

BOLETIN

ECONOMIA

al
día

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, U S A C

3er. Nivel, Edif. S6, Ciudad Universitaria, Zona 12, Ciudad de Guatemala.

Guatemala, septiembre 2016

No. 9

La SAT y el fortalecimiento de sus funciones de cobro y fiscalización

-Medidas, obstáculos políticos y perspectivas respecto
a las metas de recaudación-

Año 2016

*Elaborado por Mara Luz Polanco**

* Economista e investigadora en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

1. Restructuración de la SAT, medidas y obstáculos políticos

1.1 Antecedentes

Durante los últimos años, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), se dio a conocer por la imposibilidad de cumplir con las metas de recaudación pactadas con el gobierno de la república. Durante el Gobierno de Otto Pérez Molina, los medios de comunicación pusieron una atención especial en los obstáculos que la SAT tenía para llegar a la meta estimada, y en más de una ocasión se refirieron a las fallas en el cálculo de la misma y a la dificultad que tiene la institución para hacer efectivo el cobro de impuestos. En 2015, en medio de las denuncias por actos de corrupción en los que participaron varios de sus principales funcionarios, incluidos tres exsuperintendentes, la diferencia entre los tributos programados y los recaudados fue de Q. 4,970.4 millones, la más grande de los últimos años (ver Cuadro No. 1)



Cuadro No. 1
República de Guatemala
Ingresos tributarios programados y recaudados netos
Período 2009-2016

Año	Programado	Recaudado	Brecha	%
2009	30,500.00	31,811.70	1,311.70	4.3
2010	33,454.30	34,772.00	1,317.70	3.9
2011	38,789.80	40,292.20	1,502.40	3.9
2012	42,084.80	42,818.60	733.80	1.7
2013	49,107.00	46,316.40	- 2,790.60	-5.7
2014	51,500.70	49,096.90	- 2,403.80	-4.7
2015	54,701.10	49,730.70	- 4,970.40	-9.1
2016	54,229.00	32,365.40	- 21,863.60	-40.3

La recaudación de 2016 se refiere al período enero-julio. Fuente: Elaboración propia con información de SAT, Memorias de Labores 2009-2015.

Con anterioridad ya se había hecho presente ese desbalance y las dificultades para llegar a financiar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, pero entre 2012 y 2015 la situación fiscal claramente había empeorado. Por supuesto, las causas superaban con mucho la labor de la administración tributaria, pero era evidente que el modelo en el que ésta se desarrolló a partir de 1997 se estaba agotando, sus directivos incluso llegaron a plantear la necesidad de contratar una empresa para que se encargara de la recaudación, lo cual fue objetado por distintos analistas, pues la institución pretendía ceder a otros su función principal. Lo cierto es que desde su creación la SAT fue presa también de la influencia de las élites económicas y políticas que durante años debatieron sobre la conveniencia o inconveniencia de aumentar la carga tributaria, cuestión que reflejó en diferentes reformas, pero que a juzgar por los resultados, también afectó sus posibilidades institucionales.

Lo que ocurrió después, a partir de abril de 2015, cuando el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG), dieron a conocer la existencia del grupo paralelo La Línea que operaba en las aduanas y defraudaba al fisco con el conocimiento y participación de los más altos funcionarios del Estado y de la SAT, dejó al descubierto el estado de hipercorrupción existente en el país, pero evidenció a la vez cómo los poderes fácticos habían influido directamente en el estado de la institución. Del caso La Línea se deducía que había al menos un grupo de empresarios que preferían pagar sobornos para no cancelar todo lo que debían pagar al fisco y que varios de los altos funcionarios de la SAT estaban más interesados en las dádivas que recibían de los contribuyentes que en elevar la recaudación. Otros casos, como el de Aceros de Guatemala, también revelaron que los funcionarios de la SAT, encargados de los cobros por evasión o defraudación, empresarios y otros empleados se habían coludido para defraudar al fisco, es decir, que la función de fiscalización y control de la SAT también era presa de la corrupción.

Quedó claro entonces, lo que ya se sabía respecto a la corrupción existente en el país, y cómo ésta era coherente con un estado de

impunidad que de acuerdo con el Comisionado, Iván Velásquez, “probablemente (...) ha sido una estrategia del poder para mantener sus privilegios”¹. La debilidad de las instituciones, incluida la SAT atiende a la forma cómo se ha reproducido el poder y el capital en el país: poder oligárquico, corrupción del sistema político, privilegios y escasa tributación. Debilidad que afectó distintas áreas de la administración tributaria, y por supuesto, vulneró de manera singular su función de control y fiscalización porque ésta quedó sujeta a la discrecionalidad y vulnerabilidad de los funcionarios públicos.

