

La tercerización de los servicios de la SAT: ¿debilitamiento o mejora institucional?

**Ricardo Barrientos
Guatemala, 25 de junio de 2014**



Contenido

1. Diagnóstico breve de la situación de la SAT
2. Tercerizar servicios en la SAT como propuesta de solución
3. Conclusiones y recomendaciones

1. Diagnóstico breve de la situación de la SAT

Según la Ley Orgánica de la SAT (Dto. 1-98)

- La SAT es un ente descentralizado con autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa
- Sus principales funciones son:
 - Control, recaudación y fiscalización de los impuestos
 - Administrar el sistema aduanero
 - Administrar los registros tributario unificado, fiscal de vehículos y otros
 - Sancionar o colaborar en la persecución penal de faltas o delitos contra el sistema tributario
 - Asesorar al Estado y al MinFin en materia de política fiscal y legislación tributaria

¿Cómo se mide la efectividad de una administración tributaria?

- Una administración tributaria se considera efectiva si:
 - Evita la evasión de impuestos
 - Es decir, el cumplimiento de las metas de recaudación
 - Amplía la base tributaria
 - Incrementa el número de personas que efectivamente pagan impuestos cuando están obligados por la ley
 - Administra el gasto tributario
 - Evalúa la calidad de los servicios que presta
 - Sanciona a los transgresores del sistema tributario
 - Su recurso humano es altamente calificado
 - En capacitación permanente y con remuneración competitiva

¿Qué tan efectiva es nuestra SAT?

- Una administración tributaria se considera efectiva si:
 - Evita la evasión de impuestos **✗**
 - Es decir, el cumplimiento de las metas de recaudación
 - Amplía la base tributaria **±**
 - Incrementa el número de personas que efectivamente pagan impuestos cuando están obligados por la ley
 - Administra el gasto tributario **±**
 - Evalúa la calidad de los servicios que presta **✓**
 - Sanciona los transgresores del sistema tributario **±**
 - Su recurso humano es altamente calificado **±**
 - En capacitación permanente y con remuneración competitiva

Incumplimientos recientes de metas y provisiones presupuestarias

Ingresos Tributarios Netos de la Administración Central Metas SAT, Presupuesto y Recaudado 2007 - 2013

- Millardos de quetzales corrientes de cada año -

	Presupuesto	Meta SAT	Recaudado	Diferencias absolutas	
				Rec - Pres	Rec - Meta
2007	25.8	28.8	31.5	5.7	2.7
2008	33.1	33.0	33.4	0.3	0.4
2009	38.4	30.5	31.8	-6.6	1.3
2010	38.4	33.5	34.8	-3.7	1.3
2011	38.8	38.8	40.3	1.5	1.5
2012	43.6	43.6	42.8	-0.8	-0.8
2013	50.4	49.1	46.3	-4.0	-2.8

¿Cómo se mide la efectividad de una administración tributaria?

- Una administración tributaria se considera efectiva si (continuación):
 - Emplea procesos y procedimientos modernos
 - Siguiendo las mejores prácticas y experiencias internacionales
 - Usa tecnología de información de punta
 - Su gestión está orientada hacia resultados
 - Es transparente y rinde cuentas y resultados
 - Sus cuadros directivos ejercen liderazgo

