

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**



**ANÁLISIS DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A
TRAVÉS DEL SISTEMA BANCARIO Y SU IMPACTO EN LA LIQUIDEZ DEL
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**

LICDA. KARIN LISSETH CHANCHAVAC CON

GUATEMALA, MAYO DE 2018

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**



**"ANÁLISIS DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS
A TRAVÉS DEL SISTEMA BANCARIO Y SU IMPACTO EN LA LIQUIDEZ DEL
MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA"**

Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestro en Ciencias, con base en el "Normativo de Tesis para Optar al Grado de Maestro en Ciencias", actualizado y aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en la resolución contenida en el Numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

**ASESOR:
LIC. MARIO ALEJANDRO ARRIAZA**

**AUTOR:
LICDA. KARIN LISSETH CHANCHAVAC CON**

GUATEMALA, MAYO DE 2018

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

Decano: Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal I: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal II: MSc. Byron Giovanni Mejía Victorio
Vocal III: Vacante
Vocal IV: P.C. Marlon Geovani Aquino Abdalla
Vocal V: P.C. Carlos Roberto Turcios Pérez

JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE
TESIS SEGÚN EL ACTA CORRESPONDIENTE

Presidente: MSc. Hugo Armando Mérida Pineda
Secretario: MSc. Armando Melgar Retolaza
Examinador: MSc. Edvin Yobany Gómez Morataya

ACTA/EP No. 0283

ACTA No. 73-2017

En el Salón No. 3 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el **25 de septiembre** de 2017, a las **18:00** horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** de la Licenciada **Karin Lisseth Chanchavac Con**, carné No. **100019582**, estudiante de la Maestría en Administración Financiera de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Administración Financiera. El examen se realizó de acuerdo con el normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado "**ANÁLISIS DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A TRAVÉS DEL SISTEMA BANCARIO Y SU IMPACTO EN LA LIQUIDEZ DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**", dejando constancia de lo actuado en las hojas de factores de evaluación proporcionadas por la Escuela. El examen fue **APROBADO** con una nota promedio de **70** puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Que el sustentante incorpore las enmiendas señaladas dentro de los 45 días hábiles siguientes.

En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los veinticinco días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete.



MSc. Hugo Armando Méndez Pineda
Presidente



MSc. Armando Melgar Retolaza
Secretario



MSc. Edwin Yobany Gómez Morataya
Vocal I



Licda. Karin Lisseth Chanchavac Con
Postulante



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ADENDUM

El infrascrito Presidente del Jurado Examinador CERTIFICA que la estudiante Karin Lisseth Chanchavac Con, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 29 de noviembre de 2017.

MSc. Hugo Armando Mérida Pineda
Presidente



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS
EDIFICIO 'S-8'
Ciudad Universitaria zona 12
GUATEMALA, CENTROAMERICA

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
GUATEMALA, VEINTE DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1 subinciso 5.1.2 del Acta 10-2018 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 06 de marzo de 2018, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 73-2017 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 25 de septiembre de 2017 y el trabajo de Tesis de Maestría en Administración Financiera: “ANÁLISIS DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS A TRAVÉS DEL SISTEMA BANCARIO Y SU IMPACTO EN LA LIQUIDEZ DEL MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA”, que para su graduación profesional presentó la Licenciada **KARIN LISSETH CHANCHAVAC CON**, autorizándose su impresión.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



LIC. LUIS ANTONIO SUAREZ ROLDÁN
DECANO

M.CH



AGRADECIMIENTOS

A DIOS: Maestro de maestros, por su amor y misericordia al permitirme alcanzar esta meta en mi vida

A MIS PADRES: Pantaleón Chanchavac(Q.E.D)
Graciela Con, por su amor y valioso apoyo en sus oraciones.

A ERICK GARCÍA: Por su apoyo incondicional en todos los proyectos de mi vida e instarme a seguir adelante. Dios te bendiga.

A MIS AMADOS HIJOS: Leytan Juan Luis y Eduardo Sebastián por ser la fuente de mi inspiración.

A MIS HERMANOS: Silvia, Jorge y Carlos, por su valioso apoyo y todos los momentos que hemos vivido juntos. Los quiero mucho.

A MIS AMIGOS MAF: Olga, Gonzalo, Vivi, Ani, Jenny y Nelton, excelentes profesionales que admiro, por su amistad y su valioso apoyo.

A LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO: Por darme la oportunidad de culminar este proyecto.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Que me abrió sus puertas del conocimiento y que con mucho orgullo y respeto representaré.

A todos aquellos amigos que con sus palabras de aliento me ayudaron a terminar este proyecto y llegar a la meta, gracias.

CONTENIDO

RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	iii
1. ANTECEDENTES.....	1
1.1. Mecanismos aplicados para la recaudación de los impuestos	1
1.1.1. América Latina	1
1.2. Recaudación de impuestos por las administraciones tributarias	3
2. MARCO TEÓRICO	11
2.1 Recaudación	11
2.2 Sistema tributario	13
2.2.1 Sistema Tributario Guatemalteco.....	14
2.2.2 Principios del sistema tributario guatemalteco	14
2.2.3 Principios tributarios formulados por Adam Smith.....	15
2.3 El proceso de recaudación de las administraciones tributarias	17
2.4 Contratos de recaudación de impuestos de las administraciones tributarias con entidades bancarias.....	19
2.5 Superintendencia de Administración Tributaria SAT	22
2.6 Costo de la recaudación de impuestos	23
2.7 Comisión bancaria.....	23

2.8	Función del Ministerio de Finanzas Públicas.....	24
2.8.1	Liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas	24
2.8.2	Cuenta única del tesoro- CUT.....	24
2.8.3	Traslado del recaudo de impuestos por bancos del sistema en el flujo de caja del Ministerio de Finanzas Públicas.....	26
2.9	Administración financiera.....	35
2.10	Costo.....	35
2.11	Costo Financiero.....	35
2.12	Costo de Administración del Sistema Tributario	35
2.12.1	Costos de recaudación.	36
2.12.2	Costos de fiscalización.	36
2.12.3	Criterio de asignación de costos externos:	37
2.13	Tasa de rendimiento mínima aceptable TREMA	37
3.	METODOLOGÍA.....	39
3.1	Definición del Problema.....	39
3.2	Objetivos	40
3.3	Especificación de variables	40
3.4	Hipótesis.....	41
3.5	Método científico	41

3.6	Técnicas de investigación aplicadas	42
3.6.1	Técnicas de investigación documental	42
3.6.2	Técnicas de investigación de campo.....	43
4.	ANÁLISIS FINANCIERO DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS.....	44
4.1	Comportamiento de la recaudación de impuestos a través del sistema bancario:	44
4.1.1	Relación de la recaudación del gobierno e ingresos corrientes a través del sistema bancario de Guatemala	45
4.2	Comportamiento del costo financiero del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario:.....	46
4.2.1	Costo de la Administración Tributaria.....	46
4.2.2	Costo de la recaudación de impuestos	47
4.2.2.1	Costo por comisión explícita como porcentaje de la Recaudación Total	48
4.2.2.2	Costo por transacción, por digitación de los formularios en papel ..	49
4.2.2.3	Comportamiento de los servicios electrónicos en la recaudación de impuestos.....	50
4.2.2.4	Costo de oportunidad del proceso de recaudación de impuestos del Ministerio de Finanzas Públicas.....	51

4.3 Reducción del costo de recaudación de impuestos y otros cargos por servicios para obtener mejor liquidez al Ministerio de Finanzas Públicas	52
4.4 Análisis comparativo de la reducción del costo de la recaudación de impuestos.....	55
CONCLUSIONES	60
RECOMENDACIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	63
ANEXOS	68
ÍNDICE DE TABLAS.....	70

RESUMEN

Para la prosperidad económica de un país, es importante que tanto las personas individuales como jurídicas, cuenten con un clima de negocios favorable; el cumplimiento voluntario de sus obligaciones de índole tributario, es un factor que hoy en día es catalogado por las organizaciones financieras internacionales, como una premisa para que un país sea calificado con un desempeño óptimo a nivel mundial.

Los procedimientos complicados, pueden obligar a que los contribuyentes renuncien al pago de sus impuestos e incluso, terminen operando en la informalidad. En este caso, estos potenciales contribuyentes, que tratan de pasar inadvertidos por las autoridades, limitan significativamente la inversión y creación de nuevos empleos a la nación.

Es importante destacar que, los procedimientos de recaudación utilizando formularios en papel para la presentación de declaraciones y pago de impuestos, han consumido una parte importante de los recursos de la Superintendencia de Administración Tributaria, entidad encargada de esta gestión y que ha impulsado la automatización de los procesos mediante una mayor utilización de la tecnología, siendo respetuosa de las leyes vigentes en la reglamentación que acompaña este proceso. Sin embargo, ha sido necesaria la tercerización parcial del proceso operativo de recaudación a través del Sistema Bancario de Guatemala, mediante contratos de servicios de recaudación por cuenta ajena.

Con la implementación de estos contratos de recaudación a finales de la década de los noventa, los resultados de la descentralización del proceso de recaudación de impuestos han sido positivos. La estrategia de utilizar el sistema bancario, lo ha convertido en socios de la recaudación de impuestos, que ha implicado un acuerdo detallado con deberes y obligaciones de ambas partes.

El trabajo de investigación surge de la necesidad de conocer el efecto del costo financiero y operativo de la recaudación de impuestos, a través del sistema bancario en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas, durante el período 2012 al 2016.

La investigación se realizó con base en la utilización del método científico que se concibe como un conjunto sistemático y empírico aplicado al estudio de un problema; el método científico se aplicó en sus tres fases: indagatoria (recopilación de la información): demostrativa (comprobación de la hipótesis) y expositiva (presentación de resultados).

Los resultados más importantes y principales conclusiones, permitieron confirmar que, el costo financiero y operativo actual del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario ha incidido en la liquidez de las cuentas del Ministerio de Finanzas Públicas, derivado a que la captación de tributos por parte de la SAT, a través del sistema bancario representaron más del 90% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, y su costo representó el 0.28% del total de la recaudación durante el período 2012 al 2016.

Por otro lado, el objetivo principal de la gestión de caja, es garantizar la disponibilidad del efectivo para ejecutar el presupuesto del país de manera eficiente para cumplir con las obligaciones financieras del Estado. Se analizó el efecto del costo de la recaudación y se determinó la integración de cada uno de los costos que incurre el procedimiento de recaudación de impuestos por bancos, asimismo, se logró identificar cómo se encuentra normado en algunos países de Latinoamérica, para considerar las mejores prácticas internacionales en Guatemala.

La reducción del tiempo del traslado de los fondos de cinco a dos días hábiles y la eliminación de la remuneración al sistema bancario por el servicio de recaudación,

establecidos en la Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, mostró como resultado un ahorro del 60% en sus costos, lo cual representa aproximadamente Q.503 millones de quetzales más de ingresos al Estado, en comparación con el procedimiento y condiciones vigentes durante el período de investigación.

Entre los beneficios fundamentales del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario y de la tecnología de información, se mencionan:

- Mayor celeridad en la recaudación.
- Mayor precisión en los datos y eliminación del trabajo de corrección.
- Reducción de trámites administrativos para el contribuyente.
- Automatización del registro y conciliación de los ingresos en concepto de impuestos a través de bancos del sistema.
- Información oportuna de la recaudación de impuestos a la Tesorería Nacional.

Por lo tanto, Guatemala en conjunto con las autoridades competentes cuentan con una justificación suficiente para invertir importantes recursos y realizar notables esfuerzos en la adopción de sistemas modernos y el uso del sistema bancario en la recaudación de impuestos, en virtud que a través de la tecnología de la información se ha logrado un sistema de recaudación eficiente y económico, con relación a su costo.

INTRODUCCIÓN

El proceso operativo de la recaudación de impuestos ha sido descentralizado a través del sistema bancario en Guatemala, lo cual ha brindado accesibilidad y facilidad a los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias, generando transparencia en el proceso de la recaudación.

Por otro lado, el Ministerio de Finanzas Públicas, se ha provisto de tecnología de información moderna para el manejo de los recursos financieros públicos, lo que ha permitido que se gestionen con mayor eficiencia, se mencionan: el Sistema SAIT Bancario, Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN WEB, Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF. Estas herramientas han permitido automatizar el registro y conciliación del recaudo y fortalecer el control de los flujos y saldos financieros, además, proveer información en tiempo real sobre la totalidad de las disponibilidades financieras de la tesorería y proporcionar los mecanismos que facilitan la centralización de los recursos para su gestión por la tesorería.

El desarrollo del estudio de investigación se basó en el efecto del costo del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario, en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, durante el período 2012 al 2016.

La presente investigación está contenida en los capítulos siguientes: El capítulo Uno, Antecedentes, expone el marco referencial teórico y empírico de la investigación; posteriormente, se expone el capítulo Dos, Marco Teórico, el cual contiene la exposición, análisis de las teorías y enfoques teóricos y conceptuales utilizados para fundamentar la investigación; seguidamente, el Capítulo Tres, presenta la metodología e instrumentos utilizados para el desarrollo de esta investigación a través del método científico en sus distintas fases, que contiene el detalle del proceso realizado para resolver el problema de investigación, el cual se fundamenta en mejorar la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas, el capítulo

Cuatro, analiza y desarrolla el análisis del costo del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario y el resultado en la incidencia en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones más importantes que confirman la hipótesis planteada, así como las fuentes bibliográficas consultadas y los anexos de la investigación que presentan información complementaria.

1. ANTECEDENTES

Los impuestos han estado presentes a lo largo de la vida del hombre, desde épocas remotas, cuando surgieron las primeras comunidades, la relación gobernantes-gobernados. La recaudación de impuestos se ha realizado a través de la aportación de bienes, servicios y recursos financieros para que los gobernantes, puedan cumplir con las necesidades comunes de la población.

1.1. Mecanismos aplicados para la recaudación de los impuestos

El estudio realizado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT (2012), describe las modalidades que las Administraciones Tributarias (AT) ponen a disposición de los contribuyentes para la recepción del pago de impuestos en países destacados, siendo los más importantes de forma presencial, sistema código de barras y canales electrónicos.