Casi 30 años pasaron desde la creación de la SAT, tiempo durante el cual se hicieron modificaciones pero insuficientes para lograr su fortalecimiento. Y es que la función de fiscalización de la SAT también fue socavada por la corrupción del sistema de justicia, sujeto a los poderes fácticos y la impunidad. En el interior, la SAT careció de una instancia específica y especializada para conocer y resolver los casos en contra de los contribuyentes, dejando esta función al Directorio. En el exterior, tampoco se constituyeron tribunales especializados en los asuntos de la cobranza de impuestos, abriendo la puerta a largos procesos judiciales, estrategias jurídicas y sobornos que fueron aumentando los casos sin resolver, al punto que actualmente la Superintendencia informó que el monto en disputa con los contribuyentes al mes de julio de 2016, asciende a Q.10,000.0 millones.

En esas condiciones, la solución de la problemática fiscal depende en gran medida de la efectiva reestructuración de la SAT, y para ello, necesariamente de la capacidad que tenga para fortalecerse políticamente, haciendo frente a la corrupción y la impunidad reproducida en su interior por los poderes fácticos.

1.2 La estrategia de persecución y recuperación de adeudos y la reacción de la cúpula empresarial

1. Iván Velásquez, Es posible sentar en el banquillo de los acusados a quienes se sentían intocables e inalcanzables por la justicia. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Guatemala, 10 de agosto de 2016. Edición electrónica en: http://www.cicig.org/index.php?page=NOT_077_20160810

El escenario político que se generó en 2015 abrió la puerta para cuestionar con más rigor a la Administración Tributaria, de lo cual se han derivado al menos dos hechos importantes relacionados con la necesidad de fortalecer la institución, incluidas sus funciones de control, fiscalización de los contribuyentes y cobro de tributos: a) El nombramiento del nuevo Superintendente, Juan Francisco Solorzano Foppa, que trabaja con un nuevo equipo; y b) la aprobación del Decreto 27-2016, “Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria”.

Respecto a la primera cuestión, al finalizar el primer semestre del año, la SAT ha salido fortalecida al impulsar una estrategia orientada a mejorar su labor de cobranza, pues a la fecha ha llevado a cabo la intervención de varias empresas que tenían cuentas pendientes con la institución y ha realizado otros cobros administrativos que han incrementado de manera importante la recaudación fiscal. De acuerdo con información del MP y artículos de prensa, durante el período comprendido entre el 1 de enero al 15 de julio, con el apoyo de la Fiscalía de Delitos Económicos del MP y la SAT el Estado recuperó

Cuadro No. 2

Pagos realizados a la SAT por las empresas intervenidas o con la utilización de medidas no judicializadas

En millones de quetzales

Empresa	Monto
Aceros de Guatemala	817.919.000.00
Farmacias Galeno	25.813.212.18
Ajemaya (Big Cola)	27.826.382.53
Hotel Camino Real	44.800.194.86
Bella Mar	370.000.000.00
DEOCSA Y DEORSA	130.498.194.68
Olmeca	53.546.674.63
UNISUPER	8.143.070.00
Tecnología Agrícola S.A.	9.982.702.26
Exportaciones Tarazab S.A.	2.555.185.84
Total	1,491,084,616.98

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio Público y artículos de prensa.

al menos Q. 1,491.1 millones provenientes de empresas que tenían deudas con el fisco. De lo recuperado, informó el MP, una parte corresponde a impuestos y multas pagadas derivadas de la persecución penal estratégica y las medidas precautorias de intervención de las empresas a través de la coordinación entre el MP y la SAT, y otra corresponde a empresas que han pagado lo defraudado sin que existiera intervención². Entre las empresas intervenidas se encuentran Aceros de Guatemala, Farmacias Galeno, Farmacias de la Comunidad, Hotel Camino Real y Bellamar, todas acusadas por los delitos de defraudación tributaria y algunas de ellas también por el delito de casos especiales de defraudación tributaria. A la empresa Aceros de Guatemala, por ejemplo, se le procesa por haber sobornado a altos funcionarios de la SAT para modificar los informes de la institución en los cuales se les sindicaba, por ejemplo, de simular la compraventa de chatarra a "empresas de cartón", con el fin de inflar sus gastos para reclamar el crédito fiscal correspondiente. Asimismo, entre las empresas que pagaron con medidas desjudicializadas están las distribuidoras de energía eléctrica DEOCSA Y DEORSA, Olmeca y UNISUPER.

