



Entre el cumplimiento de la meta de recaudación tributaria y la creación de percepción de riesgo

Una evaluación preliminar de los avances de la SAT, desde el caso de “La Línea”

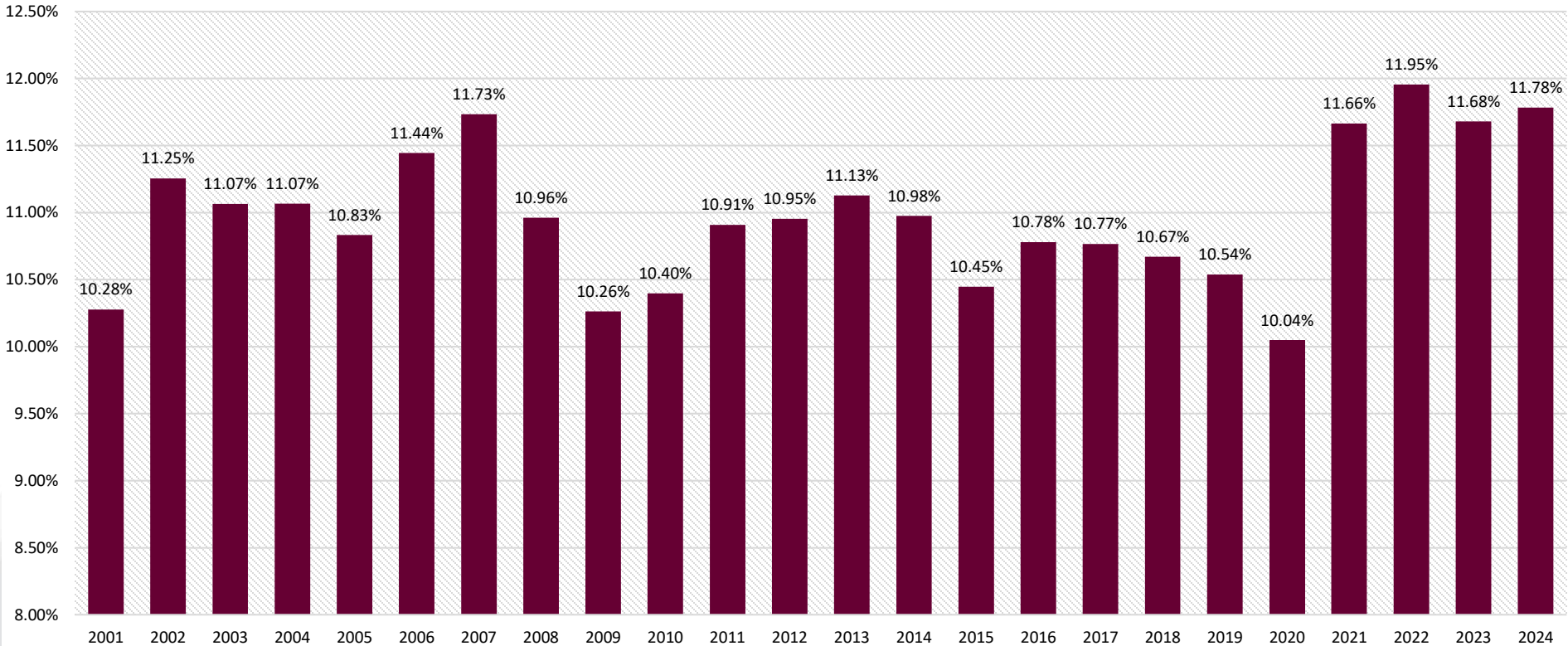
Abelardo Medina Bermejo

Guatemala, Centroamérica, 12 de febrero de 2025

1. Los resultados recientes de la recaudación tributaria:
Una evaluación en dos dimensiones
2. Un recordatorio de la situación de la SAT posterior a
La Línea
3. Avances en la creación de la percepción de riesgo y en
el nivel de cumplimiento voluntario
4. Algunas oportunidades para mejorar en el corto y
mediano plazo

1. Los resultados recientes de la recaudación tributaria : Una evaluación en dos dimensiones

La carga tributaria de Guatemala, Período 2001-2024



Generalidades y análisis por impuesto

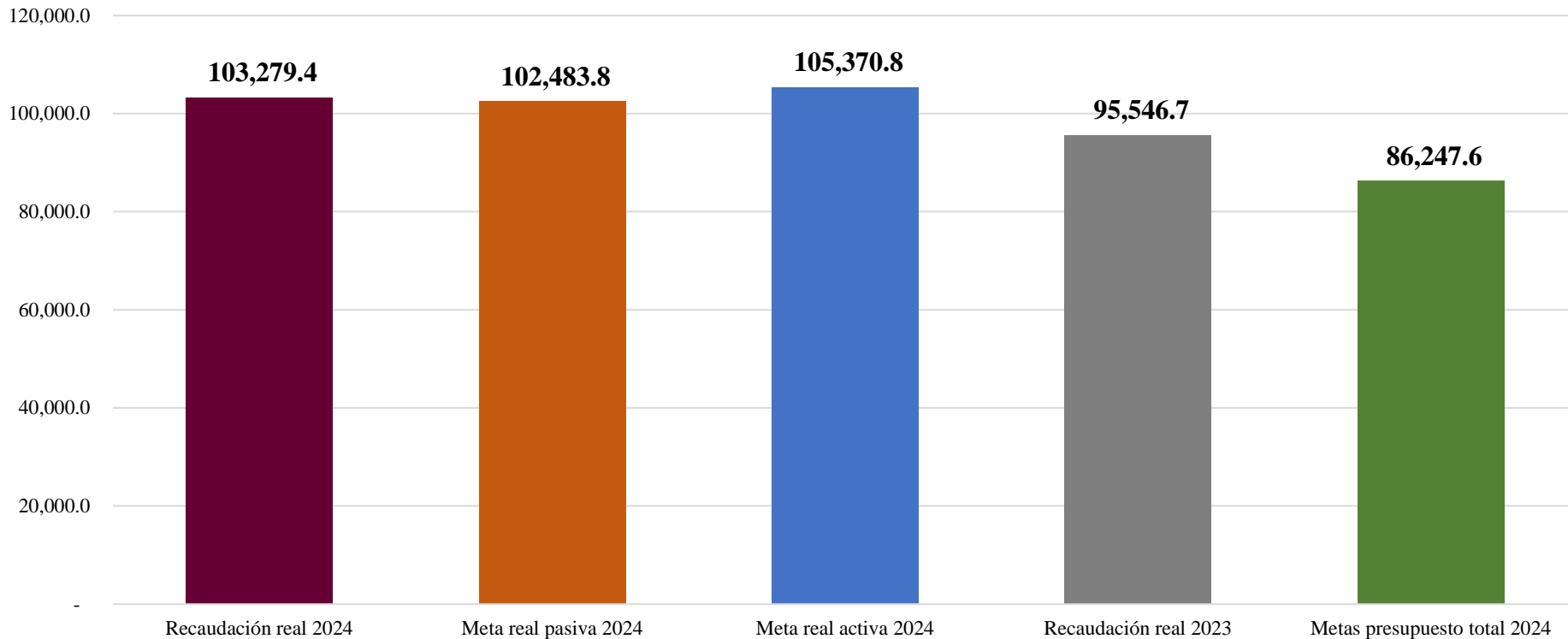
- Antes de evaluar: el aumento de la recaudación se produce por el crecimiento de la actividad económica y la reducción de la evasión por la implementación de “medidas administrativas”. En sentido contrario, las caídas se asocian a debilidad institucional de la SAT.
- La evaluación de los resultados debe hacer en términos del PIB y en reducción de las brechas de incumplimiento tributario.
- En general, los datos de 2024 muestran que, en términos pasivos (solo crecimiento de la actividad económica) los impuestos que cumplieron lo esperado fueron: ISR, ISO, IVA, DAI, IDP, Timbres, ISCV, Iprima y Bebidas. Los que reportan resultados “inexplicables”: Tabaco, Cemento, Salida del País y Regalías.
- No hay claridad sobre los efectos por impuesto causado por las “medidas administrativas” de la SAT.

La meta para 2024 y la política de subestimación de metas



- En noviembre 2023, el Icefi indicó que, otra vez, estaban subestimadas las metas. Estas con los datos disponibles, debían ser en forma pasiva (sin incluir “medidas administrativas”) de Q102,887.1 m. y no Q86,247.6 m. como incluía el presupuesto (ya con “medidas administrativas”)
- Al revisar dicho valor (con los datos reales de 2023 y el comportamiento estimado de las variables por el Banguat), se puede establecer que la meta pasiva debió ser de 102,483.8 millones.
- De esa cuenta, la meta activa o meta total, al sumar las “medidas administrativas” comprometidas en el Convenio (Q2,887.0 millones), debió ser de Q105,370.8 millones, equivalente a una carga tributaria de 12.0%.

Comportamiento de la recaudación tributaria en 2024





Evaluación de la recaudación: En el corto plazo: subestimación de metas

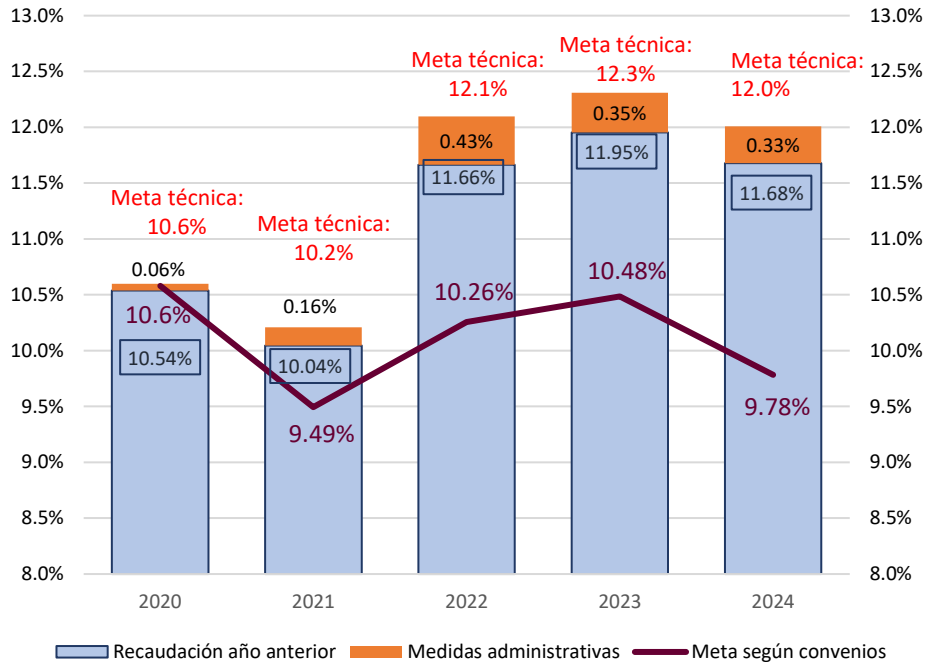
- Al analizar los valores cuidadosamente, se nota que la meta pasiva si fue superada por Q812.8 millones, lo que puede atribuirse al esfuerzo de la SAT.
- Sin embargo, no fue alcanzado el monto de “medidas administrativas” acordado en el Convenio, y por ende tampoco, la “meta activa” que debió estar vigente y que era convergente con la Política Económica del Gobierno.
- A diferencia de lo que ha sido anunciado publicitariamente, la meta total no fue sobrepasada en Q.17,031.8 millones.

En el mediano plazo: el rendimiento tributario mejoró en 2021, pero luego...