En los países de España y Portugal, en las últimas décadas, ha cambiado la forma en que se lleva a cabo esta tarea. Gradualmente, se ha dejado de usar el papel y la presentación de anexos físicos para dar lugar a la presentación y pago electrónico de impuestos. Para el efecto, ha sido necesario que las AT celebren convenios con entidades bancarias o cobradoras, y que implementen desarrollos informáticos que faciliten la presentación de declaraciones y pagos vía Internet. No obstante, a la fecha continua vigente la presentación de declaraciones y pagos de forma presencial en las oficinas tributarias.

1.1.1. América Latina

En los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y México, se ha reducido el medio de recaudación de forma presencial, el auge en los servicios y canales electrónicos, a través del avance de la tecnología han permitido que disminuya el uso de papel, dados los beneficios de los servicios electrónicos.

En Argentina, el pago en ventanillas o presencial es mínimo, solamente para determinados tributos o servicios aduaneros que pagan los viajeros en puestos donde no existe otro canal de pago y el viajero no dispone de tarjeta de crédito o débito.

En Bolivia, no existen pagos en ventanillas de la AT, pero existen personas naturales y jurídicas denominadas colectores que reciben pagos de impuestos de contribuyentes que se encuentran en municipios donde no existen entidades financieras.

En el caso de Brasil no se reciben pagos de impuestos en ventanillas, caso contrario en Chile, si existen pagos en ventanillas de la AT para todos los impuestos, asimismo, otras entidades externas por ley pueden ser instituciones financieras o de apoyo al giro bancario.

En Ecuador, se incorporó en las oficinas de cobranzas de la AT, el pago con tarjeta de crédito a través de POS, en donde el contribuyente únicamente puede pagar deudas, este servicio ha permitido disminuir las deudas y facilitar el pago a los contribuyentes. Entidades externas al banco, son las cooperativas de ahorro y crédito y tarjetas de crédito. En Perú no se tienen estas modalidades.

En Uruguay, si existen ventanillas propias de la AT para recibir los pagos con certificados de crédito, pagos de multas, pago de algunos tributos en la importación, pago de honorarios por juicios y pagos con autorización, entidades externas a bancos, si existen, las cuales son entidades colaboradoras de cobranza, redes de cobranza debidamente autorizadas a cobrar por el banco central del Uruguay (BCU).

Para muchas AT, el pago es una operación separada de la declaración. Bajo este enfoque, en el sistema se generan dos documentos diferentes: uno para la

declaración y otro para el pago. El documento de pago se asocia a la declaración a través de un número de referencia o a través de un código de barras. En cualquiera de las modalidades, esté código se digita o lee en las cajas de los bancos o en la plataforma virtual de los bancos. Asimismo, se tiene a la disposición de los contribuyentes los medios de pago: presencial, sistema código de barras o a través de canales electrónicos.

1.1.2. Centro América

En Centro América, también se observa el uso de medios puestos a disposición de los contribuyentes para la recaudación de impuestos por las AT. En Costa Rica y Honduras no se tiene la opción de pagos en ventanillas propias de la AT, en el caso de entidades externas a bancos, se realiza a través de cooperativas y financieras, en Nicaragua, el pago en ventanillas de la AT, únicamente aplica a pagos de facilidades de pago y entidades externas encargadas de la recaudación no existe. En El Salvador y Guatemala, el pago de los impuestos se realiza exclusivamente a través del sistema bancario.

1.2. Recaudación de impuestos por las administraciones tributarias

Las modalidades del sistema de recaudación de impuestos, varía entre los países. Pueden encontrarse diferencias en el proceso de recepción de declaraciones y pagos a través de las plataformas de los bancos y/o en los propios desarrollados por la AT para gestionar el proceso de recepción de declaraciones y pagos.

Cualquiera que sea el medio, la declaración por Internet ha sido generalizada en muchas administraciones, no así el pago, que en algunos países aún sigue siendo por medio del servicio de entidades bancarias mediante el uso de documentos elaborados a través del sistema o documentos pre-impresos, existiendo aún casos en que las AT reciben pagos operando como si fuera una entidad recaudadora.

En América Latina, la tendencia es que las AT, realicen la liquidación de impuestos, con información previamente ingresada por los contribuyentes. Por ejemplo: la AT de Argentina, que también administra la recaudación de las cotizaciones a la Seguridad Social aplica esta modalidad para liquidar los impuestos y gravámenes sobre la nómina de trabajadores y a la vez para hacer la distribución de los recursos a los diferentes entes, de acuerdo a las disposiciones legales. Ofreciendo servicios en línea a los trabajadores que, en tiempo real, desde el primer día de su registro, pueden conocer si sus aportes están siendo realizados en forma oportuna por el empleador.

Las AT que han implementado la modalidad de declaraciones pre-elaboradas, permiten al contribuyente confirmar la determinación por medio de diferentes vías desde su computador o desde su teléfono móvil o accediendo a un sitio web para entregar información.

En los últimos años, las AT han diversificado los medios de pago buscando la facilitación del cumplimiento. Entre los canales y medios más comunes, se mencionan:

- Plataforma WEB de las entidades recaudadoras
- Plataforma WEB de las Administraciones Tributarias
- Convenio de débito a cuenta en instituciones financieras
- Ventanilla de los bancos con documento impreso en efectivo cheque o tarjeta de crédito
- Ventanilla de los bancos con número de referencia en efectivo o cheque
- Cajeros automáticos (ATM) con un número de referencia
- Tarjeta de crédito vía WEB con operadores de tarjeta o con los bancos
- Por giro postal a través de las oficinas de correo.

1.3. Antecedentes del sistema de recaudación de impuestos en Guatemala

Los Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996, crearon compromisos importantes para el Estado de Guatemala, entre ellos se menciona: ampliar las posibilidades de participación de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad, esto se lograría fortaleciéndose como orientador del desarrollo nacional, como legislador, fuente de inversión pública, proveedor de servicios básicos, promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Para ello el Estado necesitaba elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social, con esta base se inicia la creación de la plataforma para lograr este fin.

En Guatemala, el proceso de recaudación de impuestos inició su origen a través de la Dirección General de Rentas Internas del Ministerio de Finanzas Públicas, hasta 1998. Las funciones operativas de recaudación, le correspondían al Departamento de receptoría, dependencia de la Dirección General de Rentas internas, proceso que se efectuaba a través de cajas receptoras situadas en la planta baja del edificio del Ministerio de Finanzas Públicas, agencias y receptorías fiscales, tanto en el Departamento de Guatemala, como en el resto de departamentos del país y a través de bancos lo correspondiente al cobro del Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta e Impuesto Sobre Inmuebles.

Durante la administración de la Dirección General de Rentas Internas (DGRI) no se tenía una cuenta monetaria que permitiera centralizar las operaciones de recaudación, ni realizar la conciliación de dichos ingresos; los bancos manejaban el recaudo en una cuenta contable denominada "Cobros por cuenta ajena", a la cual la Dirección General de Rentas Internas (DGRI) no tenía acceso a controlar o conciliar. De acuerdo a este sistema el banco cobraba los tributos, pero no digitaba el contenido de las declaraciones, sino únicamente trasladaba las declaraciones en forma física a las oficinas de la Dirección General de Rentas Internas, en donde se

recibían y se digitaban con cierto nivel de atraso, adicionalmente a lo recibido por parte de los bancos, se debía digitar lo recibido en las cajas fiscales habilitadas dentro de la Dirección General en mención.

En enero de 1999, asume la Superintendencia de Administración Tributaria-SAT, entidad estatal que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio de la República de Guatemala, tiene las atribuciones y funciones que le asigna su Ley Orgánica 1-98 del Congreso de la República de Guatemala. La SAT goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, así como personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Según el artículo 3 del Decreto 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, es objeto de la SAT, ejercer con exclusividad las funciones de recaudación, siendo las siguientes:

- Ejercer la administración del régimen tributario, aplicar la legislación tributaria, la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y todos los tributos que gravan el comercio exterior, que debe percibir el Estado, con excepción de los que por ley administran y recaudan las Municipalidades;
- Organizar y administrar el sistema de recaudación, cobro, fiscalización y control de los tributos a su cargo;
- Mantener y controlar los registros, promover y ejecutar las acciones administrativas y promover las acciones judiciales, que sean necesarias para cobrar a los contribuyentes y responsables los tributos que adeuden, sus intereses y, si corresponde, sus recargos y multas;
- Establecer y operar los procedimientos y sistemas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Solicitar la colaboración de otras dependencias del Estado, entidades descentralizadas, autónomas y entidades del sector privado, para realizar

los estudios necesarios para poder aplicar con equidad las normas tributarias.

La SAT centralizó las funciones que realizaban las dependencias del Ministerio de Finanzas Públicas, las cuales operaban separadas y con bases de datos distintas. Para el caso de la recaudación por bancos no estaba definido un procedimiento sobre el plazo para transferir los fondos al Banco Central. Posteriormente se inició un periodo de automatización y mejora profesional en la Superintendencia de Administración Tributaria.

La SAT consolidó el Sistema de Recaudación de tributos internos y de comercio exterior, este sistema consistió en un conjunto de normas y procedimientos que permitieron registrar y controlar la recaudación a través del sistema bancario nacional, basándose principalmente en el desarrollo informático utilizando tecnología de información.

Entre los cambios fundamentales que implementó la SAT, para mejorar la gestión de la administración anterior fue la eliminación total de los cajeros que dependían directamente de la Administración Tributaria, delegando la recaudación de los impuestos en un 100% al sistema bancario nacional, constituyéndose éstos, en agentes de percepción; en un inicio con 2 entidades bancarias y posteriormente con el total de bancos del sistema, brindando el servicio de recaudación a través del total de sus agencias, eso se tradujo en facilidad a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias en todo el territorio nacional, contando además, con una agencia bancaria ubicada en cada Oficina Tributaria y Aduana del país.

Esta modalidad, dio inicio a un nuevo proyecto de recaudación que tenía como principio la desconcentración total del proceso de recaudación por medio de modelos ya utilizados en diversos países de Sur América.

El proceso de recaudación de impuestos fue delegada al sistema bancario, para el efecto, se suscribieron contratos de recaudación con entidades bancarias que deseaban prestar este servicio, debiendo cumplir con los requerimientos y especificaciones establecidos por la SAT.

Este procedimiento mejoró el control interno de la recaudación, en virtud que el efectivo recaudado era depositado el mismo día en una cuenta de depósitos monetarios a nombre de la “Tesorería Nacional Recaudo SAT”, y posteriormente, el quinto día hábil era trasladado a la cuenta de Fondo Común en el Banco de Guatemala.

Asimismo, se establecieron controles internos que incluyen sanciones a las entidades bancarias por el incumplimiento de traslado del recaudo fuera de tiempo, así como de los siguientes elementos: efectivo, información y documentación.

En el 2000, se empezaron a dar los primeros pasos para la creación de la declaración electrónica, se crearon diferentes medios para facilitar la elaboración de las declaraciones de impuestos en medios magnéticos, en una primera fase a través de hojas electrónicas, posteriormente, la creación del sistema computarizado denominado Asiste, desarrollado para facilitar al contribuyente la elaboración de las declaraciones.

Seguidamente, en el mes de agosto 2001, conforme a la Resolución de Directorio de la SAT Número 230-2001, Régimen Optativo de Presentación Electrónica “BancaSAT”, se establece, la presentación de declaraciones juradas y de pagos mediante un sistema de transferencia electrónica de datos, que operó con la intervención de las entidades bancarias.

Los bancos, se convirtieron en aliados estratégicos, en una relación de beneficio para ambas partes, siendo los bancos responsables de desarrollar la interface con

el usuario con base a especificaciones técnicas y normativas de la SAT. El proyecto redujo costos de operación a los bancos y para la SAT mejoró la calidad de la información de los contribuyentes.

1.4. Calificación del Indicador Facilidad para hacer Negocios en Guatemala

Es importante destacar que la gestión de la Administración Tributaria en Guatemala, en la facilidad que brinda en el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los contribuyentes, ha sido evaluada en la actualidad por el Banco Mundial y la corporación Internacional de Finanzas (IFC), a través del índice denominado “Facilidad para hacer negocios” que otorga un mayor puntaje a aquellos países que sus AT reciben por Internet el mayor porcentaje de declaraciones y pagos de impuestos a través de internet.

El informe presenta indicadores cuantitativos sobre regulaciones de empresas y la protección de los derechos de propiedad que pueden compararse entre economías desde Singapur hasta Afganistán a través del tiempo. El índice de facilidad para hacer negocios clasifica a las economías de la 1 a la 189, y presenta 10 indicadores sobre las regulaciones que afectan diez etapas de la vida de una empresa.

El cálculo de este índice es un simple promedio del puesto del país en 10 temas incluidos dentro del informe. A su vez el índice de cada tema es un promedio de sus componentes.

Guatemala ha logrado avances significativos en este estudio elaborado por el Banco Mundial y la corporación Internacional de Finanzas (IFC), las cuales han mejorado el clima de negocios del país y ha fomentado la atracción de inversiones, como se aprecia en la tabla siguiente:

Tabla 1

**Índice facilidad para hacer negocios-Guatemala
Años 2012 al 2016**

INDICADOR	2012	2013	2014	2015	2016
1. Apertura de una empresa	165	176	145	99	101
2. Trámite licencias de construcción	151	94	61	104	106
3. Conexión servicio de electricidad	30	35	34	18	21
4. Registro de propiedades	23	20	23	74	75
5. Obtención de crédito	8	11	13	12	15
6. Protección a inversionistas	133	156	157	173	174
7. Pago de impuestos	124	129	85	54	50
8. Comercio transfronterizo	119	112	116	81	78
9. Cumplimiento de contratos	97	97	97	173	173
10. Liquidación de empresa	101	111	109	153	153
Índice Facilidad para hacer negocios	98	93	73	81	81

Fuente: realizado de la página <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/guatemala#paying-taxes>, Banco Mundial BIRF-AIF DOING BUSINESS, carpeta datos, indicador pago de impuestos, Guatemala.