Esta acción de la SAT puede considerarse un avance en el proceso de recuperar su función de cobranza a las grandes empresas que desde hace tiempo, haciendo uso de sus recursos e influencias, han defraudado al fisco y retardado los procesos administrativos y judiciales, evitando el pago de los tributos correspondientes.

La utilización de medias de intervención y otras de carácter penal, es una estrategia que busca capitalizar el espacio político que se ha abierto actualmente para reestructurar la institución con la intención de restituirle a la SAT plenamente las funciones que debía haber adoptado desde su creación y que quedaron frustradas ante la corrupción y la impunidad que acompañó al proceso político que se instauró tras el fin de la guerra interna. El énfasis en el apercebimiento

2 . Ministerio Público, Investigaciones de la Fiscalía de Delitos Económicos permiten históricas recaudaciones. Guatemala, 15 de agosto de 2016. Edición electrónica en: <https://www.mp.gob.gt/2016/08/15/investigaciones-de-la-fiscalia-de-delitos-economicos-permiten-historicas-recaudaciones-en-lo-que-va-del-año/>

a grandes evasores que han gozado de privilegios y de la venia que desde el interior le brindaron los propios funcionarios de la SAT, debe interpretarse también como parte de ese proceso que con el apoyo de la CICIG pretende fortalecer las instituciones acabando con la cooptación del Estado.

En ese contexto político, la intervención de empresas por parte de la SAT es una acción en contra de la impunidad que también ha beneficiado a los grandes empresarios, y que por ello ha encontrado apoyo social, pero también ha sido recibida con reservas por el empresariado organizado que defiende los intereses de sus agremiados. En este sentido, las cámaras agrupadas en el CACIF, han manifestado a favor de que se deduzcan responsabilidades a los evasores, pero aunque los casos dados a conocer por la SAT han seguido la vía administrativa y penal correspondiente, también han insistido en que ésta siga el debido proceso, lo cual no deja de ser una forma de presionar al ente recaudador para que baje la intensidad de la persecución penal, pues además, la SAT ha dicho que busca recuperar los Q. 10,000.0 millones correspondiente a casos de cobranza que están en proceso penal desde hace varios años. En declaraciones recientes el Presidente del CACIF, José González-Campo, dijo "Esperamos que (la SAT) cumpla con su función, pero primero agotando todos los recursos legales administrativos. (...) Hay que agotar primero las opciones de diálogo. (Los contribuyentes investigados) deben sentir que tienen derecho de defenderse"³.

Respondiendo a la reacción del CACIF, Solorzano Foppa dijo a la prensa que la medida de la intervención era legal y que si las administraciones anteriores no la utilizaron fue porque así lo decidieron. Agregó que aunque tratarán de hacer un uso limitado de la vía penal, "la intervención o no de una empresa dependerá de las investigaciones que haga el Ministerio Público". Afirmó luego que "Ellos -los empresarios- saben quiénes son y cuáles son sus obligaciones."⁴

3 . Claudia Palma y Urías Gamarro, CACIF pide a la SAT bajar intensidad de la persecución penal. Prensa Libre. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cacif-pide-a-sat-bajar-intensidad-a-la-persecucion-penal> Guatemala, 6 de agosto de 2016.

4 . Ibidem.

Y es que en efecto, las informaciones de prensa refiriéndose a las declaraciones y acciones de CACIF dejan al descubierto que la cúpula empresarial, que reiteradamente ha pedido reglas claras y procedimientos sencillos y efectivos, en realidad no está dispuesta a que se le aplique la ley con todo rigor, como es necesario para fortalecer el poder tributario del Estado.

