gerentes de la SAT.

En tanto se avanzaba en el proceso de estructuración interna del modelo organizacional, también se realizaron pasos para el desarrollo de otros componentes de la estrategia de reforma tributaria que contribuirían al funcionamiento exitoso de la nueva institución.

## 3.2 Los componentes complementarios sustantivos

### (1) Facilitación del cumplimiento tributario

Se inició una campaña importante para mejorar el cumplimiento tributario de los sujetos obligados mediante:

- a) Simplificación de procesos y modernización de los sistemas tecnológicos de información con el propósito de aumentar la velocidad y exactitud de la recaudación así como para facilitar la expansión de las declaraciones de impuestos;
- b) Creación de la Unidad de Contribuyentes Especiales para mejorar la atención y servicio de los grandes contribuyentes; y
- c) Establecer Unidades de Atención al Contribuyente para asesorar a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias, que incluyó:
  - i) Reingeniería de procesos. Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento para el diseño y apoyo de la implementación de evaluaciones y reingenierías en al menos cinco procesos claves que afectaban la recaudación de los tributos internos y externos, con el propósito de mejorar los resultados (velocidad, eficiencia y efectividad), transparencia (a través de controles apropiados y supervisión), y atención al contribuyente (simplificación de procesos y equidad). Ello implicó el análisis de los procesos en uso, el desarrollo de procesos y procedimientos mejorados y modernizados, la planificación e implementación de cambios requeridos, ligados a inversiones en tecnologías de la información y el monitoreo del desempeño bajo procesos y procedimientos que apoyaran su mejora continua.
  - ii) En Aduanas: el Gobierno había iniciado el proceso de “autodeclaración”, diseñado principalmente para reducir la discrecionalidad de los inspectores de aduanas, relevar de la responsabilidad de recaudar los derechos arancelarios a tales vistas y delegar a los agentes de aduanas e importadores la responsabilidad de valorar las importaciones, sujetas a verificaciones aleatorias generadas por criterios preseleccionados identificados en casos individuales por un sistema tecnológico centralmente programado. Este proceso en marcha se revisó y fortaleció con el proyecto, así como:
    - El control del tránsito y almacenamiento de las importaciones;
    - El monitoreo de las exportaciones (especialmente de los exportadores que se benefician de regímenes especiales de importaciones).

El Gobierno había identificado dos procesos prioritarios en Rentas Internas para que se apoyaran con el proyecto:

- iii) El diseño e implementación de una sistema revisado (y renegociado) de recaudación de tributos a través del sistema bancario que requirió el procesamiento de formularios, identificación de pagos vinculados a contribuyentes individuales y oportuno traslado de los recaudos al Gobierno central; y
  - iv) El proceso de apelaciones por recursos tributarios que fue objeto de una transformación sustancial mediante la introducción de reformas al Código Procesal Penal en los capítulos referentes a Delitos Contra el Régimen Tributario y Faltas Contra el Orden Jurídico Tributario.
- d) Otra iniciativa fue la revisión, fortalecimiento y extensión del programa del Registro Tributario Unificado que en ese momento se conformaba con información desactualizada que cubría a un pequeño porcentaje de la base tributaria.
- e) Unidad de Atención a los Contribuyentes Especiales. Se obtuvo asistencia técnica para diseñar y apoyar el establecimiento de una Unidad que atendiera prioritariamente a alrededor de 500 contribuyentes que reportan alrededor del 65 por ciento de la recaudación. Esa unidad proveería validación de la información recibida en el momento de declarar y pagar los impuestos, asesorar en la detección seguimiento de las omisiones de los contribuyentes inmediatamente después de las fechas de vencimiento y suministrar servicios y asesoría oportunos a estos contribuyentes.
- f) Servicios al Contribuyente. Asistencia técnica, tecnología de la información y capacitación para desarrollar un programa nacional para diseminar información sobre varios aspectos básicos de las responsabilidades tributarias que todos los contribuyentes deben conocer. Se perseguía que los contribuyentes minimizaran el tiempo que dedicaban al llenado de formularios, responder preguntas sobre los nuevos procedimientos adoptados por la SAT y reducir el costo del cumplimiento voluntario. Adicionalmente, los contribuyentes tendrían acceso a la orientación de especialistas en tributación. También se incluyó el diseño de un sistema de información que resolvería dudas a través del teléfono o mediante otros modos de comunicación para reducir la carga de trabajo en los centros de atención al contribuyente. Una actividad asociada fue la conducción de encuestas entre los contribuyentes como un mecanismo para mejorar el servicio a los contribuyentes.