La tendencia de Guatemala ha sido positiva, logrando mejorar varias posiciones a lo largo del tiempo, partir del 2012 se observa una mejor calificación por la implementación de la Herramienta Declaraguatate, en el año 2015, en un 90% de las declaraciones se encontraban disponibles de forma electrónica. Para el reporte del 2016, Guatemala obtuvo una mejor calificación, en el tema índice pago de impuestos, derivado de la reducción progresiva en la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR), por la reforma fiscal del 2012; así como la implementación de Aduanas sin papeles, a través del cual los exportadores e importadores realizan sus declaraciones de forma electrónica.

2. MARCO TEÓRICO

El Marco teórico contiene la exposición, análisis de las teorías, enfoques teóricos y conceptuales utilizados para fundamentar la investigación relacionada con el proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario en Guatemala.

La recaudación de impuestos es la forma que tiene el Estado de financiarse y obtener sus recursos para realizar sus funciones. La principal razón del proceso de recaudación radica en garantizar las condiciones y los instrumentos necesarios para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias.

2.1 Recaudación

Pérez Porto y Merino (2015), puntualizan que el concepto recaudación tiene un origen etimológico, que procede del latín, “recapitare”, que significa “recoger una suma concreta de dinero” formada por dos partes diferenciadas: el prefijo “re-”, que es sinónimo de “hacia atrás” o “intensificación”, y el verbo “capitare”. Este es equivalente a “pagar la capitación”, que corresponde a un impuesto.

La recaudación de ingresos públicos se clasifica en dos tipos: Corrientes y de Capital. Los corrientes son los que se obtienen en forma regular y periódica; pueden ser tributarios (directos e indirectos), y son los que ocupan mayor importancia en el presupuesto de la nación. Los de capital son los que se obtienen de manera eventual, debido a la venta de bienes que son propiedad del Estado.

Para la Superintendencia de Administración Tributaria-SAT, en la publicación del 2014, “ABC de los Impuestos”. El término: “Impuesto”, es un tributo cuyo hecho generador corresponde a una actividad estatal general, no relacionada concretamente con el contribuyente.

Los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado para obtener los medios económicos que le permiten realizar sus fines, entre los que se encuentran la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la población.

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Número 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario, los tributos se clasifican en:

1. Impuestos: Son tributos que se pagan al Estado para soportar los gastos públicos. El Estado conforme a las leyes vigentes, exige su pago con carácter obligatorio, tanto a personas individuales y jurídicas.
2. Arbitrios: Prestación obligatoria, en dinero o en especie, que las Municipalidades exigen, en ejercicio de su potestad, sin proporcionar a los contribuyentes una contraprestación directa
3. Contribuciones Especiales y por Mejoras: Tributo exigible por el Estado a los individuos como producto de beneficios directos de la actividad Estatal.

El sistema tributario se conforma principalmente de impuestos. Estos por su parte, se dividen en directos e indirectos.

Los impuestos directos, tienen la particularidad de gravar la obtención de renta (bienes y derechos) y el patrimonio, también tienen la característica de ser progresivos, es decir, a más ingresos se paga proporcionalmente más. Los principales impuestos directos se detallan a continuación:

- Impuesto sobre la renta (ISR)
- Impuesto sobre el patrimonio
- Impuesto sobre herencias
- Impuesto único sobre inmuebles (IUSI) (recaudado por cada una de las municipalidades)

Por otra parte, los impuestos indirectos, se entienden que son trasladados a cualquiera que soporta finalmente la carga. Se consideran dentro de estos a aquellos que gravan el consumo, se aplican tipos impositivos constantes y son independientes de la situación económica de cada individuo, por lo que se suelen considerar como más injustos y de carácter regresivo. Se integran dentro de este grupo los siguientes:

- Impuesto al valor agregado (IVA)
- Derechos arancelarios a la importación (DAI)
- Impuesto a la distribución del petróleo y sus derivados
- Timbres fiscales
- Impuesto sobre circulación de vehículos
- Regalías petroleras e hidrocarburos compartibles
- Impuesto de salida del país
- Impuesto a la distribución de bebidas
- Impuesto al tabaco
- Impuesto a la distribución del cemento, entre otros

En consecuencia, los dos objetivos básicos de todo sistema tributario, se resume en el suministro de bienes y servicios públicos y el mantenimiento de una distribución socialmente aceptable del ingreso entre los habitantes de una nación.

2.2 Sistema tributario

Para la Superintendencia de Administración Tributaria-SAT, en la publicación del 2014, ABC de los Impuestos, sostiene que, es un sistema impositivo o de recaudación de un país. Para Sosa (2001), consiste en la fijación, cobro y administración de los impuestos y derechos internos y los derivados del comercio exterior que se recaudan en el país. Además, administra los servicios aduanales y de inspección fiscal. Por lo que, el sistema tributario de un país es distinto a otro. Un

sistema tributario siempre está presidido por una idea dominante, como lo es: la función recaudadora.

El sistema tributario ha sido aplicado al sistema impositivo o de recaudación de un país, el cual consiste en la fijación, cobro y administración de los impuestos y derechos internos y los derivados del comercio exterior que se recaudan en el país.

2.2.1 Sistema Tributario Guatemalteco

De conformidad con lo dispuesto en el Código Tributario, Artículo 14. El Sistema Tributario Guatemalteco se resume de la forma siguiente:

1. La imposición de tributos,
2. La recaudación de tributos, y
3. La asignación o ejecución de la recaudación, para sufragar el gasto público.

2.2.2 Principios del sistema tributario guatemalteco

El sistema tributario guatemalteco se sustenta en los principios siguientes:

1. Legalidad
2. Igualdad y equidad
3. Capacidad de pago
4. No confiscatoriedad
5. No doble tributación
6. Neutralidad

De lo anterior se parte para considerar como los dos objetivos básicos del sistema tributario: el suministro de bienes y servicios públicos y el mantenimiento de una distribución socialmente aceptable del ingreso entre los habitantes de una nación.

2.2.3 Principios tributarios formulados por Adam Smith

Los principios tributarios nacen con el objeto de regular la relación jurídica tributaria. De manera que su función consiste en delimitar el marco de actuación, tanto del sujeto activo, como del sujeto pasivo.

El origen de los principios que actualmente son observados, por la doctrina, se encuentran formuladas por el economista inglés Adam Smith, quien en el siglo XVIII realizó una investigación en economía política a la cual tituló “Investigación de la Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones”, en el libro V de su obra, el autor, profundiza en el estudio de las características esenciales de los tributos.

El principal aporte de su obra radica en el desarrollo de los principios fundamentales, a que se debe adherir toda norma jurídica tributaria. A través del cual se aliente el esfuerzo, la productividad y la imaginación creativa, elementos claves que permiten que una nación acceda constantemente a la riqueza.

Los principios teóricos esenciales de los tributos formulados por (Smith, 1776), constituyen una aportación al Derecho Tributario que ha logrado gran trascendencia. Hoy en día aún tienen vigencia, y se encuentran establecidos en la mayoría de las constituciones, conservándose, así como “Derecho positivo constitucional”. A continuación, se describen los 5 principios fundamentales del autor:

El principio de proporcionalidad

Consiste en que cada súbdito de cada Estado debe contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades, es decir, en proporción a los ingresos que gozan bajo la protección del Estado.

Principio de certidumbre o certeza

El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha del pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar deben ser claras para el contribuyente y para cualquier otra persona.

Este principio resulta de gran importancia al señalar que los elementos del impuesto son: sujeto, base, tasa, cuota o tarifa, momento de causación, época de pago, obligaciones y sanciones deben estar determinados con claridad en la ley.

Principio de comodidad

Este principio considera el establecimiento de fechas y épocas de pago que resulten óptimas para el contribuyente y procedimientos de pago. Actualmente las autoridades fiscales han tomado cartas en el asunto, estableciendo programas de facilidades a los contribuyentes, que permitan cumplir con el pago de las contribuciones en instituciones bancarias, incluso se ha incursionado la presentación de declaraciones y pago de impuestos vía internet.

Principio de Economía

El principio de economía señala que los impuestos pueden lograr o impedir que ingrese en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor de la que aportan al tesoro público. Todo impuesto requiere ser productivo y de gran rendimiento, pero además debe ser económico en cuanto a su administración y control. La fórmula para dar cumplimiento a este principio consiste en que la diferencia entre la suma recaudada y la que verdaderamente entra a las arcas del Estado debe ser la menor posible.

De esta forma, si el costo de la recaudación de las contribuciones supera el producto obtenido por la misma, no habrá manera de efectuar esa devolución de ingresos a la sociedad a través de los servicios que presta el Estado.

Actualmente, la tecnología desempeña un papel de gran importancia respecto a este principio de economía de las contribuciones. En virtud que, a través de las tecnologías de información, se logra un sistema de recaudación eficiente y económica.

2.3 El proceso de recaudación de las administraciones tributarias

Conforme al documento denominado “Manual sobre recaudación y cobranza de tributos- 2016 (CIAT) (GIZ) (BID), el proceso de recaudación es aquel que permite a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones tributarias formales y materiales de manera voluntaria. El proceso de recaudación tradicionalmente contempla varios subprocesos:

1. El registro de contribuyentes y de sus obligaciones.
2. La recepción y verificación de documentos necesarios para que los contribuyentes cumplan dichas obligaciones.
3. El procesamiento de cuenta corriente.
4. La devolución o reintegro de los créditos fiscales.
5. La contabilidad de los ingresos.

Los referidos subprocesos y la forma en que estos se ejecutan presentan diferencias entre las AT de los países del mundo. Por esta misma razón, no es posible definir para todos los casos un mismo modelo de un determinado subproceso. Ello depende del marco legal y el contexto en el que se desenvuelven, asimismo, la calidad y cantidad de recursos que administra: recursos humanos, tecnología, entre otros.

En algunos países, esta denominación o título contempla la recaudación y el cobro, mientras que en otros puede adoptar nombres diversos. Por ejemplo, en España se denomina: Gestión.

En cuanto al proceso de recaudación, el mismo debe diferenciarse del proceso de gestión de recaudación, toda vez que este último es un proceso central y de estrategia, mientras que el proceso de recaudación constituye un proceso meramente operativo que concreta en la realidad las estrategias recaudatorias ideadas para este fin.

En los países desarrollados, las administraciones tributarias han adoptado rápidamente mejoras tecnológicas utilizadas en el sector privado, tales como el comercio electrónico, los sistemas de telefonía interactiva, y la captura de datos mediante el escaneo o la toma de imágenes digitalizadas de documentos en papel.

Las autoridades tributarias han estado promoviendo rápidamente para rediseñar sus procesos de negocios básicos y para implementar métodos electrónicos de recepción, procesamiento y métodos de entrega. Las autoridades tributarias han estado facilitando un mayor uso del Internet para la transmisión de información y el acceso a formularios de impuestos por parte de los contribuyentes. También han estado implementando métodos telefónicos interactivos para que los contribuyentes presenten sus declaraciones de impuestos y resuelvan las consultas y problemas de cuentas de impuestos.

Por otra parte, han desarrollado y utilizado en gran medida métodos de investigación de almacenamiento de datos para complementar a las herramientas tradicionales de cumplimiento. Las interfaces directas con las fuentes de información externas, se están volviendo más comunes. Las administraciones tributarias en la mayoría de los países en desarrollo también se enfrentan a muchos obstáculos externos hacia la modernización de sus organizaciones. Por ejemplo, todavía se enfrentan a la debilidad de las regulaciones legales, a políticas fiscales obsoletas, a normas, reglamentos y niveles inadecuados o inexistentes de compensación para atraer y retener al personal calificado de la administración pública, a la ausencia de normas contables y profesionales internacionales, que

son indispensables para efectos tributarios, a la falta de instituciones, normas financieras y bancarias modernas. Los equipos de computación, redes de datos, y las líneas de comunicación son todavía escasos como costosos en muchos países y los gobiernos tienen recursos financieros muy escasos para su adquisición.

Por lo tanto, los sistemas de declaración electrónicos y por Internet, los sistemas electrónicos de pago y transferencia de fondos, y los sistemas integrados de datos de la administración tributaria que permiten el procesamiento de formularios electrónicos, que están siendo ampliamente adoptadas por las administraciones tributarias de los países desarrollados, son opciones disponibles sólo en un grado limitado para las administraciones tributarias de países en desarrollo que participan en las primeras etapas de los esfuerzos de modernización de las tecnologías de información.

2.4 Contratos de recaudación de impuestos de las administraciones tributarias con entidades bancarias

Conforme a lo establecido en el Decreto Número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Comercio, en su artículo 669, un contrato, consiste en un acuerdo de voluntades entre dos o más personas que se obligan a dar y hacer algunas cosas o realizaciones conjuntas. A través de procedimientos legales, las partes que han asumido una obligación contractual puedan ser forzadas a su cumplimiento.

Al referirse a la recaudación de impuestos del Estado, los contratos deben establecer las cláusulas y reglamentación del proceso de recaudación a través del sistema bancario, para el efecto, es necesario definir la naturaleza de la función, las obligaciones de orden técnico, procedimental y de cumplimiento de entrega de información y del recaudo, que deben asumir las entidades bancarias.

A continuación, se describen las especificaciones básicas de las obligaciones de la AT en los contratos de recaudación de las administraciones tributarias analizadas en el documento denominado “Manual sobre recaudación y cobranza de tributos-2016 (CIAT) (GIZ) (BID)”:

- Forma y plazos de contraprestación
- Formas, plazos y reportes de los dineros transferidos al tesoro
- Responsabilidad por los pagos recibidos por medios diferentes al dinero en efectivo
- Términos del convenio, cláusulas, vigencias, causales de cancelación, tiempos mínimos para dar aviso de retiro como banco recaudador
- Penalidades por incumplimiento de parte de la entidad recaudadora
- Plazos de conservación de la documentación
- Tratamiento de la información, deberes de confidencialidad
- Definición de un procedimiento para presentar y resolver inconvenientes operativos (sistema de reclamos de bancos).

Las tres modalidades de retribución al sistema bancario por el servicio de recaudación son: Comisión explícita como porcentaje de la recaudación; días de retención de los cobros, y comisión por transacción, se desarrollan a continuación:

- Valor fijo por documento o pago recibido: Cuando el banco tiene la responsabilidad de transcribir la información de formularios físicos. El valor puede variar en función de la complejidad de los formularios (números de campos). Sin embargo, a medida que se ha ido migrando hacia la declaración electrónica. Esta modalidad se ha reemplazado por un valor fijo por transacción realizada a través de la plataforma del banco.
- Comisión: Sobre los valores recaudados, estableciendo porcentajes por rangos de cantidades.

- Retención del recaudo: Se calcula con base al número de días que el banco puede hacer uso del dinero recaudado antes de transferirlos a las cuentas del Gobierno. El cálculo de los días puede contener un componente fijo y uno variable en función de aspectos tales como calidad de información, oportunidad de la información, número de transacciones y el valor de los recaudos.

Los métodos adoptados por las AT de América Latina, para la remuneración a las entidades bancarias por el servicio de recaudo, que existen son los siguientes: un porcentaje del recaudo, asimismo, se otorgan días para que el banco haga uso del dinero recaudado antes de transferirlos a las cuentas del Gobierno, y también el valor fijo por transacción en la plataforma del banco.

En varios países los costos de los servicios bancarios son altos. Países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y México han introducido sistemas de pago a los bancos, basados en el pago por transacción en vez de un sistema en el cual los bancos se quedan con los fondos por un determinado período. En Colombia los bancos pueden mantener los recursos cinco o más días antes de transferirlos a la tesorería.

En Centro América existen esquemas combinados que mezclan varios tipos de contraprestación, por ejemplo, fijando un valor mínimo por documento sumado a un porcentaje por el monto recaudado, o bien fijando un valor en días de retención del recaudo, más un valor mínimo por transacción. Muy particularmente es el caso de Nicaragua donde los bancos prestan este servicio sin comisiones.

La Tabla 2, muestra que el 70% de los países de América Latina y Centro América, sigue manteniendo que los recursos permanecen entre 1 y 3 días en los entes bancarios. Únicamente Colombia los bancos trasladan los recursos luego de 5 días:

Tabla 2
Período de permanencia del recaudo en bancos
Países de América Latina y Centro América
AI 2016

DÍAS	AMÉRICA LATINA	CENTRO AMÉRICA
0 días	Bolivia, México, Paraguay y Uruguay	Nicaragua
1 y 3 días	Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana	Costa Rica, El Salvador, Honduras
5 días o más	Colombia	Guatemala

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la publicación denominada Gestión financiera pública en América Latina, La clave de la eficiencia y la transparencia 2015, Autores: Carlos Pimenta y Mario Pessoa

En lo relativo al período de permanencia de los ingresos tributarios en los entes bancarios, se observa que los países no han podido reducir los días que los ingresos recaudados permanecen en los bancos antes de remitirlos a la Tesorería.

2.5 Superintendencia de Administración Tributaria SAT

La Superintendencia de Administración Tributaria SAT, tiene por delegación del Ministerio de Finanzas Públicas, según consta en su Ley de creación, Decreto Número 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la SAT, en su artículo 3 indica: ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria, contenidas en la legislación vigente, para lo cual goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personería jurídica, patrimonio y recursos propios.

Conforme el Decreto Número 6-91 del Congreso de la República, Código Tributario, Artículo. 98:La Administración tributaria podrá: requerir el pago y recaudar de los contribuyentes y responsables, el tributo adeudado, sus intereses y

si corresponde, los recargos y multas. Para ello, autorizará los formularios, y otros medios distintos al papel, que se utilicen para facilitar al contribuyente el cumplimiento de las obligaciones

2.6 Costo de la recaudación de impuestos

La palabra costo proviene etimológicamente del término latino “costus” y del griego “kostos” y es la cantidad que se debe dar o pagar a cambio de una cosa.

Gitman Lawrence (2007), señala que el costo se define como el valor sacrificado para adquirir o producir bienes o servicios mediante la reducción de activos o al incurrir en pasivos en el momento en que se obtienen los beneficios.

2.7 Comisión bancaria

De conformidad con lo establecido en el Decreto 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Bancos y Productos Financieros, en el artículo 42, Tasas de interés, comisiones y recargos: Los bancos autorizados conforme esta Ley pactan libremente con los usuarios las tasas de interés, comisiones y demás cargos que apliquen en sus operaciones y servicios.

Por lo tanto, las comisiones, representan el precio de un servicio. En el lenguaje financiero, las comisiones son las cuotas que se pagan a las instituciones financieras a cambio de tener derecho a un producto o servicio, existen dos formas de pagar comisiones:

Por su monto, que pueden ser:

- Fijas, o
- Como porcentaje de una operación.

Por su periodicidad, que pueden ser:

- Por única vez, o

- Por cada operación realizada.

2.8 Función del Ministerio de Finanzas Públicas

Constitucionalmente le corresponde al Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) como la institución del Organismo Ejecutivo de Guatemala, cumplir y hacer que se cumpla todo lo que se refiere a las leyes en materia tributaria y del presupuesto público nacional. Se encarga de diseñar la política fiscal y administrar el dinero que aporta la población guatemalteca a través del pago de impuestos, así como el que proviene de otras fuentes de financiamiento como préstamo y donaciones. Por medio del Presupuesto General de Ingresos y Egresos distribuye los recursos a todas las instituciones del Estado, para su funcionamiento y logro de objetivos trazados, conforme lo determina el Congreso de la República; En resumen, el MINFIN registra, controla y administra los bienes que son patrimonios del Estado.

2.8.1 Liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas

Duran (2011), define la liquidez como la facilidad con que un activo puede ser transformado en dinero sin sufrir una pérdida significativa de su valor. La liquidez, se representa como la facilidad con que un activo puede transformarse en dinero. La liquidez depende de dos factores: el tiempo requerido para convertir el activo en dinero y la certidumbre de no incurrir en pérdidas al efectuar la transformación, por lo que, el dinero es el más líquido de todos los bienes.

El análisis de la liquidez es importante, debido a que si el Gobierno, desconoce la disponibilidad de los recursos, incurre en costos de endeudamiento innecesarios al captar fondos para cubrir lo que percibe como una escasez del efectivo.

2.8.2 Cuenta única del tesoro- CUT

El Fondo Monetario Internacional, señala que una buena gestión financiera pública (GFP) requiere asegurar que todo el dinero del Gobierno esté disponible para la

administración de la Tesorería Nacional, por tal virtud, se hace necesaria la creación de una Cuenta Única del Tesoro (CUT) que contribuya al uso eficiente de los recursos financieros y facilite su control.

Para Pattanayak y Fainboim (2011) del Fondo Monetario Internacional, la Cuenta Única del Tesoro, corresponde a “una cuenta bancaria o un conjunto de cuentas bancarias interrelacionadas a través de las cuales el gobierno realiza todas sus transacciones de ingresos y pagos y obtiene un panorama consolidado de su posición de caja al final de cada día”.

A nivel Centro América, a pesar de tener el mismo objetivo, se han identificado importantes diferencias en cuanto al diseño o modelo conceptual que se ha adoptado para la Cuenta Única del Tesoro.

A estos elementos se debe añadir la función de los recursos del Gobierno a disposición de la Tesorería Nacional (es decir, su capacidad de utilizar los recursos de las entidades titulares de los mismos mientras no son requeridos por estas). La administración de los recursos líquidos del Gobierno debe contar con el respaldo jurídico, de conformidad con el principio de legalidad.

Cuanta más alta es la jerarquía de la norma que dispone la creación de la CUT, más estabilidad tiene el respaldo jurídico y mayores dificultades para debilitarla y reducir sus beneficios.

Cabe mencionar que en 2013 se aprobó en Guatemala algunas modificaciones a la normativa (Decreto Legislativo No. 13–2013). En virtud que ya se contaba con una ley que establecía en términos generales el principio de cuenta única, pero que no lo desarrollaba ampliamente.

En Centro América existe la competencia de la Tesorería en relación con la apertura y el cierre de cuentas bancarias. El otorgamiento de la facultad de autorizar la apertura o cierre de cuentas bancarias resulta importante para evitar que se trate de administrar recursos al margen de la CUT, mediante cuentas bancarias no autorizadas por la Tesorería Nacional. Cabe indicar que, en Guatemala, existe la cuenta de encaje en cada banco, utilizada sólo para consignar los valores recaudados por los impuestos y una cuenta general del Gobierno en el Banco de Guatemala.

Pimenta y Pessoa (2015), señalan que la evaluación de la tesorería gubernamental se puede medir por dos áreas principales: la eficiencia financiera y la eficiencia institucional. La primera es la eficiencia con la que se manejan los recursos del Gobierno: la gestión de caja; la segunda se refiere a si el capital humano, los recursos tecnológicos, los procesos internos y la infraestructura son los apropiados para el cumplimiento de sus funciones y si son suficientes.

2.8.3 Traslado del recaudo de impuestos por bancos del sistema en el flujo de caja del Ministerio de Finanzas Públicas

Para efectos de la investigación, se consideró, un marco de referencia para la evaluación y la presentación de informes sobre las fortalezas y debilidades de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en Guatemala, mediante la utilización de indicadores cuantitativos para medir el desempeño, denominado: Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

El PEFA es una herramienta que ayuda a los gobiernos a lograr mejoras sostenibles en las prácticas de GFP, permite medir y hacer el seguimiento del desempeño de un conjunto de indicadores que abarca a las instituciones, sistemas y procesos más importantes de la gestión de las finanzas públicas.

La metodología se basa en estándares y buenas prácticas internacionales sobre aspectos fundamentales de la GFP identificados por expertos. El PEFA incluye un informe de desempeño de la gestión de finanzas públicas, para el gobierno objeto de la evaluación en el que se presentan las calificaciones de los indicadores y se analizan los resultados sobre la base de la evidencia recolectada.

Esta herramienta se basa en 28 indicadores de desempeño que abarcan una amplia gama de actividades de GFP. Los indicadores se agrupan en siete pilares siguientes:

1. Confiabilidad del presupuesto
2. Transparencia de las finanzas públicas
3. Gestión de activos y pasivos
4. Estrategia fiscal y presupuestos basados en políticas
5. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria
6. Contabilidad y presentación de informes
7. Escrutinio y auditoría externos

Una dimensión recibe la calificación más alta si el elemento básico de la GFP cumple un estándar de desempeño reconocido internacionalmente. Las calificaciones de cada dimensión se agregan para obtener una calificación global de cada indicador utilizando un método apropiado que se basa en el grado de vínculo existente entre las dimensiones individuales.

La calificación de los indicadores de desempeño, constituyen el elemento central del proceso de evaluación PEFA. Cada dimensión se califica en forma independiente según una escala ordinal de cuatro puntos: A, B, C, o D, conforme a criterios precisos establecidos para cada uno de ellos. La evaluación de las dimensiones se basa en la presencia de atributos importantes que son pertinentes a los distintos estándares de desempeño en las buenas prácticas internacionales.

Para justificar la asignación de una determinada calificación a una dimensión, la metodología exige que se cumplan a cabalidad cada uno de los aspectos especificados en los requisitos para obtener dicha calificación. Si los requisitos se cumplen solo parcialmente, no se satisfacen los criterios, deberá asignarse una calificación inferior que coincida con el cumplimiento de todos los requisitos correspondientes.

La calificación C refleja el nivel básico de desempeño consistente con las buenas prácticas internacionales para cada indicador y cada dimensión. La calificación D significa que la característica que está siendo medida está presente, pero en un nivel inferior al nivel básico de desempeño requerido, o simplemente no existe, o no hay suficiente información para calificar esa dimensión. Se otorga una D si el desempeño observado es inferior al que se exige para cualquier otra calificación superior. Una calificación D por falta de información se distingue de las calificaciones D por desempeño deficiente mediante el uso de un asterisco: D*. La agregación de indicadores con varias dimensiones que se hayan calificado con D* no difiere de la agregación de indicadores con calificación D.

A continuación, se presenta un resumen de la relación entre los indicadores PEFA relacionados con el ciclo de caja en Guatemala, según el más reciente informe al 2013. Los resultados del análisis de la situación que atraviesa el proceso del traslado y registro del recaudo de impuestos que incluyen lo relacionado a los ingresos captados por el sistema bancario, en comparación con las mejores prácticas de la región de Centro América, contiene un conjunto de indicadores cuantitativos para medir la eficiencia en la gestión de la tesorería nacional.

Tabla 3
Etapas del ciclo de Caja
Con base en la calificación de la Evaluación PEFA-Guatemala
AI 2013

ETAPA DEL CICLO DE CAJA	INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS			
	INDICADOR DE DESEMPEÑO	EXPLICA LA GESTIÓN DE EFECTIVO	EXPLICA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL	CALIFICACIÓN PEFA
PLANIFICACIÓN DE CAJA	PEFA ID-16: Primera Dimensión: Previsión y seguimiento de los flujos de caja	x	x	A
INGRESOS DE CAJA	PEFA ID-15: Segunda Dimensión: Eficacia en la transferencia de tributos a la Tesorería		x	B
CONSOLIDACIÓN DE SALDOS	PEFA ID-17: Segunda Dimensión: Capacidad de consolidar los saldos de caja del Gobierno		x	B
SALDOS DE CAJA (ATRASOS)	PEFA ID-4: Primera Dimensión (Saldo atrasos/Gasto Público) *100	x		D
Otros: Seguimientos de atrasos	PEFA ID-4: Segunda Dimensión: Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos.		X	D

Fuente: Indicadores sobre la base PEFA del Informe 2014 (www.pefa.org), elaboración propia con base en datos del libro: Gestión Financiera Pública la clave de la eficiencia y la transparencia-BID e Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas-PEFA, de Guatemala 2013.

La herramienta PEFA proyectó la calificación A, para el Indicador Planificación de Caja, toda vez que la Tesorería Nacional cuenta con un flujo de caja anual, el cual es actualizado periódicamente de forma cuatrimestral, mensual y diario por la Tesorería y validado periódicamente por el Comité de Programación y Ejecución del Presupuesto- COPEP.