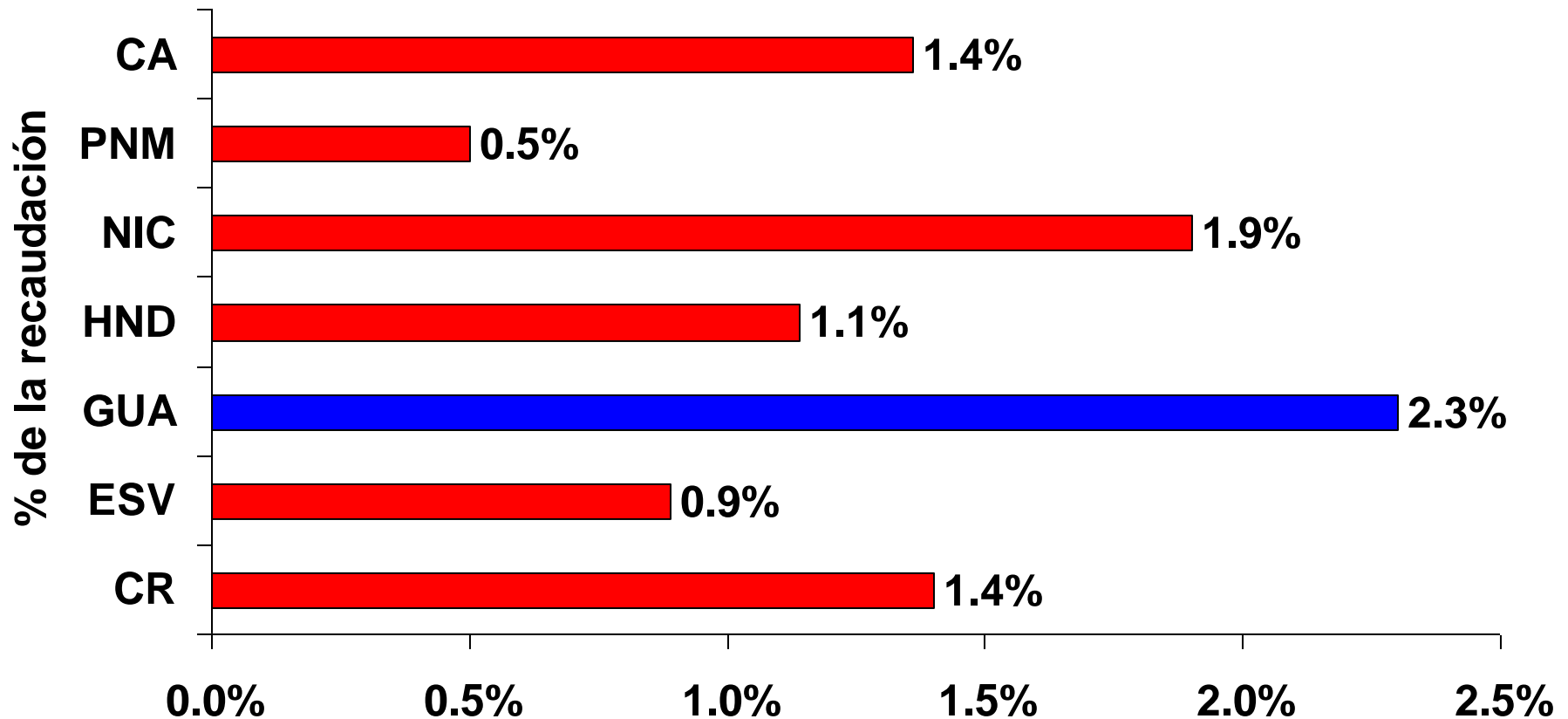
¿Qué tan efectiva es nuestra SAT?

- Una administración tributaria se considera efectiva si (continuación):
 - Emplea procesos y procedimientos modernos **±**
 - Siguiendo las mejores prácticas y experiencias internacionales
 - Usa tecnología de información de punta **x**
 - Su gestión está orientada hacia resultados **x**
 - Es transparente y rinde cuentas y resultados **x**
 - Sus cuadros directivos ejercen liderazgo **x**

¿Qué tan eficiente (relación costo/beneficio) es nuestra SAT?

Costo total de operación de la administración tributaria como % de la recaudación

Promedio 2006-2010



Fuente: Icefi con base a estudios del BID, CIAT, y de los expertos Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez.

2. Tercerizar servicios en la SAT como propuesta de solución

No es una idea nueva ... y los antecedentes no son buenos

- En 1998 el Mineco cedió al sector privado la Ventanilla Única de Exportaciones
 - Dificulta la administración del sistema aduanero
- Desde 2013 se considera la externalización del registro fiscal de vehículos
 - Se desconoce el estado de esta propuesta
- Cesión de la administración de la Ventanilla Ágil de Importaciones
 - Operando sin base legal desde abril de 2014: propuesto en la iniciativa de ley 4647, no aprobada
 - La operación se suspendió luego de protestas y un acuerdo entre el Ejecutivo y la Corporación de Agentes Aduaneros (privados)

No es una idea nueva ... y los antecedentes no son buenos

- La “intervención operativa” de las aduanas
 - Con participación de militares, sin beneficios verificables
- Y por último, ahora la propuesta de contratar a un consorcio privado (integrado por empresas nacionales y extranjeras) que se encargaría de:
 - Una reingeniería de la SAT
 - Administrar el sistema tributario

Propuesta reciente de contratación de un consorcio privado

- Los Dictámenes Conjuntos DCC-SAT-043-2014 (9/VI/2014) y DCC-SAT-045-2014 (11/VI/2014), analizaron la propuesta de:
 - Contratar un consorcio privado que realizaría:
 - Una reingeniería de procesos y procedimientos
 - Capacitación de personal
 - Duración: 10 años
 - Remuneración: entre 15% y 30% de la recaudación adicional **a un valor base**
 - Intención: iniciar operaciones a partir de octubre de 2014

La propuesta considera un valor base demasiado bajo

	Dictamen SAT-045-2014	Equivalente en términos netos
Recaudación base propuesta para 2014	Q 50.3 millardos <u>en términos brutos</u>	Q 48.9 millardos
Meta convenio Ejecutivo SAT 2014		Q 51.5 millardos
Meta - Base		Q 2.6 millardos

Estimación de recaudación adicional

	Dictamen SAT-045-2014	Equivalente en términos netos
Recaudación base propuesta para 2014	Q 50.3 millones <u>en términos brutos</u>	Q 48.9 millones
Impacto contratación	Q 0.9 millones <u>¿Bruto o neto?</u>	Si este impacto de Q 0.9 millones fuera neto ...
Recaudación con impacto	Q 51.2 millones <u>en términos brutos</u>	Q 49.8 millones
<u>Incumplimiento</u> meta 2014		Q 1.7 millones