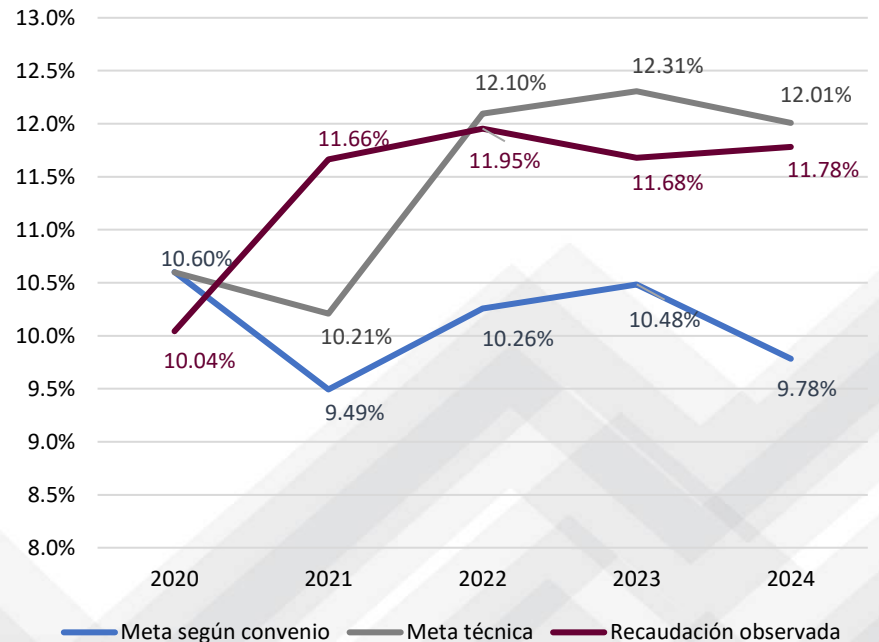
- Atendiendo a la letra muerta de los Convenios, las metas previstas para cada año de 2021-2024 fueron alcanzadas. Sin embargo, si hubiesen sido formuladas técnicamente, los niveles esperados de carga tributaria para el período 2020-2024, habrían sido de 10.6%, 10.2%, 12.1%, 12.3% y 12.0% respectivamente.
- De acuerdo a los resultados reales de recaudación, habrían existido problemas en algunos años para cumplir con la meta tributaria.
- El desorden deriva de una política institucional de subestimación de metas. La política mencionada es favorecida por: la falta de un Marco Tributario de Mediano Plazo convergente con la Política de Gobierno; la falta de una Política de Administración Tributaria, que alinee el MTMP al PEI y al POA de la SAT; a la ausencia de indicadores efectivos de productividad y resultados, y a la falta de evaluación objetiva de resultados.
- Los últimos tres aspectos son responsabilidad del Directorio.

Trayectoria observada de la recaudación y teórica de las metas

Guatemala: comparación de la estimación técnica de la meta de recaudación y el establecido en los Convenios de Metas, período 2020-2024



Guatemala: trayectoria de la recaudación observada, de las metas técnicas y de las metas definidas en los Convenios de Metas. Período 2020-2024

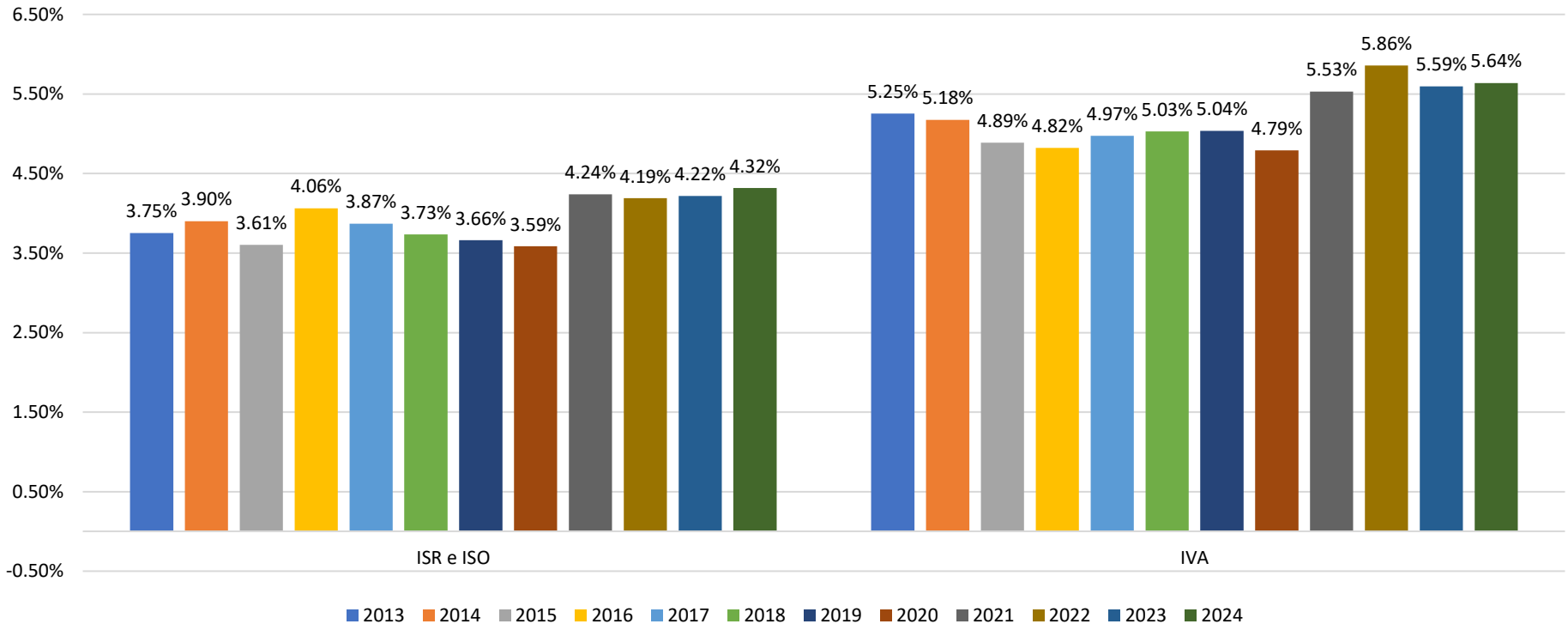


En el mediano plazo: el rendimiento tributario mejoró en 2021, pero luego...

- Al margen, es justo reconocer que los resultados conjuntos del período 2020-2024, muestran una mejora recaudatoria respecto de lo observado previo a la pandemia; en gran parte impulsado por la introducción de innovaciones tecnológicas y especialmente por la universalización del uso de la factura electrónica.
- Los datos muestran que, aunque la recaudación se redujo en 2020, se recuperó en forma extraordinaria en 2021, logrando un impulso importante en la productividad de los impuestos (especialmente ISR, ISO e IVA); que se mantuvo constante el resto de años, alcanzando en promedio 11.8% del PIB.
- Como tal, si se comparan los períodos previo y posterior a la pandemia, durante el quinquenio 2020-2024, la SAT obtuvo una recaudación que superó en Q26,077.4 millones, a la que en promedio se habría obtenido de mantener las prácticas de los períodos previos.
- El problema entonces es que, luego del *boom* de 2021, desde 2022 los cambios en efectividad del sistema son poco perceptibles y las “medidas administrativas” rinden poco o nada, por lo que la carga tributaria no describe trayectoria creciente consistente.



Recaudación del ISR y del IVA respecto del PIB. Período 2013-2024



Una discusión importante: ¿Qué tanto rinden las medidas administrativas?

- El propósito real de una administración tributaria es reducir la brecha de incumplimiento tributario. De acuerdo a la SAT, esta se redujo en el ISR del 78.0% al 70.1% del potencial entre 2013 y 2023, aunque en IVA se mantuvo en torno a 24.8%.
- Atendiendo a ello, y aunque el valor en Quetzales varía, si se pide a la SAT que se reduzca en un año 1% la brecha del ISR implicaría un aumento por Q500.0 millones y en el IVA por Q673.7 millones (datos 2025); ambos valores, adicionales al comportamiento pasivo de la recaudación.
- Se ha acostumbrado a solicitar a la SAT que recaude 0.3% del PIB o más, en la forma de medidas administrativas, lo que implicaría reducir en un año, aprox. 3.5% la evasión en ISR y 1% en el IVA, como mínimo.
- ¿Es posible? ¿Cómo se planifica en el PEI y el POA el alcance de dicho propósito?
¿Cómo lo evalúa el Directorio?



2. Un recordatorio de la situación de la SAT posterior a La Línea

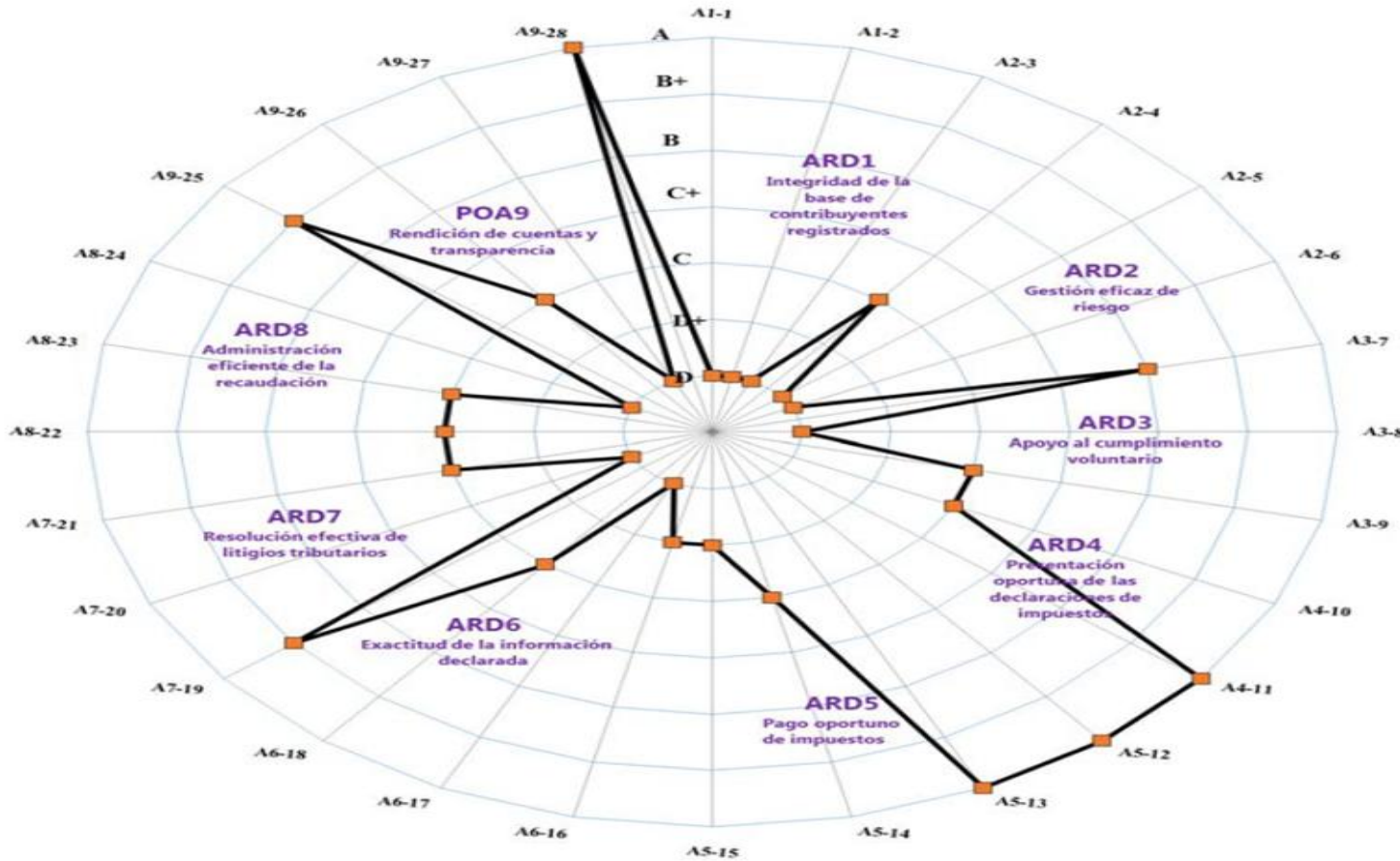
La situación posterior a “La Línea”

- Las mejoras en la recaudación tributaria derivan de la implementación de innovaciones en la forma de trabajar en la SAT (al margen de cambios legales), que incluye fortalecimientos en el control y fiscalización. No todas las innovaciones tienen efectos recaudatorios y no todas en el mismo plazo. Eso debe quedar bien plasmado en el PEI y en el POA
- En 2016, el Icefi presentó una “Hoja de Ruta para la recuperación de la SAT” que incluyó un diagnóstico que mostraba puntos de mejora en las áreas de gobernabilidad interna; gestión del recurso humano; opacidad funcional en diversos procesos; carencia de mecanismos de rendición de cuentas; incumplimiento de funciones en varias áreas, especialmente en la creación de riesgo y mejora del nivel de cumplimiento voluntario, y alto costo de funcionamiento.
- El documento, planteó una serie de recomendaciones e incluyó una propuesta de reforma legal para mejorar la transparencia y rendición de cuentas, la estabilidad para las autoridades, mejorar la gobernabilidad interna y mejorar la efectividad institucional.

El Banco Mundial y el lamtax

- En 2013, el Banco Mundial, utilizando su metodología lamtax, realizó una evaluación a la SAT en donde le asignó un rendimiento global medio.
- En la evaluación se destacó entre otras cosas: el alto grado de omisión de los contribuyentes, la baja efectividad de la fiscalización; la escasa capacidad de recuperación de la deuda en mora, los persistentes retrasos en la devolución de impuestos.
- El desempeño fue calificado como débil en aspectos como las relaciones externas, tributación internacional, cobranza coactiva, fiscalización, recursos humanos, información al contribuyente y en planificación y gestión. En muchas áreas se estimó que el rendimiento estaba por debajo del 50% de lo esperado.
- Los sistemas informáticos estaban fragmentados, dado que solo el 45.6% de las transacciones fueron procesadas electrónicamente en 2013 y solo el 27.7% de los servicios fueron cubiertos.