De hecho, la iniciativa de reforma tributaria presentada por el Ministerio de Finanzas Públicas al Congreso de la República a mediados de agosto, y retirada recientemente por el Presidente de la República, buscaba en el Artículo 25 dejar la puerta abierta a los funcionarios de la SAT para que actúen discrecionalmente respecto al cobro de tributos y multas dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, dándole a la institución la facultad de conceder facilidades de pago a los contribuyentes que lo requieran aunque hayan sido objeto de una auditoría o se encuentren en alguna fase de imputación por la vía administrativa o de lo contencioso administrativo.⁵ Agrega el artículo que dicha "disposición abarca a los sujetos pasivos contenidos en el Artículo 91 del Código Tributario" y que la SAT "podrá suscribir convenios de pago hasta por un máximo veinticuatro (24) meses, cumpliendo con lo indicado en el artículo 40 del Código Tributario." Es decir, que esta disposición pretende también suplantar el contenido del Código Tributario, mitigando las sanciones dispuestas en el Artículo 91 para los agentes de retención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que no cumplan con enterar de lo recaudado a las cajas fiscales en un plazo de 30 días contados a partir de la notificación del requerimiento realizado por la SAT. Pues de acuerdo con el Artículo 70 del Código Tributario, este incumplimiento obliga a la SAT a denunciar el hecho ante la autoridad judicial penal competente. Esta disposición señala además que "el pago del impuesto defraudado por el imputado no lo libera de su responsabilidad penal"⁶.

Y aunque la iniciativa de reforma ha sido criticada por los empresarios

5 . Ministerio de Finanzas Públicas, Iniciativa Ley de Recuperación de la Capacidad Fiscal del Estado. Pg. 26.

6 . Congreso de la República, Código Tributario. Artículo 70.

organizados, en la modificación mencionada se observan claramente los intereses del sector empresarial organizado, uno de cuyos principales representantes en el gobierno de Jimmy Morales, es precisamente del Ministro de Finanzas, Julio Héctor Estrada, quien fuera Director Ejecutivo del Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), así como Coordinador Técnico del Proyecto "Mejoremos Guate", que impulsa la Fundación para el Desarrollo (FUNDESA), entidad fundada por miembros del sector privado, presidida por Felipe Bosh, del Grupo Multiinversiones. Estrada es también hijo de la actual Directora de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (Agexport), gremial adscrita al CACIF, Fanny de Estrada.

En ese sentido el Artículo 25 de la propuesta de reforma fiscal mencionada, parece recoger las preocupaciones del sector privado respecto a la intervención de las empresas que han defraudado al fisco y la intención de evitar en lo posible el riesgo de persecución penal contra sus agremiados.

1.3 Los cambios en la administración tributaria junto al discurso que socava el poder tributario del Estado

La otra medida importante que fue tomada para mejorar el funcionamiento de la SAT, es la reforma a su Ley Orgánica contenida en el Decreto 37-2016, que pretende el fortalecimiento de la institución en distintos aspectos, y entre las importantes modificaciones se encuentran las siguientes: a) el Superintendente ya no será nombrado directamente por el Presidente de la República sino por el Directorio; b) el Directorio estará integrado por cuatro personas, una de ellas será el Superintendente y las otras tres serán el Ministro de Finanzas Públicas y dos personas más también nombradas por el Presidente aunque escogidas de un listado de candidatos elaborado por la Comisión de Postulación; c) Se crea el Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero, instancia que tendrá a su cargo resolver los recursos en materia tributaria y aduanera; d) se crea una dependencia encargada de realizar auditorías internas para evaluar la aplicación de sistemas de control que tendrá además la función de investigar a los empleados

y funcionarios de la institución; también se crea una dependencia encargada de resguardar la información pública y d) se reforma la Ley de Bancos y Grupos Financieros para permitir a la SAT requerir información sobre las transacciones bancarias de las entidades que se encuentran bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos, en los casos "en que exista duda razonable de las operaciones que ameriten un proceso de investigación, siempre que la información se solicite con propósitos tributarios ante juez competente quien tendrá tres días para resolver"⁷.

Entre esas modificaciones sobresale la creación del Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero, pues esta función fue siempre realizada por los miembros del Directorio junto a las otras actividades que le correspondían, lo cual contribuía por un lado, a dificultar el avance en los procesos y la aplicación pronta de la justicia, y por el otro, limitaba el tiempo que el Directorio debía tener para la realización de sus demás funciones.

La otra cuestión fundamental para mejorar la recaudación tributaria a través del combate y persecución del incumplimiento tributario es el procedimiento que se estableció para que la SAT tenga acceso a la información sobre las cuentas bancarias de los contribuyentes. Ahora podrá acceder a las mismas cuando tenga la sospecha de que los contribuyentes están engañando al fisco. Sin embargo, esta facultad fue limitada por algunas enmiendas planteadas en el seno del Congreso de la República, entre éstas la obligación de que la SAT haga la solicitud de información bancaria en el requerimiento de información que origina el proceso administrativo, lo que implica que informará al contribuyente sobre la investigación de sus cuentas. La otra limitación se refiere a que la solicitud de información debe de ser tramitada por un juez competente, quien deberá responder en un plazo de tres días. Asimismo, aunque el Artículo 15 de la Constitución establece que la ley no tiene efecto retroactivo, salvo en materia penal

7 . Ministerio de Finanzas Públicas, Congreso aprueba ley de fortalecimiento y transparencia de la SAT. Guatemala, 26 de julio de 2016. Edición electrónica en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/notaprensa6.pdf>

cuando favorece al reo, el Presidente de la República por medio de su bancada en el legislativo insistió en que esta disposición fuera incluida en el Artículo 75 del Decreto 37-2016, en el cual se expresa que todos los artículos del mismo atiendan a lo establecido en el referido artículo constitucional.

Esa decisión, apoyada por varias bancadas en el Congreso, pero sugerida por el mismo Presidente de la República, no cambia en nada la ley aprobada, pero es una expresión de cómo la clase política, con sus acciones, reproduce la debilidad del poder tributario del Estado, al insistir en plasmar en la legislación una norma innecesaria, pero que tiene la función de complacer las demandas del sector privado organizado, temeroso de que sus cuentas sean investigadas.

En ese contexto, parece evidente que aunque se están dando cambios políticos importantes adentro y afuera de la SAT, éstos no son lo suficientemente radicales como se requiere para mejorar las finanzas del Estado, porque para hacer cambios profundos en ésta área es preciso cuestionar el poder constituido y superar la cultura de impunidad sobre el que se sustenta, y que en el caso de las finanzas públicas supone privilegios, evasión y elusión fiscales y resistencia a la acción de la justicia.

2. El tratamiento de la problemática fiscal en la ruta del Plan Alianza para la Prosperidad

Al respecto, se observan fuerzas que buscan fortalecer la institucionalidad y otras que buscan mantener si no todos, sus principales privilegios, en un contexto que parece claramente definido por la promoción del Plan Alianza para la Prosperidad impulsado por los Estados Unidos, cuyo éxito dependerá en gran medida de su efectivo financiamiento. Sobre este aspecto, es oportuno recordar aquí que dicho Plan en su quinta línea de acción estratégica referida al fortalecimiento de las instituciones, se centra en la problemática fiscal, a saber: a) Fortalecimiento de la administración tributaria; b) Promoción de la convergencia de los sistemas tributarios; y c) Mejoramiento de la transparencia y efectividad del gasto.

Respecto a la literal "a", el Plan hace referencia a la eficiencia y eficacia en la recaudación de impuestos con el fin de reducir la evasión, así como racionalizar y controlar los gastos tributarios. En este ítem se indica que durante el presente año "se impulsará una agenda de reformas legislativas para dotar a las administraciones tributarias con las herramientas necesarias para luchar en contra de la erosión de la base tributaria y evitar el traslado de utilidades"⁸ con el fin de cerrar las puertas a la evasión y limitar los abusos en la planeación tributaria por parte de los contribuyentes. Ahí también se hace referencia a la profesionalización de recursos humanos dentro de la SAT, asimismo, en el numeral 4.3 sobre acceso e intercambio de información tributaria, patrimonial y financiera, entre otras cosas, se dispone eliminar las barreras para el acceso a la información financiera y patrimonial de los contribuyentes por parte de las autoridades correspondientes.

En ese sentido, es claro que la agenda nacional sobre la problemática fiscal está siguiendo la ruta de lo establecido en el Plan Alianza para la Prosperidad y que en el caso de Guatemala, las acciones del MP, la CICIG y la SAT están siendo impulsadas también por la agenda de los Estados Unidos en materia de seguridad para el Triangulo Norte de Centroamérica. En este contexto la recomposición de las finanzas públicas que debe acompañar el Plan, ha obligado al gobierno de Jimmy Morales a seguir la trayectoria de reestructuración de la SAT que se promovió a finales del 2015 en el marco de la crisis política, condiciona al gobierno y al sector privado organizado a realizar acciones que buscan cumplir con esos compromisos, generando a la vez conflictos relacionados con los intereses y el discurso creado históricamente en torno a la tributación.