Estimación de honorarios del consorcio a pagar en 2014

	Dictamen SAT-045-2014
Impacto estimado 2014 (Oct – Dic)	Q 914.4 millones
Honorarios si la comisión es 15%	Q 137.2 millones
Honorarios si la comisión es 30%	Q 274.3 millones

Una propuesta onerosa: se pagarían honorarios aun cuando no se alcance la meta de 2014

- Al definir el valor base, la SAT *a priori* supone que no alcanzará la meta ...
 - Está aceptando incapacidad
 - ¿Aplica la literal g) del artículo 27 de la Ley Orgánica de la SAT referente a la remoción del Superintendente?
- El valor base de Q 50.3 millardos brutos (Q 48.9 millardos netos) es demasiado bajo
 - Por debajo de la meta acordada de Q 51.5 millardos netos
 - Es decir, incluso el comportamiento inercial de la recaudación podría generar un excedente sobre el valor base ...
 - ... y con ello, el consorcio cobraría comisión

Oneroso: se pagarían honorarios aun cuando no se alcance la meta y el presupuesto de 2014

- No se justifica técnicamente por qué la SAT le concede al consorcio un impacto tan alto:
 - Q 914.4 millones en el periodo Oct - Dic 2014, sin especificar si son brutos o netos
- Pero aún suponiendo que el consorcio lograra esa recaudación adicional (y cobrara honorarios entre el 15% y el 30% de ese valor):
 - No alcanzaría la meta del Convenio suscrito entre el Ejecutivo y la SAT para 2014 de Q 51.5 millardos
 - Tampoco se el presupuesto vigente de 2014 de Q 51.8 millardos
 - Es decir, se pagarían honorarios al consorcio, aún con agujero fiscal en el gasto ... ¿Cómo puede defender esto el MinFin?

Motivos de preocupación

- Aunque estas contrataciones las permite el Art. 4 de la Ley Orgánica de la SAT
 - Causa preocupación que este proyecto resultara lesivo para los intereses del Estado en general y de la SAT en particular
 - ¿Por qué un plazo tan largo (10 años), sin condicionamiento a evaluación de resultados?
- El valor base demasiado bajo beneficiaría al consorcio contratista
 - Aunque no haga nada, de todos modos habría que pagarle

Motivos de preocupación

- MUY IMPORTANTE: Riesgo de delegación a entes privados de actividades primordiales del Estado
- La SAT guatemalteca es la administración tributaria más cara de Centroamérica, y una de las más caras de Latinoamérica
- Los escándalos públicos relacionados con la empresa argentina Kolektor S.A.
 - Las autoridades han negado contactos o vínculos
 - Pero los medios cada vez presentan más evidencias de lo contrario
 - En todo caso, un proceso viciado si se hubiese contratado a esta empresa
 - ¿Cuál o cuáles serían las empresas mandatarias?
¿Guatemaltecas? ¿Conflicto de interés?

Motivo de alivio ...

- En su sesión del viernes 20 de junio, el Directorio decidió abandonar la idea de esta contratación
- Una decisión que se saluda por responsable y seria

Pero ... de nuevo motivo de preocupación

- Preocupa la reacción airada del Presidente de la República ante la decisión del Directorio
- No se justifica que el Presidente aplique la remoción de directores que establece el Art. 13 de la Ley Orgánica de la SAT
 - Para ello, debe demostrar la causa de la remoción, según las causales establecidas en el Art. 27.

3. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La SAT dispone de las características para ser una administración tributaria exitosa
 - En el pasado se reconoció como ejemplo de buenas prácticas internacionales
- Es necesaria una reingeniería de procesos y procedimientos para mejorar su eficiencia y eficacia
 - Sin embargo, el proceso debe ser ordenado y económico.
- La SAT no cumple a cabalidad las funciones establecidas en su ley orgánica
- Existen problemas de opacidad

Conclusiones

- Existe temor por que la SAT ceda sus facultades a otros entes
 - La controversial propuesta reciente de contratar un ente privado alimenta este temor
- La contratación propuesta es excesivamente onerosa
 - El valor de recaudación base sobre el cual se propuso calcular los honorarios es demasiado bajo
 - En 2014 recibiría pagos, aun cuando no hubiese producido recaudación adicional real
- Aun con una reingeniería de procesos exitosa, los resultados se obtendrán en el mediano plazo
 - Los resultados que generarían pagos a la empresa en 2014 no son creíbles

Recomendaciones

- Solicitar asistencia a las instituciones internacionales (CIAT, Banco Mundial, FMI/CAPTAC/, BID, etc.)
 - Técnica para el diseño de la reingeniería de procesos
 - Cooperación no reembolsable (donaciones) para financiar el proyecto
 - Suprimiendo costos excesivos y comisiones innecesarias descontadas de la recaudación
- Desistir completamente de la propuesta que ha generado controversia
- El Gobierno puede convocar a un diálogo abierto y técnicamente sustentado sobre la mejor forma de recuperar la SAT

¡Muchas gracias!

Puede visitarnos en:

www.icefi.org

Y también seguimos en:



Icefi es miembro de:

