**GUATEMALA. PLAN DE GESTIÓN PARA CONTROL TRIBUTARIO CON ALTO IMPACO DE RECAUDACIÓN**

**INDICE**

Tabla de contenido

[1. Antecedente 3](#_Toc448957101)

[2. Sistema tributario: Gestión y Política Tributaria 5](#_Toc448957102)

[3. Modelo de Gestión de la SAT 6](#_Toc448957103)

[4. Detalle de las Actividades realizadas 8](#_Toc448957104)

# **Ficha de registro del plan de gestión**

|  |  |
| --- | --- |
| **Detalle del programa** | |
| **Nombre del Proyecto registrado en la Programación** | Construcción del Plan de Control Tributario con Alto Impacto en la Recaudación |
| **Nombre corto** | Programa de Control |
| **Código de registro en la Programación** | 201601 |
| **Nombre del Programa registrado en en la herramienta de seguimiento** | Construcción de Plan de Control con Alto impacto en la recaudación basado en un modelo de Riesgo. |
| **Código de registro en herramienta de monitoreo** | PG01 |
|  |  |
| **Patrocinador Ejecutivo** | Juan Francisco Solorzano  **Super\_Intendente del Servicio de Administración Tributaria** |
| **Gerente del Programa** | Mauro Andino |
| **Fecha de inicio** | 13 de Abril de 2016 |
| **Fecha fin estimada** | 15 de Julio de 2016 |
| **Versión del documento** | V 1.0 – 17/03/2016 |

# **1. Justificación**

La Administración Tributaria de Guatemala (SAT) a evidenciado un deterioro de la recaudación tributaria. La presión tributaria se redujo por segundo año consecutivo y alcanza 10,2% del PIB en 2015. De acuerdo a información del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la recaudación tributaria como porcentaje del PIB cayó 0,6pp con respecto a lo registrado en 2014. Los ingresos tributarios (que representan el 94% del total de los ingresos fiscales) percibidos durante 2015 alcanzaron el 90,3% de la meta presupuestaria, lo que significó una brecha equivalente a 1% del PIB (US$650 millones).

**Ingresos tributarios (% del PIB)**

**Fuente: MIFIN**

Este resultado se explica por la suspensión definitiva por parte de la Corte Constitucional de medidas impositivas aprobadas en el presupuesto 2015 , y menores ingresos por impuestos al comercio exterior producto de la reducción del precio de los combustibles y otros factores de Gestión en las Adunas. Adicionalmente, la crisis institucional en la SAT impidió la implementación de las medidas administrativas contempladas en el proceso de formulación presupuestaria.

Estos y algunos otros factores impactaron en el desempeño fiscal. Esto compromete la sostenibilidad del crecimiento de largo plazo. Limita la capacidad del estado para invertir en capital físico y humano. Para revertir esta situación, es necesario retomar los esfuerzos para implementar una reforma que oriente la mejora institucional de el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Es imperante fortalecer el marco normativo sobre el cual se sustentas los impuestos así como la Gestión Institucional.

# **3. Caso de Negocio**

**Modelo de Gestión**. Las organizaciones tienen formas de gestión y aprendizaje; ya sea racional, irracional, formal, informal, ordenada o desordenada. Esta forma de actuar es denominada “Modelo de Gestión”, y es tan inherente a una organización, como la personalidad a un ser humano. Para este último la evolución es natural, pues proviene del crecimiento físico sumado a un conjunto de vivencias y experiencias. Para la organización esta evolución no es tan natural, ya que debe ser provocada intencionalmente por agentes de cambio. Dentro de la evaluación de la SAT, se evidencia que no existe un modelo de Gestión con los elementos que permitan tener un identidad construida en colectivo con el fin de construir su visión a un largo plazo. Esto muestra una debilidad. El Talento Humano se encuentra desarticulado de los paradigmas institucionales de trabajo en equipo, trabajo por objetivo, estrategia de gobernabilidad por estratos con evaluación y monitoreo permanente. Esto, a pesar de que la Planificación Estratégica de la SAT procura recoger elementos constructivo de un modelo de gestión que le de identidad a la SAT.

**El FRAMEWORK.** La prioridad de las autoridades de la SAT, se diseño el FRAMEWORK sobre el cual se tendrá que marcar la hoja de ruta (largo plazo). En una primera fase nos focalizaremos en actividades de impacto alto en recaudación. Por esto la mayoría de trabajo realizado se ha enfocado en estrategias de control de mejora de recaudación.