Con respecto a los ingresos de caja, el resultado de la herramienta PEFA, arroja una calificación B para este indicador; derivado del procedimiento actual de recaudación por bancos y a lo establecido en los contratos de recaudación, los ingresos recaudados ingresan hasta los cinco días en la Cuenta General de la Tesorería Nacional.

Es importante destacar el desempeño de tres países de Centro América, la calificación refleja una situación cercana a la óptima únicamente para Honduras en la región de Centro América, ya que todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la Tesorería, o se realizan transferencias diarias a la Tesorería, esta situación no es consistente para Costa Rica donde se demoran 3 días o menos, y para Guatemala hasta 5 días hábiles en trasladar los recursos de la recaudación a la Tesorería.

El indicador ingresos de caja, es relevante porque explica, cómo la oportunidad de la transferencia de la recaudación a la Tesorería es fundamental para que estos recursos sirvan para efectuar los pagos previstos. Un sistema integrado de administración financiera contribuye a que los contribuyentes paguen directamente sus impuestos en cuentas en bancos comerciales o públicos de tesorería.

Al 2013, todos los pagos se recibían por medio de 16 bancos pertenecientes al sistema financiero del país. El proceso era regulado bajo un contrato de recaudación entre la administración tributaria y los bancos. Las declaraciones eran presentadas por medio electrónico o en papel y en el caso de las primeras, los contribuyentes utilizan la plataforma del banco, en cuyo caso debe ser cuentahabiente para realizar el débito automático, o interconectar por medio de la plataforma Declaraguatate.

La información del recaudo es informada por medio liquidaciones realizadas por los bancos y conforme al contrato, inicialmente el monto es depositado a diario en una

cuenta centralizadora del banco de uso restringido, posteriormente al quinto día hábil del recaudado, es trasladado al fondo común a nombre de la Tesorería Nacional, en la cuenta denominada: “Cuenta General” del Banco de Guatemala.

Este indicador es relevante, porque explica cómo la oportunidad de la transferencia de la recaudación a la tesorería es fundamental para que estos recursos sirvan para efectuar los pagos previstos. Permite el control de los pagos que se recaudan y que ingresan a las cuentas, Guatemala cuenta con un sistema administrado por la SAT denominado: SAIT bancario, el cual centraliza toda la información de los pagos de impuestos que se realizan a través de los bancos.

El sistema tiene una interface con los sistemas de los bancos y a través del mismo, se pueden realizar consultas y conocer liquidaciones parciales de las recaudaciones, es decir con una periodicidad inferior a los cinco días.

La conciliación se realiza a partir de los cinco días hábiles siguientes, cuando el banco envía a la SAT la documentación que respalda los montos recaudados, incluida la liquidación diaria y el depósito efectuado al Fondo Común. Posterior a la verificación de los dineros depositados se efectúan los registros diarios pertinentes en el sistema informático SICOIN, aplicación en donde se ingresan a la contabilidad conforme a los parámetros o códigos individuales asignados para cada tipo de impuesto y en rubros separados, los valores recaudados por impuesto, multas, intereses y mora.

De manera permanente se lleva una cuenta corriente por banco en donde se controlan los valores que se recaudan y los descuentos realizados por el banco, estos últimos son generados por el cobro de las comisiones de los servicios de digitación de las declaraciones, uso de la plataforma informática.

Por otro lado, la SAT realiza también un proceso de verificación de los datos primarios que corresponden a la información básica de identificación del pago, como de la información completa contenida en las declaraciones. Si el banco incumple los deberes u obligaciones contemplados en el contrato de servicios de recaudación, por motivos que no sean de fuerza mayor, caso fortuito o actos de gobierno, es sancionado conforme a lo estipulado en las cláusulas del régimen sancionador establecida en el contrato de servicios de recaudación, que corresponden a sanciones monetarias por el incumplimiento de traslados fuera de tiempo, de cualquiera de los siguientes elementos: efectivo, información y documentación.

Cabe mencionar que si bien el concepto de unidad de caja y de CUT la cuenta única del tesoro, se viene aplicando hace mucho tiempo, se ha visto potenciado desde la década de 1990 gracias a las facilidades operativas que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estas han llevado al desarrollo de nuevas herramientas para el registro y la gestión del flujo de ingresos y egresos y de los saldos de efectivo del Gobierno, como resultado de su aplicación, se han racionalizado los procesos operativos y reducido los tiempos necesarios para el procesamiento de las transferencias de recursos financieros, y se han eliminado controles que antes podían materializarse solo a través de registros y trámites en un amplio conjunto de cuentas bancarias, distribuidas en diversas oficinas y en diferentes localidades.

El cálculo y la consolidación de las cuentas bancarias se facilitan cuando existe una sola cuenta de tesorería. La dimensión relevante para este ejercicio es la consolidación de los saldos de caja del Gobierno. La medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno, evalúa si las necesidades de caja están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo en las cuentas de la tesorería para minimizar generación de deuda pública.

Respecto a la consolidación de saldos, la Tesorería lleva el control de todos los fondos disponibles para el Gobierno en la cuenta única y las conciliaciones y consolidación de saldos se realizan diariamente de modo automático. La calificación ha sido A para el período 2013.

Aunque la cuenta única consolida todos los fondos del gobierno y procesa más de 30,000 transacciones mensualmente, su administración aún está sujeta a un conjunto de operaciones manuales y a la participación de otras direcciones, como Dirección Técnica del Presupuesto, Dirección de Contabilidad de Estado, Dirección de Crédito Público, ya que son estas las que participan en el registro de la transacción dependiendo del tipo que corresponda. El procesamiento manual de un número tan alto de transacciones es también fuente de errores que se manifiestan en el débito de gastos en cuentas equivocadas o en el registro doble de transacciones. Por lo que, al introducir un elemento de error en el proceso de consolidación, no permite establecer los saldos de caja de manera precisa.

Los mecanismos bancarios del gobierno deben unificarse en una cuenta única de tesorería, para que el Ministerio de Finanzas pueda hacer un seguimiento de los flujos de efectivo que entran y salen de las cuentas bancarias del gobierno y acumular la liquidez. La Tesorería del Ministerio de Finanzas Públicas, como principal agente financiero del gobierno, debe administrar los saldos de efectivo y deudas del Gobierno de modo que existan fondos suficientes para atender las obligaciones de pago, el efectivo ocioso esté invertido con eficiencia y la emisión de deuda sea óptima.

Atrasos en el procesamiento de pagos. Aún si se controlan los compromisos y existe liquidez disponible para efectuar pagos, estos pueden atrasarse debido a demoras administrativas en el procesamiento de las operaciones de gasto. Los requisitos de documentación excesivos, las auditorías ex ante engorrosas, o la falta de personal o automatización pueden ralentizar el procesamiento de las facturas y

la realización de los pagos. Los atrasos ocurren en distintas etapas y a veces están asociadas a la captación de rentas, la falta de recursos, una capacidad débil y procedimientos ineficientes.

El indicador Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos, determina la eficacia de la recaudación de impuestos, se consideró únicamente la dimensión: Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentajes del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo, por contener datos cuantitativos, en el 2013, la situación de Guatemala obtuvo una calificación “D”, relativamente baja.

La capacidad de las tesorerías de gestionar de forma permanente los pagos retrasados y garantizar que no excedan más del 2% de los gastos planificados se acumulen de un período a otro. Guatemala, en el 2013 obtuvo una calificación D, debido a que contaba con retrasos de más de 10% del total de gastos y según la evaluación PEFA, el 2% es el porcentaje para obtener una calificación “A”.

Por otro lado, Guatemala, cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el cual soporta con información a la gestión presupuestaria, financiera y contable del sector público, permite la integración de los procesos presupuestarios, contables, de tesorería y de gestión de la deuda pública, y la generación de los correspondientes estados financieros.

Derivado de las facilidades que brinda el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación, éstas han llevado al desarrollo de nuevas herramientas para el registro y gestión del flujo de ingresos y egresos y de los saldos de efectivo del Gobierno. Como resultado de su aplicación se han racionalizado los procesos operativos y reducido los tiempos necesarios para el procesamiento de las transferencias de recursos financieros, y se han eliminado controles que antes podían materializarse solo a través del registro y trámites en un

amplio conjunto de cuentas bancarias distribuidas en diversas oficinas y en diferentes localidades.

2.9 Administración financiera

Gitman (2007), indica que la administración financiera se ocupa de las tareas del administrador financiero en la empresa de negocios. Los administradores financieros, administran activamente los asuntos financieros de cualquier tipo de empresa, financiera o no, privada o pública, grande o pequeña, lucrativa o sin fines de lucro. Realizan tareas financieras tan diversas como la planificación, la extensión de crédito a clientes, la evaluación de fuertes gastos propuestos y la recaudación de dinero para financiar las operaciones de la empresa o entidad estatal.

2.10 Costo

Es el monto económico que representa la fabricación de cualquier componente o producto, o la prestación de cualquier servicio.

2.11 Costo Financiero

Según Horngren (2007), es el que se integra por los gastos derivados de allegarse fondos de financiamiento por lo cual representa las erogaciones destinadas a cubrir en moneda nacional o extranjera, los intereses, comisiones y gastos que deriven de un título de crédito o contrato respectivo, donde se definen las condiciones específicas y los porcentajes pactados; se calculan sobre el monto del capital y deben ser cubiertos durante un cierto periodo de tiempo. Incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria.

2.12 Costo de Administración del Sistema Tributario

El procedimiento de estimación y distribución de los costos administrativos, la metodología de estimación y distribución de los costos administrativos de una

Administración Tributaria, considera como fuente principal de información a la contabilidad o presupuesto general de la institución de impuestos. Para ello, se utilizan los principios de distribución de costos basado en actividades identificado por los autores Kaplan y Anderson (2007), con los cuales se persigue asignar costos internos por cada actividad y complementar la distribución de los costos externos de acuerdo a las reglas de asignación de recursos. Finalmente, el resultado global de asignación podría dividirse por el objeto final de análisis., en el presente estudio, en función de la recaudación de los impuestos administrados por la SAT.

El insumo principal de la estimación del costo administrativo de la Administración Tributaria, es su balance financiero. La estructura que generalmente se divide los balances financieros en las Administraciones Tributarias son:

Gastos corrientes, gastos de remuneración de recursos humanos, capacitación, seguridad social, gastos administrativos, servicios generales y Mantenimiento, arriendos, gastos de capital, inversiones en infraestructura (edificios, construcciones, etc.). Inversiones en equipamiento (sistemas TI, mobiliario). El presupuesto de la Administración Tributaria en su mayoría se puede identificar como gastos de remuneración, por lo que sus principales factores conductores son el número de funcionarios o empleados, y la remuneración promedio anual pagado.

Estos costos se pueden dividir en dos grupos:

2.12.1 Costos de recaudación: Gastos en que incurre el Estado para recibir la recaudación de los impuestos.

2.12.2 Costos de fiscalización: Gastos en que incurre el Gobierno para determinar que los contribuyentes realicen el pago de los impuestos como corresponde.

Seguidamente, el siguiente paso es determinar el uso de recursos necesarios por función de la Administración Tributaria, para ello se debe proceder en dos etapas. La primera etapa se identifica con un mapeo de procesos de acuerdo al ciclo del contribuyente, cuáles son los distintos macro procesos claves dentro de la Administración Tributaria, y cuáles son las áreas funcionales vinculadas a cada una.

Bajo la metodología de costos por actividades, es importante considerar el principal costo, esto es el gasto del recurso humano. Un aspecto importante es considerar el número de funcionarios asignados en cada parte del ciclo tributario para la medición de los costos de transacción tributarios ya que sobre este supuesto se calculará la capacidad instalada. En el caso de las funciones generales, las cuales constituyen un costo común para la Administración Tributaria.

2.12.3 Criterio de asignación de costos externos:

En este paso, se debe estimar el mecanismo de asignación de los costos externos en cada uno de los procesos–función, o “centros de costos”. Considerando la naturaleza de la Institución Pública, se puede considerar como una “unidad de servicios”, cuya estructura de producción principal se contabiliza en términos de tiempo. En otras palabras, la capacidad de producción de una unidad de servicios, se la mide en tiempo de servicio, la cual depende directamente el número de personas asignadas a tal o cual actividad. Un ejemplo, es el caso de atención al contribuyente, se calcula los tiempos de atención promedio, y una persona en ventanilla, mantiene un estándar de tiempo y un mínimo de contribuyentes atendidos. La capacidad de una agencia tributaria para temas de servicios dependerá del número de funcionarios que se encuentren atendiendo.

2.13 Tasa de rendimiento mínima aceptable TREMA

Sapag (2011), indica que la TREMA, es la tasa interna de oportunidad, es la tasa mínima que se está dispuesto a aceptar, es decir aquella rentabilidad mínima que

se espera ganar al llevar a cabo dicha inversión. Esta tasa se define conforme al conocimiento que se tenga sobre el proyecto y demás análisis que se haga al respecto.

El cálculo de la TREMA se realiza por medio de la siguiente ecuación:

$$\text{TREMA} = \text{tasa de inflación} + \text{tasa activa bancaria} + \text{prima por riesgo}$$

Donde:

- Tasa de inflación: Es la tasa de inflación del país
- Tasa activa bancaria: Es la tasa que publica diariamente el banco central
- Prima por riesgo: Porcentaje que se exige por invertir en proyectos riesgosos

El término costo hace referencia al importe o cifra que representa un producto o servicio de acuerdo con la inversión tanto de material, de mano de obra, de capacitación y de tiempo que se haya necesitado para desarrollarlo.

El activo líquido es aquel que puede transformarse rápidamente en dinero sin que esto implique una pérdida de valor.

El activo líquido o circulante es aquel que permite su transformación o permutación por dinero con un costo menor o la no pérdida de valor al efectuar dicha transacción. Se dice que un activo es más o menos líquido o dispone de un mayor grado de liquidez cuanto más rápido puede convertirse en dinero efectivo.

3. METODOLOGÍA

La metodología presenta el resumen del procedimiento realizado para el desarrollo de la investigación, comprende: la definición del problema; el objetivo general, objetivos específicos, hipótesis, especificación de las variables; el método científico; así como las técnicas de investigación documental y de campo.

3.1 Definición del Problema

Durante el período de investigación, los ingresos tributarios recaudados por las entidades bancarias representaron más del 90% de los ingresos corrientes del Estado, constituyéndose en la más importante fuente de ingresos del Gobierno de Guatemala.

Aún con las acciones de modernización realizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria, para mejorar el proceso de captación de los impuestos, a través del Sistema Bancario en Guatemala, se observa que estos ingresos tributarios no se disponen de forma íntegra e inmediata en el Ministerio de Finanzas Públicas, entidad encargada de administrar los recursos financieros del Estado de Guatemala.

El servicio de recaudación por bancos conlleva costos y de oportunidad al Ministerio de Finanzas Públicas, derivado a que el recaudo permanece en cuentas bancarias de encaje, de uso restringido, no controladas por la Tesorería Nacional, en cada entidad bancaria en un plazo mínimo de cinco días hábiles, posterior a la captación del recaudo, hasta que éstos son trasladados a la cuenta general de la Tesorería en el Banco de Guatemala, por lo que se corre el riesgo de encontrarse en apuros al tratar de solventar sus obligaciones con la sociedad.

Derivado de lo descrito anteriormente, surge la necesidad de determinar cuáles son los costos de la recaudación de impuestos a través del sistema bancario y los

efectos del tiempo del traslado de los fondos en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas.

3.2 Objetivos

Los objetivos constituyen los propósitos o fines de la presente investigación.

3.2.1 Objetivo General

Determinar cómo incide el costo de la recaudación de los impuestos a través del sistema bancario y el tiempo del traslado de estos recursos financieros en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas, para que éstos sean trasladados de forma íntegra e inmediata a las arcas del Estado.

3.2.2 Objetivos Específicos

- Definir cuáles son los costos de la recaudación de los impuestos a través del sistema bancario y el impacto en el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Analizar el efecto en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas derivado del tiempo del traslado de los fondos por parte de los bancos del sistema a las arcas del Estado de Guatemala.
- Evaluar la aplicación de la reducción del costo y tiempo del traslado de los fondos recaudados por el sistema bancario, siendo su finalidad, demostrar su impacto para el Ministerio de Finanzas Públicas.

3.3 Especificación de variables

La especificación de variables de la hipótesis, es la siguiente:

Variable independiente: Análisis del costo del proceso de recaudación de impuestos por el sistema bancario.

Variable dependiente: Efecto en la liquidez del Ministerio de Finanzas.

3.4 Hipótesis

La minimización del tiempo del traslado de los recursos financieros captados por parte del sistema bancario al Ministerio de Finanzas Públicas, conlleva una reducción del costo de la recaudación de los impuestos.

3.5 Método científico

Bajo el paradigma del método cuantitativo considerando sus componentes. El método utilizado en el proceso de investigación fue hipotético-deductivo y diseño transeccional o transversal no experimental.

Con relación al espacio muestral, se consideró el 100% del universo de entidades bancarias que prestan el servicio de recaudación de impuestos.

El presente trabajo de investigación se basa en la utilización del método científico en sus tres fases, que se detallan a continuación:

- **Indagatoria:** Esta fase se realizó a través de la recopilación y análisis de información de las estadísticas de recaudación vinculadas al sistema tributario y estimaciones con base en la información del sistema de contabilidad Integrado denominado: SICOIN WEB- del Ministerio de Finanzas Públicas y SAIT Bancario de la Superintendencia de Administración Tributaria.
- **Demostrativa:** En esta fase se realizó la formulación y comprobación de la hipótesis, enfocada a la resolución de la problemática de reducción del tiempo del traslado de los recursos financieros captados por parte de los bancos del sistema al Ministerio de Finanzas Públicas para reducir el costo de la recaudación de impuestos.

- Expositiva: En esta fase, se presentan los resultados de la investigación, por medio del informe de tesis, en donde se expone la alternativa a la solución del problema planteado.

3.6 Técnicas de investigación aplicadas

Las técnicas de investigación documental y de campo aplicadas en la presente investigación, se refieren a lo siguiente:

3.6.1 Técnicas de investigación documental

Las actividades se realizaron aplicando la técnica de investigación documental que sirven para la revisión de libros, documentos electrónicos, revistas, investigaciones realizadas por expertos en el tema de la gestión de las Administraciones Tributarias de entidades internacionales, tesis y publicaciones relacionadas con la investigación y como base para obtener la fundamentación teórica de la investigación. Para el efecto, se realizaron resúmenes, subrayado de textos y elaboración de fichas bibliográficas.

El desarrollo de la investigación se realizó a través de las siguientes etapas:

- Recopilación de la información
- Análisis de la información
- Redacción y presentación del informe

El desarrollo de la presente investigación contribuirá a aclarar la importancia de la labor del sistema bancario en la recaudación de impuestos y su efecto en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas para maximizar los recursos del Estado y que éste pueda cumplir su función primordial.

3.6.2 Técnicas de investigación de campo

Las técnicas de investigación de campo, sirvieron de base para la recopilación de información técnica, administrativa y financiera, asimismo, se analizó información financiera y estadística relacionada con la unidad de análisis en estudio y del proceso de recaudación de impuestos y del costo que conlleva la tercerización del servicio de captación de los recursos financieros del Estado de Guatemala, por el sistema bancario, la cual fue utilizada para el análisis financiero, complementándolo con un estudio cualitativo de ventajas y beneficios del proceso actual del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario.

4. ANÁLISIS FINANCIERO DEL COSTO DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS

En el presente capítulo se realiza el análisis del costo financiero del servicio de recaudación de impuestos, a través del sistema bancario. Para la determinación de los costos de la recaudación de impuestos, se consideraron los elementos siguientes:

1. Los gastos administrativos del funcionamiento de la Administración Tributaria
2. El valor de las retribuciones al sistema bancario por concepto del servicio de recaudación de impuestos y otros cargos.
3. El tiempo del traslado de los fondos a las arcas del Estado, establecido en los contratos de recaudación entre la Administración Tributaria y los bancos del sistema financiero de Guatemala.

4.1 Comportamiento de la recaudación de impuestos a través del sistema bancario:

A continuación, se presenta la información de la recaudación de impuestos, por el sistema bancario, durante el período de investigación, el detalle es el siguiente:

Tabla 4
Recaudación de ingresos tributarios a través
Del sistema bancario de Guatemala
Período 2012 al 2016
(Expresado en millones de quetzales)

DESCRIPCIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Ingresos tributarios	42,983	46,746	49,822	50,944	53,681	244,176

Fuente: Sistema Recaudación SAT –Unidad de Acceso a la Información Pública Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

El comportamiento de la recaudación no ha disminuido en relación directa con la cantidad de bancos recaudadores, al 31 de diciembre 2016, 15 bancos se encontraban vigentes en el sistema bancario en Guatemala.

4.1.1 Relación de la recaudación del gobierno e ingresos corrientes a través del sistema bancario de Guatemala

Tabla 5
Ingresos corrientes a través del sistema bancario de Guatemala
Período 2012 al 2016
(Expresado en millones de quetzales)

DESCRIPCIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Recaudación Total del Gobierno Central	45,874	49,259	52,224	52,884	54,104	254,345
Recaudación impuestos sistema bancario	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,176

Fuente: estadísticas del Ministerio de Finanzas Públicas y sistema de Recaudación SAT.

Durante el período de investigación, la recaudación de impuestos a través del sistema bancario ha representado en promedio el 95% del total de los ingresos totales del Gobierno, en el orden siguiente: 2012 en 93.70%, 2013 en 94.90%, 2014 en 95.40% y para el año 2015 en 96.33% y para el 2016 en 99.21%.

Esto muestra lo relevante de la función del sistema bancario en la recaudación tributaria, las instituciones financieras han incorporado tecnología sofisticada en sus servicios informáticos, ésta es un área en la que la tercerización del servicio de recaudación ha tenido un empuje relevante, básicamente asociada a la presencia y al aprovechamiento de economías de escala, derivado a que la Administración Tributaria continuamente necesitaría mantenerse a la vanguardia con los cambios tecnológicos y competitividad para suplir las necesidades de los contribuyentes, de esta manera otorgan un valor agregado para los contribuyentes mediante la

facilidad, seguridad y reducción del tiempo del procesamiento del pago de los impuestos.

Actualmente la estrategia de delegar al sistema bancario el proceso de la recaudación, los ha convertido en agentes de percepción de los ingresos del Estado de Guatemala y socios de la recaudación con la Superintendencia de Administración Tributaria.

4.2 Comportamiento del costo financiero del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario:

4.2.1 Costo de la Administración Tributaria

El costo corriente del funcionamiento de la Administración Tributaria, se obtuvo de la relación que existe entre el gasto de funcionamiento que ejecuta la SAT y la recaudación tributaria (en términos brutos) realizada durante el período de investigación.

Para la elaboración del estudio financiero se consideró la información de los gastos administrativos de la Administración Tributaria, del período 2012 al 2016. Para determinar la razón del costo corriente del funcionamiento, se utilizó la fórmula siguiente:

$$\text{Gastos de Administración} = \frac{\text{Gastos de la Administración Tributaria}}{\text{Recaudación tributaria por bancos}}$$

A continuación, se detallan los montos correspondientes a los gastos de la administración tributaria, con relación a la recaudación total de impuestos, durante el período de investigación:

Tabla 6
Recaudación y Gastos de funcionamiento de la Administración Tributaria
Período 2012 al 2016
(Millones de Quetzales y Porcentajes)

DESCRIPCIÓN	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Recaudación SAT a través de bancos	45,874	49,259	52,224	52,884	54,104	244,176
Gastos Administrativos SAT	884	913	1,014	934	1,195	4,940
% Costo corriente de funcionamiento de la SAT	1.92%	1.85%	1.94%	1.77%	2.21%	2.02%

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016 y Memoria de Labores de la SAT, período 2012-2016

En la Tabla 6, se evidencia que el costo corriente del funcionamiento de la SAT, durante los años 2012 al 2016, ha mantenido un incremento constante. El porcentaje del costo corriente del funcionamiento de la Administración Tributaria, está expresado en mayor medida por el recurso humano y el desarrollo informático, representa un crecimiento sobre el total de la recaudación de ingresos a través del sistema bancario.

4.2.2 Costo de la recaudación de impuestos

Considerando las atribuciones de la SAT, en su Ley Orgánica, en los artículos 3 y 4 del Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, la Administración Tributaria, puede realizar la contratación de todas las personas jurídicas idóneas que acrediten reunir de forma satisfactoria los requerimientos para la prestación del servicio de recaudación de tributos que corresponde recibir a la SAT.

Por consiguiente, el contrato suscrito para prestar el servicio de recaudación de impuestos, entre las entidades bancarias y la Superintendencia de Administración Tributaria, es un documento a través del cual los bancos del sistema y la

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), adquieren derechos y obligaciones sobre el servicio de percepción, recepción y recaudación de tributos.

En el referido contrato de recaudación, se encuentran establecidas las cláusulas relacionadas con la forma de remuneración al sistema bancario y el plazo para el traslado de los fondos recaudados en todas las sucursales, agencias o ventanillas de los bancos, de forma consolidada, a la cuenta del Fondo Común en el Banco de Guatemala, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha del recaudo.

Por lo anterior descrito, a continuación, se desarrolla el análisis de los diferentes costos que absorbe el Estado de Guatemala por el proceso de captación de los impuestos a través del sistema bancario.

4.2.2.1 Costo por comisión explícita como porcentaje de la Recaudación Total

En los contratos de recaudación entre las entidades bancarias y la Superintendencia de Administración Tributaria, se establece una remuneración, que consiste en un porcentaje sobre los montos recaudados por cada banco.

La información que se muestra a continuación representa la remuneración a los bancos por el servicio de cobro por cuenta ajena.

Tabla 7
Comisión bancaria por la recaudación de impuestos
Período 2012-2016
(Expresado en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Recaudo	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,176
Valor comisiones	39	41	45	49	51	225

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016 y Memoria de Labores de la SAT, período 2012-2016

Para determinar el valor de las comisiones, se consideró la información correspondiente al factor de comisión establecida en los contratos de recaudación y la información total de la recaudación por bancos del sistema.

4.2.2.2 Costo por transacción, por digitación de los formularios en papel

Además de la retribución del porcentaje de la recaudación de impuestos al sistema bancario, existe otra remuneración que consiste en el pago de la comisión por el servicio de digitación de cada formulario en papel recibido en los bancos del sistema.

Para determinar la comisión por transacción, se consideró la cantidad de formularios en papel recibidos por los bancos del sistema, durante el período de investigación, multiplicándolo por el factor de comisión por formulario, establecido en los contratos de recaudación. La información del costo, obtenida para cada año se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 8
Costo por recepción de formularios en papel por el sistema bancario
Recaudación de impuestos
Período 2012-2016
(Expresado en cantidades y en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Formularios Digitados	5,196,777	2,508,665	715,870	520,796	105,270	15,345,056
Costo por digitación	2.60	1.25	0.36	0.26	0.05	4.52

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

Es importante mencionar que el proceso de recepción de formularios en papel se convierte en una tarea de ambos sentidos: para la Administración Tributaria, conlleva el ingresar los datos y lograr que armonice la información entre lo ingresado por la entidad bancaria, el contribuyente y la SAT, por otro lado, implica

el pago de las comisiones por digitación, lo cual, hace más extenso el proceso del traslado de los fondos a la Cuenta General del Ministerio de Finanzas Públicas.

La principal razón de ser del proceso de recaudación radica en garantizar las condiciones y los instrumentos necesarios para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus principales obligaciones para con el fisco. Por lo tanto, el preparar los mecanismos de recepción de declaraciones y pagos es parte esencial de responsabilidad exclusiva de la Administración Tributaria. En los últimos años, ha cambiado la forma en que se lleva a cabo esta tarea en Guatemala.