En ese contexto político, se observan fuerzas cuyas acciones son contradictorias. Los empresarios, por ejemplo, quieren concretar el proyecto político externo del Plan Alianza para la Prosperidad para beneficiarse del flujo de recursos e inversión que se propone,

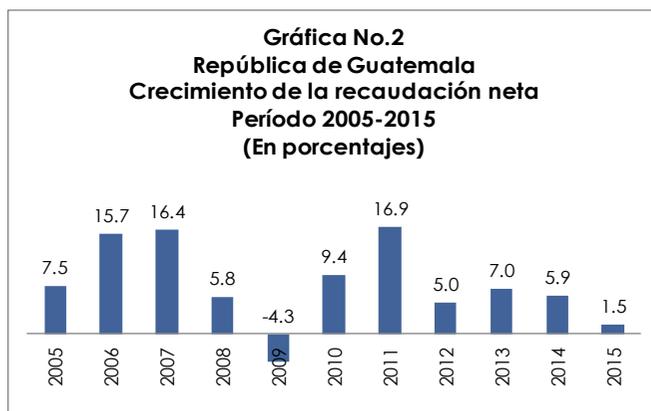
8 . Plan Alianza para la Prosperidad del Triangulo Norte, Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. Acciones estratégicas. Pgs. 13-14. Edición electrónica en: http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/plan_version_3.pdf

pero reproducen con su actuar el discurso de resistencia al pago de impuestos y plena fiscalización. Postura que es avalada por los diputados en el Congreso de la República que aunque concretaron la reforma a la Ley Orgánica de la SAT, también dieron muestras de ambigüedad en la discusión del acceso de la SAT al secreto bancario. El gobierno por su parte, ha apoyado las acciones del Superintendente dirigidas a recuperar la recaudación persiguiendo a los contribuyentes que defraudan al fisco, pero envió, y retiró del Congreso una reforma tributaria que pretende sólo recuperar la recaudación en el corto plazo y generar otras condiciones legales para dar facilidades de pago a los deudores. Se trata de una iniciativa de reforma tributaria que no analizaremos aquí, pero que aunque a primera vista parece responder a aquellos requerimientos, en el fondo es sólo el resultado de unos pocos consensos que resultan insuficientes para concretar la reforma fiscal integral que el país necesita para hacer frente a los grandes déficits sociales.

Por su parte, el MP y la CICIG parecen ser las instituciones sobre las cuáles políticamente se apoyan los cambios y las propuestas de reestructuración fiscal, lo que en este caso coincide también con el hecho de que el nuevo Superintendente, se desempeñó durante muchos años como investigador del Ministerio Público en donde participo en el análisis y seguimiento de casos de defraudación fiscal y aduanera, y en la detección de estructuras criminales, en la Dirección de Análisis Criminal del MP. De ahí la estrategia orientada a reactivar los casos de defraudación tributaria y aduanera.

3. Pero, alcanzará la SAT la meta de recaudación en 2016?

Como se mencionó al inicio la brecha entre la recaudación programada y la ejecutada se está cerrando, debido principalmente a la estrategia política de la Superintendencia, orientada a intensificar la persecución administrativa y penal de los contribuyentes por el incumplimiento tributario. Los pagos adicionales producto de las medidas administrativas y penales provocaron que el déficit entre la recaudación programada y recaudada para el periodo enero-julio de 2016, se redujera a sólo Q. 353.3 millones, sin embargo, si se restara a lo recaudado en dicho lapso, lo que ingresó como resultado de esas cobranzas, la recaudación al mes de julio ascendería a Q. 30,874.3 y el déficit total a Q.1,843.7 millones. similar al de 2015, cuando la recaudación neta observó un crecimiento del 1.5%, el más bajo de los últimos años (ver Gráfica No. 2)



Cuadro No. 2
República de Guatemala
Recaudación del Impuesto sobre la Renta por régimen y forma de pago
Período 2014-2015
En millones de quetzales y porcentajes

DESCRIPCIÓN	2014	2015	Variación	
	No.	No.	No.	%
TOTAL	14,206.9	13,627.3	-579.63	-4.1
Rentas de Actividades Lucrativas	9,833.5	9,308.6	-524.87	-5.3
Sobre Renta Imponible ²	3,683.5	3,564.3	-119.23	-3.2
Sobre Ingresos ³	6,150.0	5,744.4	-405.65	-6.6
Relación de dependencia	996.3	1,181.1	184.80	18.5
Retención a no Domiciliados	1,821.8	1,803.2	-18.65	-1.0
Otros Ingresos	319.8	168.4	-151.44	-47.4
SUBTOTAL POR RÉGIMEN	12,971.4	12,461.3	-510.17	-3.9
Impuesto sobre Productos Financieros y Rentas de Capital ⁴	1,235.5	1,166.0	-69.46	-5.6

NOTAS:

/1 La clasificación presentada es de carácter estadístico, en la misma se trata de integrar los Decretos 26-92 y 10-2012.