El FMI y el Tadat (2017)



Indicador	Score
A1-1	D
A1-2	D
A2-3	D
A2-4	C
A2-5	D
A2-6	D
A3-7	B
A3-8	D
A3-9	C
A4-10	C
A4-11	A
A5-12	A
A5-13	C
A5-14	C
A5-15	D+
A6-16	D+
A6-17	D
A6-18	C
A7-19	B+
A7-20	D
A7-21	C
A8-22	C
A8-23	C
A8-24	D
A9-25	B+
A9-26	C
A9-27	D
A9-28	A

El camino estaba mostrado...

¿Qué hacer?

SAT: Objetivos estratégicos contenidos en los planes estratégicos institucionales, período 2016-2025

PEI 2016-2020	PEI 2018-2023	PEI 2021-2025
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la recaudación de impuestos. / Recuperar la confianza de los contribuyentes. 2. Recuperar el control de las aduanas. 3. Fortalecer el capital humano, con altos niveles de especialización, pertenencia y compromiso institucional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la recaudación de manera sostenida. / Reducir las brechas de cumplimiento tributario. 2. Incrementar la eficiencia del servicio aduanero. 3. Fortalecer las capacidades de gestión institucional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar la recaudación de manera sostenida y reducir la brecha del incumplimiento tributario. 2. Facilitar a los contribuyentes el cumplimiento y el pago de sus obligaciones tributarias y aduaneras. 3. Propiciar una fiscalización asertiva que incremente la percepción de riesgo, el cobro efectivo y la reducción del incumplimiento tributario. 4. Eficientar el cobro administrativo y judicial. 5. Modernizar de manera integral el Servicio Aduanero y de Comercio Exterior. 6. Fortalecer las capacidades de Gestión y Transparencia Institucional.

Avances observados

- Se aprobó la reforma legal propuesta, que le dio estabilidad a las autoridades de la SAT y fortaleció la gobernabilidad interna. El Superintendente ahora tiene cinco años de funciones y se ajustaron las funciones del Directorio para que sus tareas sean más estratégicas.
- Lo observado permite denotar mejoras reales en muchas áreas, aunque habría que evaluar la profundidad y efectividad de los cambios. Entre ellas:
 - La calidad de la información de los contribuyentes;
 - Mayor disponibilidad de información;
 - Mejora en la seguridad informática;
 - Fortalecimiento en la identificación de los riesgos de incumplimiento (por uso de FEL);
 - Introducción de más y mejores herramientas informáticas para el control y cobro; Teórica reducción del costo de cumplimiento tributario
 - Fortalecimiento de la infraestructura
 - Más recurso humano (aunque no se conoce si la distribución es apropiada)
 - Enfoque en la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores
 - Imagen institucional de la SAT: reducción de la percepción de corrupción

Avances observados (2)

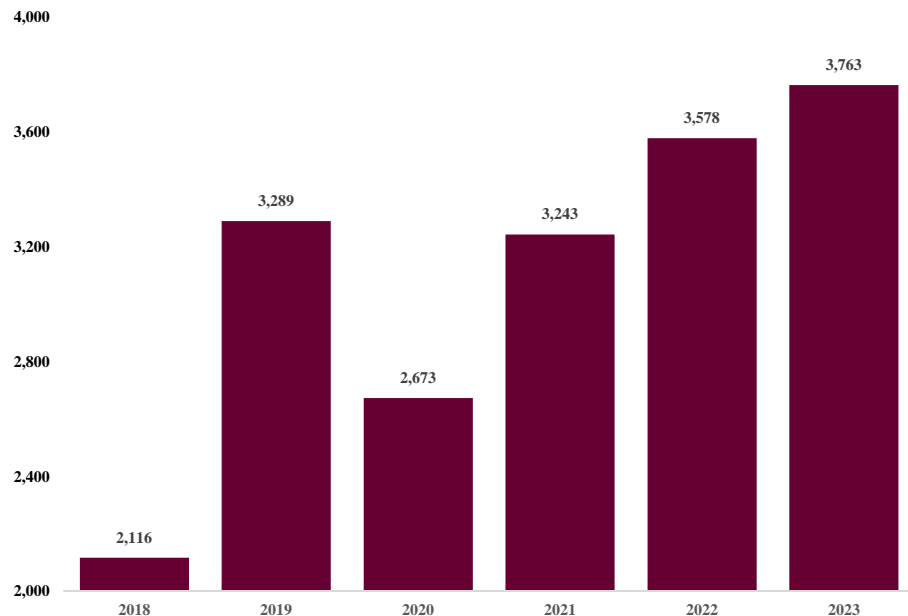
- Sin embargo, no existe una política de transparencia real que muestre el avance en resultados; además de hacer difícil la evaluación de cambios.
- La evaluación del cumplimiento de metas se focaliza en que el valor nominal de la recaudación supere a lo planteado en el Convenio, pero no hay una real evaluación de la construcción de capacidades para el mediano plazo. Además el reglamento emitido por el Directorio es incorrecto.
- No se conoce que hayan evaluaciones del trabajo que se realiza en cada línea de acción y de los KPIs en particular, especialmente en el alcance de resultados estratégicos, especialmente en el fortalecimiento del nivel de cumplimiento voluntario y de la percepción de riesgo.
- Se conoce que existe una nueva evaluación Tadat por el FMI, pero no se han dado a conocer los resultados
- Las Memorias de Labores no representan un efectivo sistema de rendición de cuentas, pero terminan siendo la única información disponible.

3. Avances en la creación de la percepción de riesgo y en el nivel de cumplimiento voluntario

El nivel de cumplimiento voluntario

SAT: Incorporación de nuevos contribuyentes por acciones de la SAT.