Gradualmente, se ha dejado de usar el papel y la presentación de anexos físicos para dar lugar a la presentación y pago electrónico de impuestos. Para ello, ha sido necesario que la Administración Tributaria celebre convenios con entidades bancarias o cobradoras, y que implemente desarrollos informáticos que faciliten la presentación de declaraciones y pagos vía Internet.

4.2.2.3 Comportamiento de los servicios electrónicos en la recaudación de impuestos

La Administración Tributaria a través de mecanismos legales ha establecido para los contribuyentes, la presentación de las declaraciones de impuestos de forma electrónica y papel, durante el 2012, aún predominaba el uso de formularios en papel, en un 63% y 37% los formularios electrónicos (ver Anexo 2).

La tendencia del uso de formularios en papel para el pago de impuestos a través de bancos ha disminuido. En el 2013 existió un decremento de 52% con relación al año 2012, mientras que el 2014 disminuyó en 71%, en el 2015 únicamente en 27% y durante el 2016 en 80%. Se observa una reducción considerada derivado de la implementación del Sistema Declaragate, por la facilidad que brinda a los contribuyentes para la presentación de las declaraciones de impuestos y el auge de los servicios electrónicos como la banca virtual de las entidades bancarias.

La herramienta Declaraguat facilita al contribuyente el llenado, validación de datos y presentación de formularios ante la Administración Tributaria, permitiendo el acceso al portal de Declaraguat, sin requerir usuario ni contraseña para la presentación y/o pago en los bancos autorizados.

Es importante mencionar que el Contrato de Servicios de Recaudación que los bancos han suscrito con la Administración Tributaria se aplica completamente, ya que toda la estructura de funcionamiento de Declaraguat se maneja a través de dicha plataforma.

4.2.2.4 Costo de oportunidad del proceso de recaudación de impuestos del Ministerio de Finanzas Públicas

En virtud que, la tesorería gubernamental es una de las unidades financieras más relevantes del país, por el monto de los recursos que administra anualmente y lo crítico de sus operaciones, por esta razón, los indicadores que se aplican a tesorerías privadas no son suficientes para evaluar una tesorería del sector público, derivado a que conlleva un proceso de transacciones financieras complejas sujetas a restricciones legales; por consiguiente, sus objetivos y alcances son diferentes.

Por lo descrito anteriormente, para determinar el costo de oportunidad de la recaudación de impuestos, a través del sistema bancario, durante el período de investigación, se partió de los montos recaudados y de las tasas de interés activas del Banco de Guatemala. Los valores de referencia, corresponden al promedio de cada año, siendo los siguientes: 13.49%, 13.60%, 13.77%, 13.23% y 13.10% respectivamente.

Para identificar cuál ha sido el costo de oportunidad que el Gobierno ha dejado de percibir por el servicio de recaudación a través del sistema bancario anualmente, se aplicó la fórmula siguiente:

Costo de oportunidad=	$((\text{Recaudación} * \text{Promedio de la Tasa activa anual})/360)*5 \text{ días}$
------------------------------	---

Se consideró el valor del recaudo de impuestos por bancos anual, las condiciones vigentes establecidas en los contratos de recaudación, relacionadas con los cinco días hábiles de retención de la recaudación en los bancos, y la tasa activa en moneda nacional por año publicada por el banco de Guatemala y se determinó el promedio anual, los resultados se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 9
Costo de oportunidad del Ministerio de Finanzas Públicas de la
Recaudación de impuestos por el sistema bancario
Período 2012-2016
(Expresado en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Recaudo	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,177
Tasa de Interés Activa	13.49%	13.60%	13.77%	13.23%	13.10%	67.19%
Costo	81	88	95	94	98	455

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

El costo de oportunidad estimado que el Gobierno ha dejado de percibir por el servicio de recaudación de impuestos a través del sistema bancario, durante los años 2012 al 2016, asciende a 455 millones de quetzales, que corresponde a 0.19%, lo que representa menos de un punto porcentual, sobre el total recaudado.

4.3 Reducción del costo de recaudación de impuestos y otros cargos por servicios para obtener mejor liquidez al Ministerio de Finanzas Públicas

A continuación, se presenta el resultado del análisis de los escenarios relacionados con los costos del proceso de recaudación de impuestos, durante el período 2012 al 2016, y el efecto en la variación del tiempo del traslado de los fondos,

establecido en el Decreto 37-2016 Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, el cual modifica el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Institución, que establece el objeto y funciones, inciso v) lo siguiente: "...trasladar dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de su recepción, a la cuenta Fondo Común Cuenta Única Nacional en el Banco de Guatemala, directamente o por medio de los bancos del sistema que reciban el pago de tributos, la recaudación efectivamente recibida". Y el artículo 4, que establece lo siguiente: "...la SAT no podrá delegar sus funciones.... Se exceptúan de esta prohibición los servicios de recaudación y control a cargo de terceros que no impliquen retribución por parte de la Administración Tributaria. Se interpreta que podrá seguir delegándose la función de recaudar, siempre que no se retribuya tal servicio a quien se le delegue la función.

Se presenta un escenario con la eliminación de la remuneración al sistema bancario, por los servicios de recaudación, relacionados con el porcentaje sobre el valor de la recaudación y digitación de formularios en papel, así como la reducción del tiempo de permanencia de los fondos en los bancos del sistema a la Cuenta General del Gobierno en el Banco de Guatemala, con una variación de cinco a únicamente dos días hábiles.

La estimación del costo de la recaudación sin retribución de comisión explícita como porcentaje de la recaudación al sistema bancario, se detalla en la tabla siguiente:

Tabla 10
Costo de la recaudación tributaria sin retribución al sistema bancario
Período 2012 al 2016
(Expresado en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Recaudo	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,176
Comisión0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

Como se indicó en el capítulo 3, en países de la región de Latinoamérica, no existe remuneración al sistema bancario, por el servicio de cobro a terceros. En Guatemala, durante el período de investigación, el valor de las comisiones pagadas como porcentaje de la recaudación al sistema bancario, representó que el Estado, no percibiera aproximadamente 225 millones de quetzales. Por lo que, al eliminar dicha remuneración, el costo de la recaudación por bancos se reduce, lo que se traduciría en mayores ingresos al Gobierno.

Por otro lado, derivado del auge en los servicios electrónicos implementados por la Administración Tributaria y el avance de las tecnologías de la información global, se evidencia la disminución del uso de formularios en papel, el escenario incluye la eliminación de retribución al sistema bancario por transacción, la cual quedaría representada de la forma siguiente:

Tabla 11
Eliminación del Costo por recepción de formularios en papel
Período 2012-2016
(Expresado en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
Formularios Digitados	5,196,777	2,508,665	715,870	520,796	105,270	15,345,056
Costo por digitación	0	0	0	0	0	0

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

A continuación, se presenta un cambio en las condiciones en los contratos de recaudación: considerando la tasa interés activa anual del Banco de Guatemala, durante el período 2012 al 2016 y la reducción a 2 días de permanencia de los fondos en los bancos del sistema, antes de ser trasladados a la cuenta general del Gobierno, en el Banco de Guatemala.

Tabla 12
Costo de oportunidad del Ministerio de Finanzas Públicas por el servicio de
recaudación de impuestos sin retribución al sistema bancario
Período 2012-2016
(Expresado en millones de quetzales)

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
Recaudo	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,177
Tasa de Interés Activa	13.49%	13.60%	13.77%	13.23%	13.10%	67.19%
Costo	32	35	38	37	39	182

Fuente: Sistema Recaudación SAT con base en información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

Como resultado, se observa una reducción en el monto del recaudo dejado de percibir por el Estado, el costo en los servicios de recaudación del sistema bancario corresponde a 182 millones de quetzales.

4.4 Análisis comparativo de la reducción del costo de la recaudación de impuestos

Los ingresos tributarios representan la principal fuente de financiamiento para el gasto público de Guatemala, por lo que problemas en el desempeño del sistema tributario, implicarían problemas en el desempeño del Estado en su conjunto.

Derivado de la crisis institucional interna que afrontaron las autoridades de gobierno en los años 2014 y 2015, las nuevas autoridades que iniciaron su gestión en la Administración Tributaria en 2016, focalizaron sus esfuerzos en la definición de una estrategia para recuperar la gobernanza de la SAT, a través de acciones que permitieran una reorganización y modificación de su ley orgánica interna para adecuar su estructura organizativa y transformación de los procesos administrativos y de gestión interna con la consecución de recursos a través de préstamos y cooperación con el fin de fortalecer la institución, reducir los niveles de

evasión, mejorar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes y, en términos generales, transformar la institución en una entidad eficiente en la gestión de cobro y administración de impuestos, con estos cambios la SAT buscó el fortalecimiento institucional y el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto.

La nueva administración de la SAT, implementó una serie de medidas en diferentes ámbitos de la institución, diseñando para ello un plan estratégico encaminado a recuperar la gobernanza de la institución, el cual incluyó la aprobación por el pleno del Congreso de la República, reformas a la Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria (Decreto 37-2016), las principales modificaciones se relacionan con los puntos siguientes:

- Órganos y competencias de la SAT
- Acceso a información bancaria
- Gestión de la recaudación de impuestos:

En la gestión de la recaudación de los impuestos a través del sistema bancario, se logró identificar el impacto que pudieron ocasionar en la administración tributaria estas reformas, se describen a continuación:

- Los beneficios obtenidos en términos de la mejora en la percepción por parte de la sociedad, de la calidad del servicio y la imagen de la administración tributaria, han sido satisfactorias.
- Se observa que se obtuvieron mejores resultados de recaudación, como consecuencia, entre otras cosas, de un aumento en los controles cualitativos y eficaces para evitar el incumplimiento y un mayor cumplimiento voluntario con las obligaciones tributarias.

En tal sentido, resulta importante considerar que, para la maximización de los ingresos al Estado, el costo de la recaudación por el sistema bancario conlleva un

efecto en la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas, en la tabla siguiente se presenta un resumen de la investigación:

Tabla 13
Análisis del Costo de la recaudación de impuestos
por el sistema bancario
Período 2012-2016
(Expresado en millones de quetzales)

DESCRIPCIÓN		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	TOTAL
CON RETRIBUCIÓN AL SISTEMA BANCARIO							
5 días de retención	Recaudación por Bancos	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,177
	Porcentaje de la recaudación Comisión (0.00085)	39	41	45	49	51	225
	Costo por digitación de formularios	2.6	1.25	0.36	0.26	0.05	5
	Costo por retención del recaudo	81	88	95	94	98	455
Costo de la recaudación de impuestos		123	130	140	143	149	685
SIN RETRIBUCIÓN AL SISTEMA BANCARIO							
2 días de retención	Recaudación por Bancos	42,983	46,746	49,822	50,945	53,681	244,177
	Costos por comisión	0	0	0	0	0	0
	Costo por retención del recaudo	32	35	38	37	39	182
Costo de la recaudación de impuestos		32	35	38	37	39	182

Fuente: elaboración propia con base en las tablas 7,8, 9,10, 11 y 12

El análisis del costo de la recaudación de impuestos en Guatemala a través del sistema bancario conlleva tres componentes: la remuneración representada en la comisión como porcentaje de la recaudación; la comisión por transacción (por

digitación de formularios en papel) y los días de retención del recaudo en los bancos previo a ser trasladados a la cuenta general del Estado en el Banco de Guatemala.

El costo estimado que el Gobierno ha retribuido al sistema bancario, por el servicio de recaudación de impuestos, durante los años 2012 al 2016, ascendió 230 millones de quetzales, integrado por el porcentaje sobre la recaudación y la comisión por digitación de formularios en papel, y un costo de oportunidad para la Tesorería del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual se valoró en 455 millones de quetzales, que constituye un costo total de 685 millones de quetzales, representado en 0.28%, sobre el total recaudado, esta cantidad tiene relación directa con el monto de los ingresos de cada ejercicio fiscal.

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en la Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, que regula una reducción del plazo de permanencia del recaudo en el sistema bancario de 5 a 2 días hábiles y eliminación de retribución por servicios de recaudación. El costo estimado que incluye la reducción del tiempo del traslado de los fondos y sin retribución al sistema bancario, asciende a 182 millones de quetzales, esta variación hubiera representado un 60% de ahorro en el costo de la recaudación de impuestos, durante el período 2012 al 2016.

Los beneficios fundamentales del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario y de las tecnologías de información en el sistema de administración financiera del Ministerio de Finanzas Públicas y para los contribuyentes, se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 14
Principales logros del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario

BENEFICIOS	ESTADO	CONTRIBUYENTES
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor celeridad en la recaudación. • Mayor precisión en los datos y eliminación del trabajo de corrección. • Automatización del registro y conciliación de los ingresos en concepto de impuestos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de trámites administrativos para el contribuyente. • Tiempo, valor hora públicoobjetivo (tiempo, gastos por locomoción) • Costo por trámite o servicios
Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Acceso uso y disponibilidad • Información oportuna de la recaudación de impuestos a la Tesorería Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de los servicios • Cobertura geográfica • Horario de prestación de servicios • Satisfacción ciudadana frente a la disponibilidad de los servicios
De Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la gestión • Imagen positiva a nivel internacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza y credibilidad de la sociedad

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

1. El resultado del análisis de estimación del costo y de los beneficios de la recaudación de impuestos a través del sistema bancario al Estado y contribuyentes, permitió comprobar que el tiempo del traslado de los fondos establecido en los contratos de servicios de recaudación, condicionan la celeridad y efectividad de la liquidez de los fondos a la tesorería del Ministerio de Finanzas Públicas, mejorando la percepción de la sociedad, en cuanto a la facilidad que brinda para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias.
2. El costo total de la recaudación de impuestos, durante el período de investigación, se estimó en 685 millones de quetzales, lo que representó 0.28% del total recaudado de Q.244,177 millones. Considerándose razonable en comparación con los beneficios que brinda el servicio de captación a través del sistema bancario, quienes se han convertido en agentes de percepción y socios de la recaudación de impuestos con la Administración Tributaria.
3. El tiempo de retención de los fondos recaudados en el sistema bancario, establecido como una forma de remuneración en los contratos de recaudación entre la Administración Tributaria y los entes recaudadores, se estimó que representaron 455 millones de quetzales.
4. La reducción del tiempo y eliminación de retribución al sistema bancario, lograda por la administración tributaria de conformidad con la Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria, en el período 2016, resulta positiva para la liquidez del Ministerio de Finanzas Públicas, se estima que esta reducción representaría un ahorro del 60% en el costo de la recaudación

de impuestos, y un ingreso adicional de 503 millones de quetzales, en comparación con las condiciones vigentes en los contratos de servicios de recaudación durante el período de investigación.