## **(2) Fortalecimiento de los Mecanismos para la Aplicación de la Legislación Tributaria**

Complementario al programa de mejoramiento del cumplimiento voluntario tributario y relacionado con la creación del nuevo Departamento de Fiscalización se propuso específicamente aumentar de forma significativa la capacidad de fiscalización del Gobierno y vincular la información obtenida tanto de tributos internos como de aduanas. Ello implicó:

- a) Revisar el marco legal para fortalecer su aplicación en las áreas de investigación y auditoría, identificación y cobro de impuestos atrasados y aplicación de sanciones;
- b) Diseño y fortalecimiento del programa de fiscalización;
- c) Modernización de los sistemas de información de la fiscalización; y
- d) Con asistencia técnica se procedió a la revisión de las leyes y reglamentos existentes y su aplicación y posible enmienda, cuando fuere necesario, en las áreas de: (i) acceso a la información de terceros; (ii) restricciones para el Gobierno de tener acceso a información en poder de otras agencias gubernamentales; (iii) habilidad para obtener y utilizar información de contribuyentes que se relacionen con sus obligaciones tributarias; (iv) habilidad para obtener y utilizar documentos contables, inventarios y otros documentos del contribuyente para apoyar las auditorías; (v) aprovechar información durante la investigación de establecimientos comerciales; (vi) capacidad para requerir de los contribuyentes y terceros que presenten declaraciones y evidencias en los tribunales; (vii) eliminar el techo de la multa del 20 por ciento de los tributos causados; (viii) eliminar el requerimiento de tres violaciones por la misma falta para cerrar temporalmente un establecimiento comercial; (ix) reducir el número de apelaciones; (x) reducir las etapas en los procesos; (xi) eliminar el papel central de procuradores en los casos de defraudación tributaria; (xii) sello oficial en las facturas antes de su distribución a los centros comerciales; (xiii) iniciación de pagos parciales en el caso de apelación de defraudación tributaria; y (xiv) restricciones para tener acceso a casaciones después de perder apelaciones en casos tributarios.

## **(3) Fortalecimiento de la fiscalización**

- a) Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento que fueron utilizados para desarrollar e implementar: (i) procedimientos para la selección, programación y ejecución de casos de fiscalización que sean respaldados por datos generados por la SAT y otras entidades; (ii) procedimientos para la supervisión y seguimiento de las auditorías; (iii) programas para fortalecer el control sobre facturas y recibos de establecimientos comerciales; y (iv) programas para el uso de equipo moderno de computación, incluyendo “laptops” en las diferentes fases de las auditorías físicas y financieras.
- b) Modernización de los Sistemas de Información de Fiscalización. Asistencia técnica, tecnología de la información y entrenamiento para diseñar e implementar un

sistema tecnológico de información gráfico multifunciones que apoye un programa moderno de fiscalización.

- c) Asistencia técnica, entrenamiento y algún apoyo de infraestructura para fortalecer la función de fiscalización: (i) apoyando un aumento mensurable en la calidad y número de auditores especializados; (ii) creación de un programa especializado de entrenamiento para mejorar significativamente la capacidad de los auditores; y (iii) adquisición de vehículos para facilitar la auditoría física.

#### **(4) Comunicación Social**

Mediante este componente se apoyaron las actividades necesarias para asegurar la comprensión y el apoyo del público a los objetivos de una administración tributaria fortalecida, para informar y educar al público en general acerca de los beneficios que se obtendrían de la creación y funcionamiento de una entidad de administración tributaria profesional y autónoma, los cambios a ser introducidos en las leyes y reglamentos tributarios, los nuevos mecanismos de cumplimiento tributario y fiscalización, así como también los derechos y responsabilidades de los contribuyentes. Se asignó a una firma experta en comunicación social, la realización de focus group y encuestas de opinión sobre la SAT, la preparación de materiales de relaciones públicas y la conducción de foros públicos, seminarios-talleres y reuniones.

Publicaciones de boletines y brochures, realizar ferias de información y discusiones abiertas utilizando medios de comunicación para explicar los cambios asociados a la implementación de la SAT. También se realizarían encuestas para evaluar la comprensión y conciencia del público sobre la nueva legislación y los procedimientos para crear mecanismos de retroalimentación con el propósito de desarrollar una mejor política tributaria y un más eficiente, efectiva y respetada administración tributaria. Adicionalmente, un programa educativo para explicar los derechos y responsabilidades de los contribuyentes se puso a disposición de los tres niveles educativos (primario, medio y superior), en coordinación con las autoridades del sector educativo. Internamente, este instrumento también operaría con el propósito de apoyar, adentro de la SAT, el cambio del esfuerzo de administración y el fortalecimiento del conocimiento y compromiso hacia las metas de la organización.