/2 Este régimen fue denominado "General" hasta el 30/06/2004, después de esa fecha es definido como "Optativo". La tasa del impuesto es del 31% sobre Renta Imponible. A partir del 01/01/2013 el D.10-2012 lo define como "Sobre Utilidades", con una reducción gradual en el tipo impositivo de 31%, 28% y 25%.

/3 Este régimen fue denominado "Especial" hasta el 30/06/2004, después de esa fecha es definido como "General". La tasa del impuesto es del 5% sobre Ingresos Brutos. A partir del 01/01/2013 el D.10-2012 lo define como "Opcional Simplificado sobre Ingresos" tipos impositivos de 5% hasta Q.30,000 y 6% lo que sobrepase los Q.30,000 durante el año 2013 y a partir del año 2014 es de 5% - 7% para respectivamente.

/4 El Impuesto Sobre Productos Financieros a partir del 01/01/2013 con entrada en vigencia del Decreto 10-2012 pasa a formar parte de las Rentas de Capital

Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Elaboración propia con información de la SAT.

Entre los factores recientes que contribuyeron a provocar la caída de la recaudación, se encuentran las reformas al ISR contenidas en la Ley de Actualización Tributaria, aplicada a partir de 2012, que incluyeron la reducción de las tasas de ese impuesto sobre utilidades y ocasionaron que se desplomara el monto del mismo, de tal modo que en el año 2015, la recaudación total por concepto de ISR fue de Q. 13,627.3 millones, Q. 579.2 millones menos que lo obtenido en 2014. De hecho, durante el último año sólo creció el ISR cobrado a los trabajadores en relación de dependencia, cuyo monto se elevó Q.996.3 a Q. 1181.1 millones. Y es precisamente el pago de los adeudos exigidos por la vía judicial lo que ha hecho posible que la recaudación del ISR a julio de 2016 sea de Q. 10, 048.9 millones, 17.6% mayor que correspondiente al período comprendido entre enero y julio de 2015 (ver Cuadro No. 2).

Un impuesto que a julio de 2016 mostró una reducción importante, es el IVA a las Importaciones, cuyo monto se contrajo en Q. 335.4 millones en relación con el mismo período del año anterior, como consecuencia de la caída en los precios de los productos importados, especialmente del precio medio de los combustibles y lubricantes (26.2%), así como de los bienes de consumo (11.0%). Y como resultado de la caída de los precios de los combustibles, también se reporta una caída del Impuesto sobre Distribución del Petróleo y Derivados que entre enero y julio de 2015 se redujo en Q. 148.7 millones respecto a igual período del año anterior (ver Cuadro No. 3).

Otros impuestos cuya recaudación se redujo en el período enero-julio de 2016 respecto a igual período del año 2015, son el Impuesto sobre Distribución de Cemento y el correspondiente a Regalías e Hidrocarburos Compartibles (ver Cuadro No. 3).

En esas condiciones, puede ocurrir que la SAT, con sus medias de recuperación de tributos, logre este año llegar a la meta de recaudación, pero el comportamiento de la tributación observado en los últimos años hace evidente que un aumento sostenido de la recaudación en los próximos años requiere, por un lado, del apoyo político irrestricto del Ejecutivo para dotar a la SAT del poder necesario para profundizar sus acciones de control y fiscalización. Por el otro, se hace necesaria una

reforma fiscal integral, de largo plazo, que revierta los efectos negativos de la Ley de Actualización Tributaria y fortalezca el poder tributario del Estado, eliminando los privilegios y ampliando la base tributaria, pero también implementando medidas que mejoren sustancialmente la asignación y uso adecuado del gasto público, erosionado actualmente por diferentes formas de corrupción.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta respecto al logro de la meta de recaudación durante el presente año (estimada en Q. 54,229.0), es que de acuerdo con Solórzano Foppa, la institución estaría en condiciones de alcanzar dicho monto sólo si el Ministerio de Finanzas Públicas cumple con trasladarle el 2.0% de lo recaudado y las transferencias que están pendientes correspondientes al año 2015, cuyo total asciende a unos Q. 1,000.0 millones. Y dados los déficits presupuestarios en otras áreas de la administración pública, parece improbable que la SAT cuente con estos recursos. Sin embargo, también se espera que aumenten los ingresos como resultado de otras acciones de cobro judicial.

Cuadro No. 3
República de Guatemala
Programación y recaudación tributaria
En millones de Quetzales y porcentajes

DESCRIPCIÓN	Recaudación 2015	Recaudación Programada 2016	Diferencia Absoluta	% Ejecución	Recaudación 2015	Diferencia Julio 2015-2016	% Variación Julio 2015-2016
IMPUESTOS COMERCIO EXTERIOR	8,182.4	9,193.0	-1,010.7	89.0%	8,403.7	-221.3	-2.6%
Al Valor Agregado Importaciones	6,927.6	8,038.9	-1,111.3	86.2%	7,263.0	-335.4	-4.6%
Derechos Arancelarios	1,254.7	1,154.1	100.6	108.7%	1,140.7	114.1	10.0%
IMPUESTOS INTERNOS	23,972.9	23,250.9	722.0	103.1%	21,589.6	2,383.3	11.0%
Sobre la Renta	10,048.9	9,275.1	773.8	108.3%	8,546.3	1,502.6	17.6%
De Solidaridad	2,986.1	3,077.1	-91.0	97.0%	2,854.3	131.8	4.6%
Impuestos Sobre el Patrimonio	12.6	9.1	3.5	138.5%	10.6	2.1	19.5%
Al Valor Agregado Doméstico	6,928.4	6,956.7	-28.4	99.6%	6,305.3	623.0	9.9%
Sobre Distribución de Bebidas	430.7	427.3	3.4	100.8%	397.5	33.1	8.3%
Sobre el Tabaco y sus productos	216.1	266.2	-50.2	81.2%	233.2	-17.1	-7.3%
Sobre Distribución de Petróleo y Derivados	1,858.3	1,755.5	102.8	105.9%	1,709.6	148.7	8.7%
Sobre Distribución de Cemento	69.8	62.2	7.6	112.3%	196.9	-127.1	-64.5%
Timbres Fiscales y Papel Sellado	204.4	219.3	-14.9	93.2%	198.8	5.6	2.8%
Sobre Circulación de Vehículos	677.4	674.9	2.5	100.4%	627.9	49.5	7.9%
Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Terrestres	536.9	525.2	11.7	102.2%	506.8	30.1	5.9%
Otros	3.3	2.1	1.2	156.7%	2.3	1.0	41.6%
RECAUDACIÓN OTRAS INSTITUCIONES	210.2	274.1	-63.9	76.7%	277.6	-67.4	-24.3%
Regalías e Hidrocarburos Compatibles	56.2	117.4	-61.3	47.8%	137.4	-81.2	-59.1%
Salida del País	154.0	156.6	-2.7	98.3%	140.2	13.8	9.9%
INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS	32,365.4	32,718.0	-352.6	98.9%	30,270.9	2,094.6	6.9%

Fuente: Sistema de recaudación SAT.

NOTA:

1. Pueden existir diferencias por redondeo
2. Información actualizada al 31 de julio.

Bibliografía

Congreso de la República, Código Tributario. Artículo 70.

Ministerio de Finanzas Públicas, Iniciativa Ley de Recuperación de la Capacidad Fiscal del Estado. 27 pgs. Guatemala, agosto de 2016.

Ministerio de Finanzas Públicas, Congreso aprueba ley de fortalecimiento y transparencia de la SAT. Guatemala, 26 de julio de 2016. Edición electrónica en <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/notaprensa6.pdf>

Ministerio Público, Investigaciones de la Fiscalía de Delitos Económicos permiten históricas recaudaciones. Guatemala, 15 de agosto de 2016. Edición electrónica en: <https://www.mp.gob.gt/2016/08/15/investigaciones-de-la-fiscalia-de-delitos-economicos-permiten-historicas-recaudaciones-en-lo-que-va-del-año/>

Palma, Claudia y Gamarro, Urías, CACIF pide a la SAT bajar intensidad de la persecución penal. Prensa Libre. Edición electrónica en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cacif-pide-a-sat-bajar-intensidad-a-la-persecucion-penal> Guatemala, 6 de agosto de 2016.

Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. Acciones estratégicas. 16 pgs. Edición electrónica en: http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/pdfs/plan_version_3.pdf

Velásquez, Iván, Es posible sentar en el banquillo de los acusados a quienes se sentían intocables e inalcanzables por la justicia. Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Guatemala, 10 de agosto de 2016. Edición electrónica en:

http://www.cicig.org/index.php?page=NOT_077_20160810

*Impreso en talleres del IIES
150 ejemplares
Guatemala, septiembre 2016*

Sitio Web: www.ies.usacgt.com