RECOMENDACIONES

1. En cuanto al proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario, se recomienda que la entidad competente, la Superintendencia de Administración Tributaria, continúe promoviendo el uso de medios electrónicos y sistematización en la recaudación de impuestos, por los beneficios en seguridad, celeridad de la información y disponibilidad del efectivo, así como la facilidad que ha brindado al contribuyente para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, demostrado en los últimos cinco años.
2. Uno de los principales objetivos de la tecnología es disminuir el flujo de documentos impresos y acceso inmediato a la fuente de información, por tanto, las entidades involucradas en el proceso de recaudación y registro de los recursos financieros del Estado, deben enfocar sus esfuerzos en aumentar la captura de estos recursos a través de medios electrónicos, integrando a entidades externas, bancos y organismos internacionales para mejorar este proceso en Guatemala.
3. La interpretación, análisis y adopción continua de mecanismos que permitan fortalecer la captación de impuestos, es vital para el desarrollo de Guatemala. Para mejorar la liquidez al Ministerio de Finanzas Públicas, se sugiere reformar la gestión del traslado y registro del recaudo de impuestos, considerando como ejemplo a Honduras, el cual su desempeño ha sido calificado como óptimo por la evaluación Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA), toda vez que el ingreso tributario se realiza directamente en cuentas bancarias controladas por la Tesorería.
4. Que los procedimientos tributarios sigan siendo administrados a través de la optimización de la legislación de Guatemala, estos mecanismos son precursores para la sostenibilidad de la recaudación

BIBLIOGRAFÍA

Bibliográficas

1. Araneda Dörr, Hugo. "Finanzas Públicas". Colección Manuales Jurídicos. Editorial jurídica de Chile. 3ª edición actualizada. Santiago de Chile. 1994.
2. Arévalo A., José Alejandro. "Breve reporte de las finanzas públicas" (Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, junio 1998).
3. Asamblea Nacional Constituyente. 1985. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. 80 p.
4. Decreto Número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, Código Tributario
5. Decreto Número 1-98 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria
6. Decreto 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Bancos y Productos Financieros
7. Decreto Número 2-70 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Comercio
8. Decreto Número 13-2013 del Congreso de la República de Guatemala, Reformas a los Decretos 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, 31-2002 del Congreso de la República Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y 1-98 del Congreso de la República Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria
9. Duran Herrera, Juan José, Diccionario de Finanzas Ecobook, Editorial del Economista 2011.
10. Einaudi Luigi, Principios de Hacienda Pública, Editorial Aguilar 1952
11. Fainboim, I. y S. Pattanayak. 2011. "La Cuenta Única del Tesoro: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del gobierno". Notas Técnicas y Manuales del FMI. Washington, D.C.: FMI.
12. Gitman Lawrence, P. 2007. Principios de Administración Financiera. 11a Ed.

Pearson Education.

13. García Vizcaíno, Catalina. "Derecho Tributario". Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1999.
14. Hirsh N., "La Medición y gestión de los costos de cumplimiento". Documento presentado en la conferencia técnica del CIAT. Amsterdam 4-7 octubre 2004.
15. Horngren C. T.; Datar Srikant, M; y Foster G. 2007. Contabilidad de Costos. un enfoque gerencial. Pearson Educación. México. Págs. 896.
16. Horngren, C. T., Gary, L. S., y William O. S. 2006. Contabilidad Administrativa. Pearson Educación. México. 720 págs.
17. Kaplan, R. S., & Anderson, S. 2007, Análisis y presupuestación por actividades.
18. López López, J. I. 2001. Diccionario Contable, Administrativo, Fiscal. 3ª. Edición. México. International Thomson Editores, S.A. de C.V. 350p.
19. Maureen Kidd y William Crandall. Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating their Success, (Autoridades fiscales: problemas para la evaluación de sus logros), Documento de trabajo del FMI no. 06/240, octubre 2006. Mercado, Salvador. (2002) Administración Aplicada, Segunda Edición, Editorial Limusa.
20. Moyer Charles, McGuigan James, Administración Financiera Contemporánea, Novena Edición, Editorial Cengage Learning Editores, 2004.
21. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. Hacienda Pública. Teórica y aplicada. Editorial: McGraw-Hill Interamericana. (2001)
22. Pattanayak Sailendra e Israel Fainboim La Cuenta Única de Tesorería: Una herramienta esencial para la gestión de tesorería del Gobierno Fondo Monetario Internacional (2011).
23. Pérez Góngora, Juan Carlos y Vega Valdés, Rogelio, Análisis Fiscal, Legal y Contable de la Asociación en Participación, Editorial PAC, S.A. de C.V., 1995.
24. Pimenta Carlos y Pessoa Mario Gestión financiera pública en América Latina

- La clave de la eficiencia y la transparencia, BID, Fondo Monetario Internacional, 2015
25. Robbin, Stephen P. y Coulter, Mary. Administración. 8a edición. Pearson Educación, México, 2005.
 26. Rodríguez Alfonso, Fernández Sara. P.2007. La práctica de las finanzas de empresa. Publicaciones Delta.
 27. SapagChain, Nassir. P. 2011. Proyectos de Inversión Formulación y Evaluación. 2ª edición. Prentice Hall.
 28. Scott, B. Eugene F. (2009). Fundamentos de Administración Financiera. Cengage Learning Editores. 14ª. Edición. México. 803 P.
 29. Sosa, Edwin Rolando. "Glosario Tributario". Universidad de San Carlos de Guatemala. Proyecto Es Tú Derecho. 2001.
 30. Trepelkow Alexander, Verdi Márcio. Medición de los Costos de Transacción Tributarios en pequeñas y medianas empresas". Naciones Unidas-CIAT 2014.
 31. Warren, C.; Reeve, J.; Duchan, J. 2011. Contabilidad Administrativa. CENGAGE Learning Editores. 10a edición.

b. Documentales

1. ABC de los Impuesto, Superintendencia de Administración Tributaria 2014
2. Directrices detalladas para la mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe. Programa USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM). ICEFI, elaborado con base en Pulse y Kamenov (2013).
3. Documento publicado por la OCDE-CIAT, denominado: Encuesta sobre tendencia y evolución del uso de servicios electrónicos para la prestación de servicios a los contribuyentes, 2009.
4. El Marco PEFA Cinco años de aplicación con éxito- Banco Mundial

5. Informe del desempeño de la Gestión de Finanzas Públicas de Guatemala (2013), BID, LAC, Banco Mundial y Unión Europea
6. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “Historia de la Tributación en Guatemala (Desde los mayas hasta la actualidad)”, documento preparado para la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Guatemala, diciembre 2007.
7. La Administración Tributaria en los países de la OCDE y determinados países no miembros, serie “Información comparada” 2010
8. La Administración Tributaria en los países de la OCDE-CIAT y determinados países no miembros, serie “Información comparada” 2012
9. Ley Orgánica de la Administración Tributaria, Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala
10. Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Decreto Número 37-2016.
11. Manual sobre recaudación y cobranza de tributos 2016, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
12. Memoria de Labores de la Superintendencia de Administración Tributaria años 2011 al 2015
13. Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016 Unidad de Acceso a la Información Pública de la Superintendencia de Administración Tributaria.
14. Resolución de Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria Número 230-2001, Régimen Optativo de Presentación Electrónica Banca SAT.
15. Superintendencia de Administración Tributaria-. Contrato Bancario y Anexo Contrato de Recaudación. 1999. Guatemala. 36 p.

c. E-grafías

Páginas electrónicas consultadas:

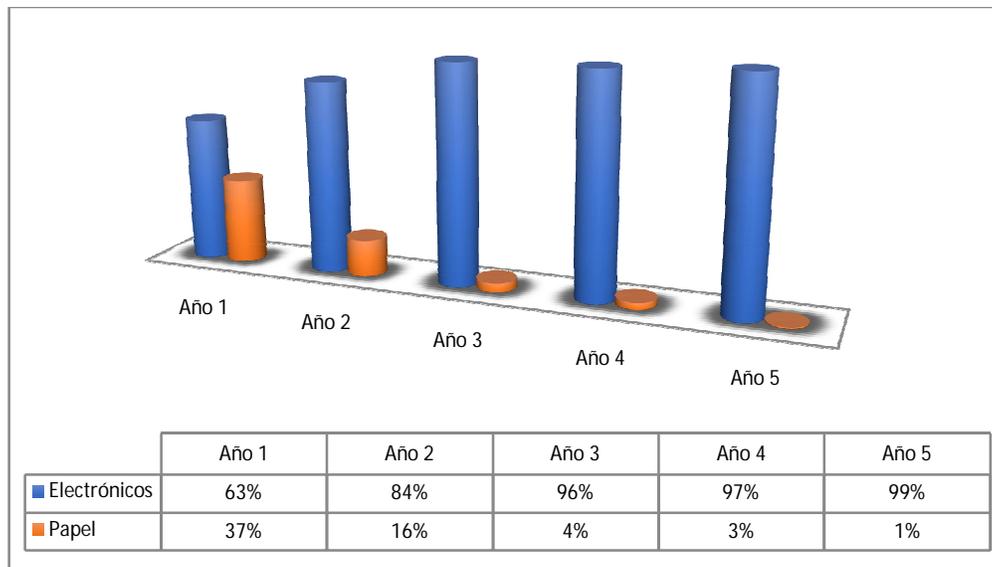
1. www.minfin.gob.gt , consultada el 02 de octubre de 2016, 15:00 hrs.
2. www.sat.gob.gt, consultada el 20 de octubre de 2016, 21:45 hrs.
3. www.ciat.org/index.php/es/cooperacioninternacional/actividades-internacionales/asambleas-generales, consultada el 01 de noviembre 2016, 9:30 horas.
4. <http://definicion.de/recaudacion/> Autores: Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2013. Actualizado: 2015. Consultada el 15 de octubre de 2016, 16:00 horas.
5. www.ciat.org/index.php/es/cooperacioninternacional/actividades-internacionales/asambleas-generales. consultada el 10 de octubre de 2016, 15:00 horas.
6. <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/guatemala#paying-taxes>, Banco Mundial BIRF-AIF DOING BUSINESS, carpeta datos, indicador pago de impuestos, Guatemala. Consultada el 03 de enero de 2017, 15:00 horas.

ANEXOS

1. Formularios en papel recibidos por los bancos del sistema

FORMULARIO	2012	2013	2014	2015	2016
Electrónico	8,848,565	13,170,490	17,180,880	16,839,078	17,683,363
Papel	5,196,777	2,508,665	715,870	520,796	105,270
TOTAL	14,045,342	15,679,155	17,896,750	17,359,874	17,788,633

2. Comportamiento por tipo de Declaraciones de impuestos recibidas por el sistema bancario durante el período 2012 al 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Unidad de Acceso a la Información Pública SAT Resolución No. R-SAT-IAJ-DC-UIP-1381-2016

3. Decremento de formularios en papel

2011	2012	2013	2014	2015	2016
6,297,678	5,196,777	2,508,665	715,870	520,796	105,270
	17.48%	51.73%	71.46%	27.25%	79.79%

4. Fórmula decremento

$$(\text{Año anterior} - \text{año actual}) / \text{Año anterior}$$

5. Formula del costo de oportunidad

Costo de oportunidad =	$((\text{Recaudación} * \text{Promedio de la Tasa activa anual})/360)*5 \text{ días}$
------------------------	---

6. Tasa de interés activa del Banco de Guatemala

Mes	2012	2013	2014	2015	2016
enero	13.56%	13.52%	13.78%	13.60%	13.08%
febrero	13.49%	13.50%	13.81%	13.48%	13.07%
marzo	13.39%	13.50%	13.80%	13.37%	13.11%
abril	13.41%	13.53%	13.81%	13.29%	13.13%
mayo	13.43%	13.59%	13.83%	13.21%	13.15%
junio	13.46%	13.62%	13.84%	13.15%	13.14%
julio	13.51%	13.62%	13.87%	13.12%	13.11%
agosto	13.49%	13.62%	13.74%	13.09%	13.10%
septiembre	13.52%	13.63%	13.73%	13.13%	13.12%
octubre	13.59%	13.66%	13.73%	13.12%	13.10%
noviembre	13.55%	13.68%	13.70%	13.12%	13.08%
diciembre	13.47%	13.70%	13.64%	13.06%	13.03%
Promedio	13.49%	13.60%	13.77%	13.23%	13.10%

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Índice facilidad para hacer negocios Guatemala.....	10
Tabla 2: Período de permanencia del recaudo en bancos, países de América Latina y Centro América 2016.....	22
Tabla 3: Etapas del ciclo de caja con base en la calificación de la evaluación PEFA Guatemala al 2013	29
Tabla 4: Recaudación de ingresos tributarios a través del sistema bancario de Guatemala, período 2012 al 2016.....	44
Tabla 5: Ingresos corrientes a través del sistema bancario de Guatemala	45
Tabla 6:Recaudación y gastos de funcionamiento de la Administración Tributaria.	47
Tabla 7: Comisión bancaria por la recaudación de impuestos	48
Tabla 8: Costos por recepción de formularios en papel por el sistema bancario recaudación de impuestos.....	49
Tabla 9: Costo de oportunidad del Ministerio de Finanzas Públicas de la recaudación de impuestos por el sistema bancario.....	52
Tabla 10: Costo de la recaudación tributaria sin retribución al sistema bancario ...	53
Tabla 11: Eliminación del costo por recepción de formularios en papel.....	54
Tabla 12: Costo de oportunidad del Ministerio de Finanzas Públicas por el servicio de recaudación de impuestos sin retribución al sistema bancario.....	55
Tabla 13: Fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria.....	57

Tabla 14: Principales logros del proceso de recaudación de impuestos a través del sistema bancario.....	59
---	----