#### **4. LA TRANSICIÓN Y TOMA DE FUNCIONES**

El Decreto 1-98 Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, preceptúa que a partir de la fecha en que entró en vigencia y dentro de un plazo de seis meses, la SAT debía organizarse, evaluar, establecer e implementar los procedimientos y sistemas necesarios para operar, asumiendo de forma gradual, total o parcialmente, las funciones, atribuciones y competencias que tenían asignadas la Dirección General de Rentas Internas y la Dirección General de Aduanas, así como las funciones de fiscalización tributaria que estaban asignadas a la Superintendencia de Bancos.

Para que la SAT iniciara operaciones y pudiera absorber las funciones de las direcciones mencionadas, fue necesario contar con la estructura de dirección y administración, instalaciones adecuadas, el recurso humano apropiado y calificado y los sistemas informáticos tributarios, contables, financieros y administrativos requeridos para el

funcionamiento eficiente de la institución. Además, se constituyó un equipo de trabajo que tuvo a su cargo la responsabilidad de llevar a cabo la transición dentro de la Dirección de Rentas Internas. Uno de los propósitos principales de su integración fue evitar que disminuyera la recaudación en el período comprendido entre la vigencia de la Ley de Creación de la SAT y la fecha de toma de la función de recaudación. El 9 de junio de 1998, el equipo de trabajo tomó el control de las áreas críticas siguientes:

- ✓ Dirección General de Rentas Internas
- ✓ Departamento del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- ✓ Departamento del Impuesto sobre la Renta
- ✓ Departamento de Receptoría
- ✓ Departamento de Registro Fiscal de Vehículos
- ✓ Departamento de Fiscalización
- ✓ Departamento de Operación Informática
- ✓ Departamento de Análisis y Liquidación
- ✓ Departamento Administrativo
- ✓ Coordinatura Departamental

Para el caso de la Dirección General de Aduanas, se integraron dos grupos de trabajo con el objetivo de coordinar y facilitar los programas de transición de esa Dirección General a las Administraciones de Aduanas de la SAT.

Un grupo se conformó para que facilitara y permitiera la entrega y recepción de valores, bienes, expedientes y responsabilidades del personal que deje la Dirección de Aduanas y los entregara a la dependencia responsable del Ministerio de Finanzas Públicas. El otro grupo de trabajo tuvo a su cargo definir las acciones conducentes para la oportuna incorporación y entrega de valores, bienes y mobiliario seleccionados para integrar el patrimonio de la nueva institución.

La SAT tomó las funciones de aduanas a partir del febrero de 1999 y absorbió de inmediato las aduanas que se encontraban administradas bajo el esquema de la intervención de la Dirección General de Aduanas y la Vicepresidencia de la República.

## **5. TERCERIZACIÓN**

Los esfuerzos iniciales de recaudación y gestión se orientaron a disponer de canales de captación de los tributos internos y de comercio exterior e información oportuna, confiable y útil, de aplicación sobre la recaudación. Se enfatizó la contratación de entidades recaudadoras, con nuevos procesos que permitieran la recepción diaria de la información sobre los ingresos recaudados y el traslado directamente al Banco Central (Banco de Guatemala).

Para el efecto, se inició un programa piloto del nuevo sistema de recaudación con dos bancos con participación del Estado, manteniendo la operación del sistema tradicional con el resto del sistema bancario. El nuevo sistema incluía que los bancos digitalaran la información contenida en el cuerpo de las declaraciones, permitiendo tener actualizada la información de los contribuyentes y el traslado rápido de los fondos recaudados a la Tesorería Nacional.

Conjuntamente con el desarrollo y normatividad del sistema de recaudación y cobranza, se diseñó el modelo de gestión para garantizar la eficiencia del proceso de recaudación. Ello implicó el rediseño de la totalidad de los formularios de declaraciones y los recibos de pago, con el objeto de normalizarlos y estandarizarlos, simplificando el proceso de llenado del cuerpo y capturar en forma inmediata la información básica contenida en los mismos.

La incorporación de los bancos del sistema como recaudadores directos de los recursos provenientes de los impuestos, transparenta el ingreso de los recursos financieros, hace eficiente la recaudación –se dispone de los datos de recaudación de forma inmediata— elimina la discrecionalidad del empleado recaudador y su intervención se circunscribe a trabajar con los registros de los depósitos enviados por los bancos, que es la base para cruzar la información de lo efectivamente percibido conforme a los depósitos en el Banco de Guatemala.

## **6. CONCLUSIÓN**

Luego de doce años de actividad y de superar períodos críticos en su funcionamiento que han probado la solidez institucional del ente creado, se puede afirmar que la concepción y organización iniciales de la SAT la dotaron de la suficiente flexibilidad organizacional para modernizar sobre la marcha, al igual que toda entidad que requiere adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, sus formas de operación sin perder de vista los propósitos centrales de su creación.