Período 2018-2023

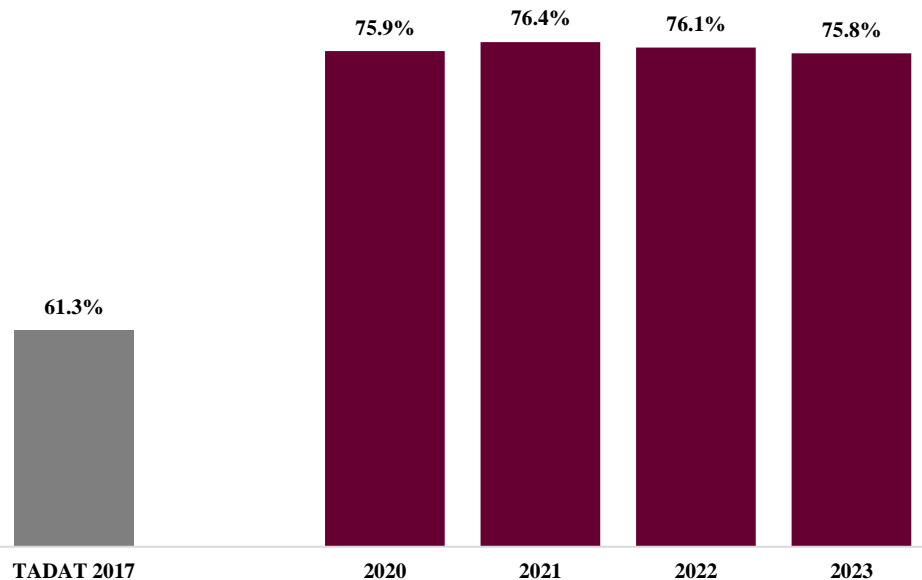


SAT: relación del número de contribuyentes efectivos y la población económicamente activa. Período 2012-2024 (est.)

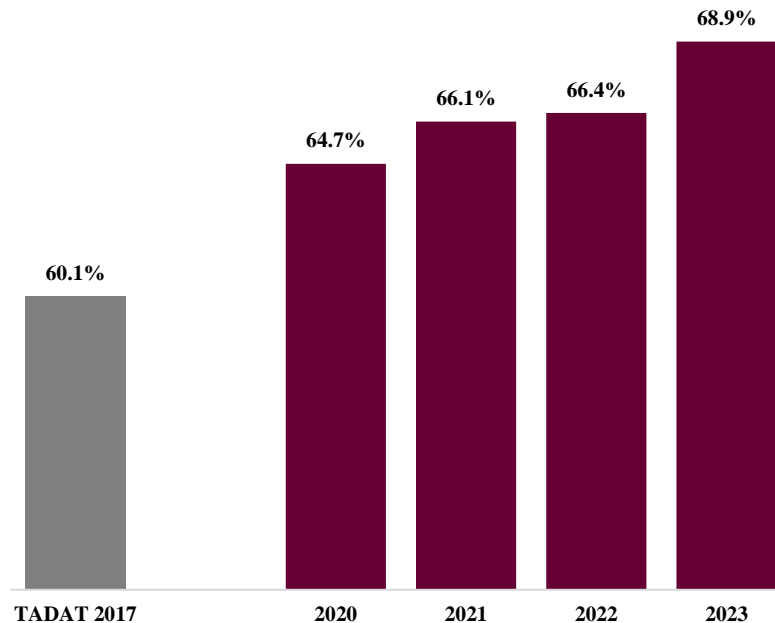
Año	Población económicamente activa	Contribuyentes efectivos	Relación
2012	6,235,064	739,256	11.86%
2013	5,990,436	718,342	11.99%
2014	6,316,005	790,548	12.52%
2015	6,536,775	785,483	12.02%
2016	6,538,631	849,843	13.00%
2017	7,121,994	949,577	13.33%
2018	7,145,191	1,071,696	15.00%
2019	7,419,943	1,144,318	15.42%
2021	7,407,379	1,194,258	16.12%
2022	7,220,568	1,230,953	17.05%
2023 est.	7,487,729	1,319,371	17.62%
2024 est.	7,764,775	1,327,310	17.09%

El nivel de cumplimiento voluntario (2)

Guatemala: porcentaje de las declaraciones de ISR presentadas en tiempo. Período 2017, 2020-2023



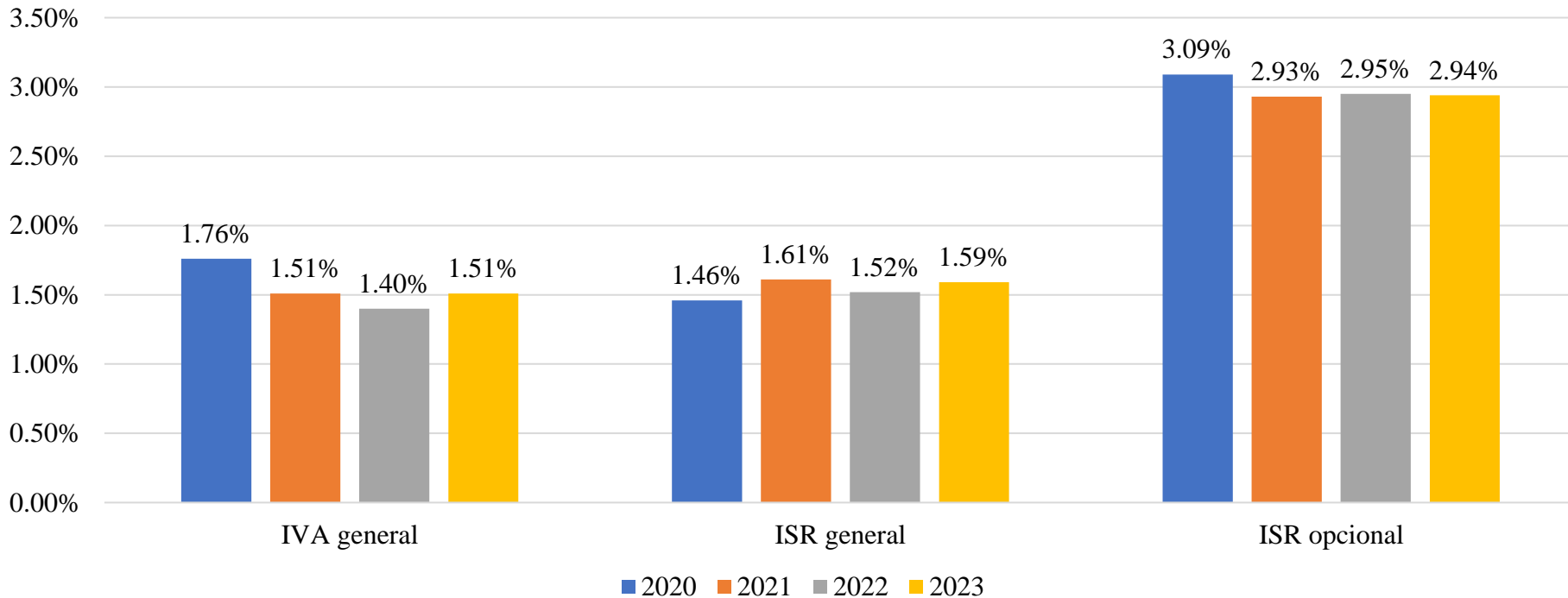
Guatemala: porcentaje de las declaraciones de IVA presentadas en tiempo. Período 2017, 2020-2023





El nivel de cumplimiento voluntario (3)

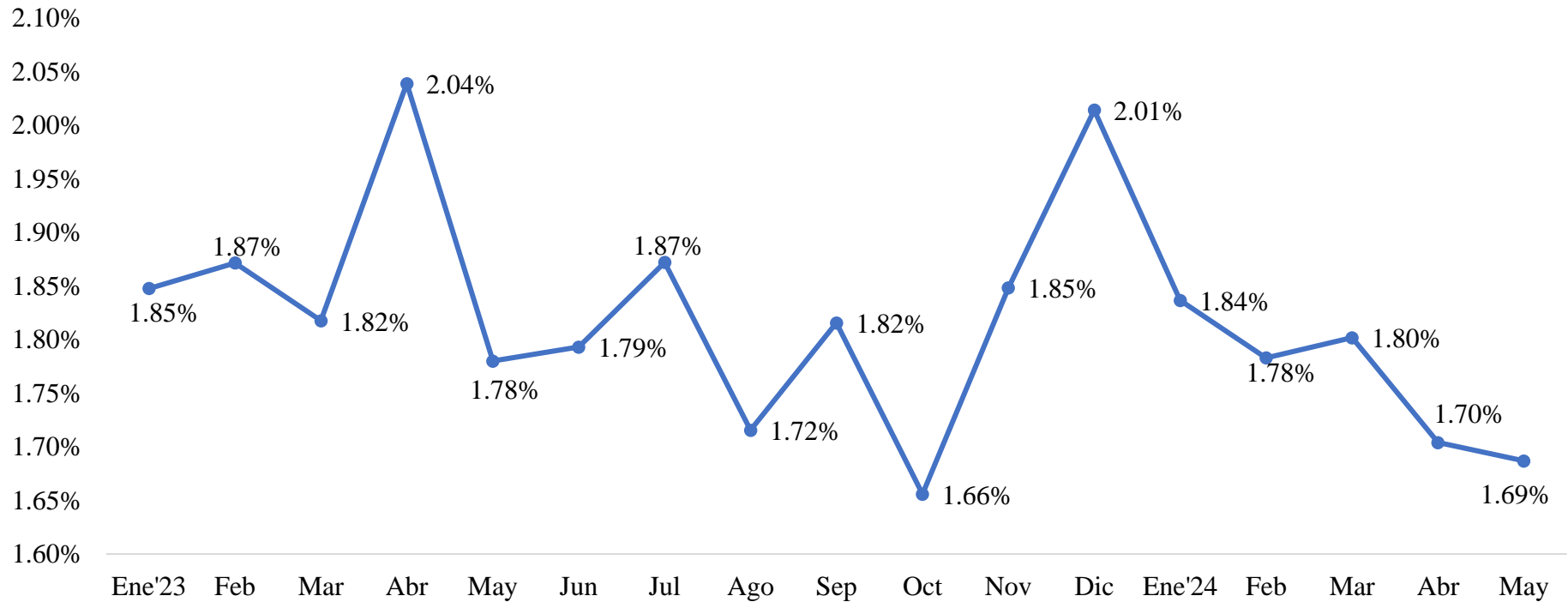
Guatemala: tasas efectivas de pago tributario reportadas en las declaraciones del ISR y del IVA. Período 2020-2023





El nivel de cumplimiento voluntario (4)

Guatemala: relación del monto reportado como ventas de bienes y servicios gravadas por medio de facturación electrónica y el pago reportado en las declaraciones del IVA. Período enero 2023 a mayo de 2024



La creación de percepción de riesgo

Guatemala: probabilidad de un contribuyente afiliado al IVA de ser visitado por la SAT. Período 2018-2023

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presencias fiscales	179,573	224,095	121,926	112,661	87,272	92,488
Contribuyentes con afiliación al IVA	1,271,928	1,357,229	1,398,433	1,459,552	1,523,639	1,355,096
Probabilidad de ser visitado	14.1%	16.5%	8.7%	7.7%	5.7%	6.8%

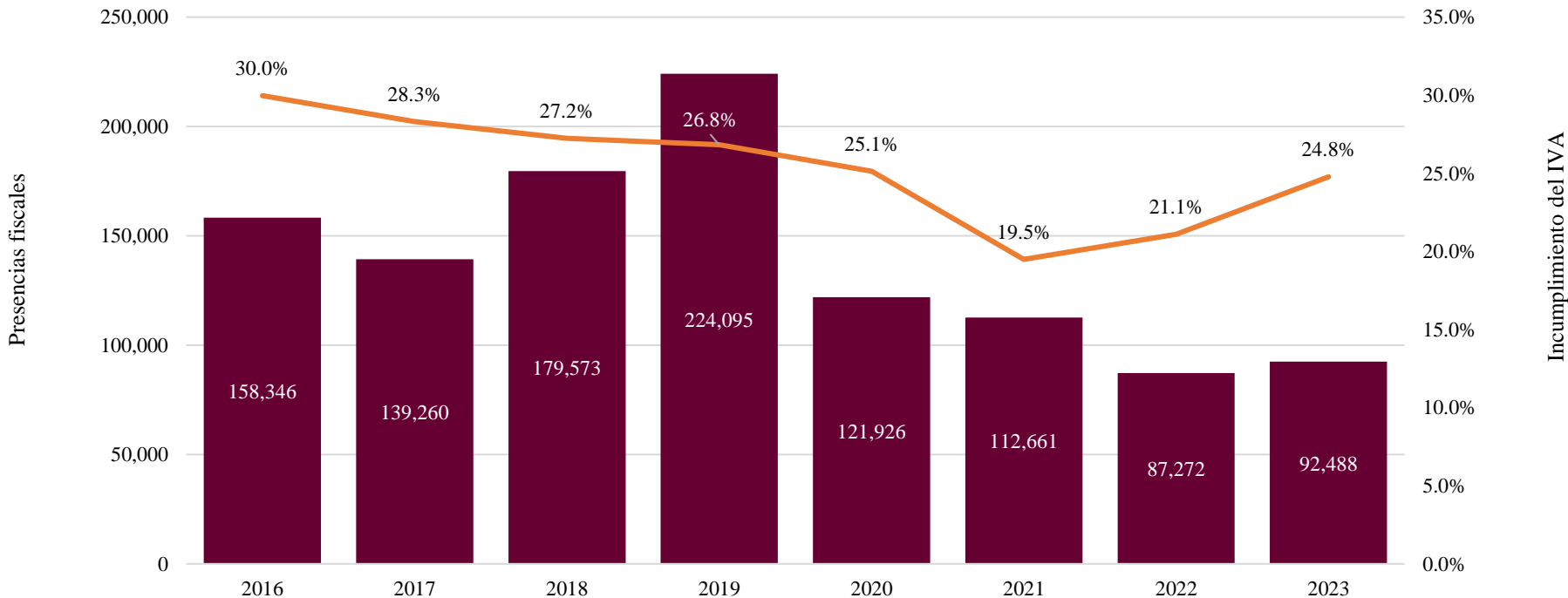
SAT: riesgo de ser visitado / auditado. Período 2018-2023

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presencias fiscales	179,573	224,095	121,926	112,661	87,272	92,488
Auditorías (sin incluir las de crédito fiscal)	1,496	1,143	1,183	1,342	2,502	536
Contribuyentes con afiliación al IVA	1,271,928	1,357,229	1,398,433	1,459,552	1,523,639	1,355,096
Riesgo (probabilidad) de ser auditado / visitado	0.118%	0.084%	0.085%	0.092%	0.164%	0.040%



La creación de percepción de riesgo (2)

Guatemala: relación entre la estrategia de presencias fiscales masivas y el nivel de incumplimiento tributario del IVA. Período 2016-2023

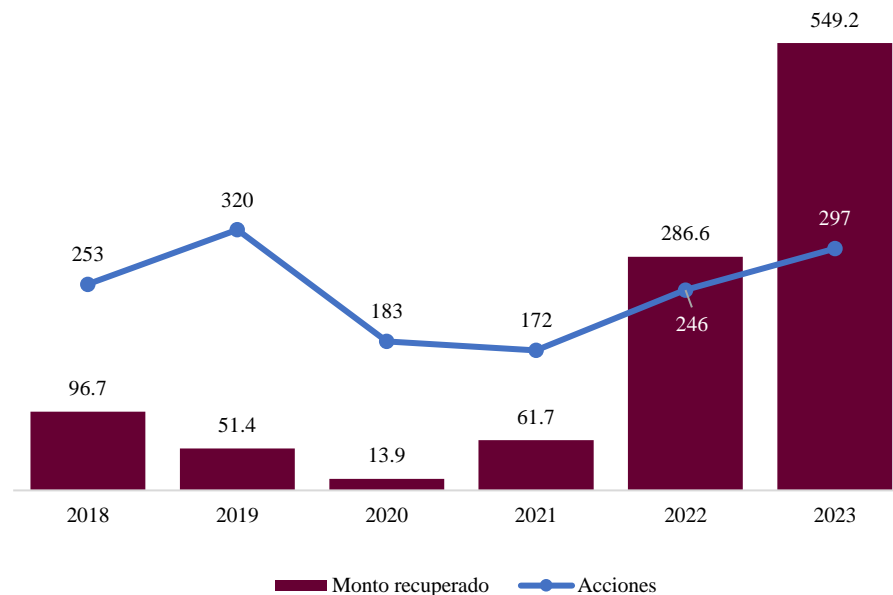


La creación de percepción de riesgo (3)

Guatemala: monto de las sanciones cobradas por la SAT como porcentaje del PIB y de la recaudación total. Cifras en millones de quetzales y porcentajes

Año	IVA	ISR / ISO	Total	% PIB	% recaudación
2015	128.4	142.6	271.0	0.057%	0.545%
2016	468.0	1,244.1	1,712.1	0.341%	3.164%
2017	162.4	210.2	372.6	0.071%	0.657%
2018	161.8	128.1	289.9	0.053%	0.493%
2019	195.5	218.5	413.9	0.070%	0.661%
2020	199.9	203.2	403.1	0.067%	0.669%
2021	252.9	284.8	537.6	0.080%	0.689%
2022	290.8	324.2	615.0	0.083%	0.694%
2023	295.6	354.1	649.6	0.079%	0.680%
Total	2,155.3	3,109.6	5,264.9		

Guatemala: ingresos tributarios reportados como consecuencia de la utilización de los procedimientos de resolución de conflictos tributarios. Datos en millones de quetzales y número de acciones de fiscalización involucradas. Período 2018-2023



4. Algunas oportunidades para mejorar en el corto y mediano plazo

Algunas recomendaciones...

- El Minfin debe emitir su MTMP para que se conozcan las perspectivas esperadas de la recaudación.
- El Directorio de la SAT, encabezado por el Minfin, debe ocupar su papel estratégico y emitir su Política de Administración Tributaria, que debe incluir tanto aspectos para el fortalecimiento de la transparencia institucional, como para la formalización de las líneas estratégicas del PEI, de tal forma que alcancen los valores recaudatorios planteados por el MTMP.
- El Superintendente y su equipo deben formular su POA para dar cumplimiento al PEI. El Directorio debe evaluar la gestión operativa a partir del cumplimiento de lo planteado en estos planes, que incluyen el alcance de la meta recaudatoria y el compromiso de reducción del incumplimiento. Importante: la SAT no debe generar los datos para la evaluación porque se convierte en juez y parte.
- El PEI y el POA deben disponer de indicadores de evaluación de resultado y de productividad, especialmente para las áreas de cumplimiento voluntario y generación de riesgo, de tal forma que se facilite la evaluación.
- Las metas deben ser formuladas técnicamente, aunque el Presupuesto no se apruebe.
- En “medidas administrativas” el Minfin debe validar los estudios de brechas de incumplimiento y definir en forma conjunta con la SAT, los horizontes máximos de recaudación que pueden incorporarse en la planificación de corto y mediano plazo. También deben exigirse revisiones del gasto tributario, del impacto del contrabando y de los regímenes especiales.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org