**FRAMEWORK PROPUESTA PARA LA SAT**

![](data:application/pdf;base64,)

# **Enfoque de control basado en Riesgo.** Dentro de la cadena de valor de toda Administración Tributaria, se encuentra el proceso de segundo nivel: “Control a la Presentación y Veracidad de las Declaraciones y Anexos”, el cual está orientado a detectar el nivel de incumplimiento en la presentación de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos, así́ como la veracidad y consistencia en las declaraciones de los contribuyentes o responsables y además desarrollar las diferentes acciones que le permitan imponer sanciones por las conductas irregulares que han generado dichos sujetos.

Los procesos de tercer nivel: “Control de Omisos”, “Control de Inconsistencias”, “Controles de Diferencias” pretenden llegar a la mayor cantidad de contribuyentes con revisiones puntuales, persigue someter a control todas las declaraciones, anexos e informes que presenten los contribuyentes, explotando la información disponible mediante procesos automatizados.

El proceso de Control de Omisos comprende la verificación de los contribuyentes que no hayan cumplido con sus obligaciones en los plazos establecidos para el efecto, persuadir al cumplimiento de estas y aplicar la sanción correspondiente cuando proceda.

En el proceso de Control de Inconsistencias se controla errores aritméticos en declaraciones o errores de registro en anexos, como los encontrados al comparar las declaraciones y anexos del propio contribuyente, siempre que no generen diferencias a favor de la Administración Tributaria. Por ejemplo, se puede detectar inconsistencias en el Impuesto Retenido en Relación de Dependencia, comparando el valor retenido en relación de dependencia registrado en las declaraciones de Retención en la Fuente del Impuesto a la Renta del empleador y lo registrado por el mismo, en el Anexo de Relación de Dependencia por el mismo concepto.

El proceso de Control de Diferencias Extensivo comprende la detección de diferencias en las declaraciones presentadas por el contribuyente que generen un valor a pagar a favor de la Administración Tributaria mediante cruces de información automáticos, que permitan un control ágil y oportuno. Un ejemplo de este control puede ser el del Impuesto Causado Renta Personas Naturales, cuyas diferencias son detectadas al aplicar la tabla para el calculo del Impuesto a la Renta conforme lo dispuesto en la Ley.

El proceso de Control de Diferencias Semintensivo es aquel que parte de un análisis previo de la información del contribuyente y/o de terceros con la finalidad de detectar o confirmar diferencias en las declaraciones efectuadas por parte del sujeto pasivo, para posteriormente notificar y conminar al sujeto pasivo a que justifique estas diferencias.

La SAT no cuenta con Modelo de Gestión de Riesgo Integral. Se cuenta con un plan de control pero no obedece a un foque en atacar todos los diferentes riesgo que se generan dentro del Gran Sistema Auditor que es la Administración Tributaria. En la actualidad se hacen esfuerzo aislados y de sincronizados. Lo que no permite una verdadera generación de riesgos hacia el contribuyente.

Por lo expuesto el presenta Plan de Control de Conto Plazo con alto impacto en recaudación permite generar lineamiento transversales que permitan el transitar a un modelo de Gestión de Riesgo Integral en la SAT. El plan permitirá también identificar de manera rápida y objetiva aquellas falencias procedimental, de sistemas e información que existen actualmente en la institución lo que no permite general resultados satisfactorios.

El presente Plan de Gestión basado en metodología PMI pretende enfocarse en la elaboración del Plan de Control, basado en una visión de construcción del modelo de Riesgo Integral para la SAT.

**Alineación Estratégica del Proyecto.**

**Objetivos Estratégicos**

* Direccionar la gestión y procesos de control con sentido económico asignando una cobertura significativa de recursos y actuaciones a los estratos de mayor concentración tributaria.
* Soportar la gestión de procesos extensivos en el estrato de menor significación tributaria con herramientas tecnológicas y de comunicación.
* Fortalecer y ampliar mecanismos y procedimientos de planificación y control para combatir la elusión y la evasión tributaria en todas sus formas.
* Desarrollar e implementar un modelo de riesgo tributario que integre los procesos de la institución, con énfasis en la prevención y en el análisis de datos.

**Objetivos del Proyecto.**

* Aplicar modelos técnicos para la estratificación y selección de contribuyentes a controlar.
* Direccionar las actuaciones intensivas y semi intensivas (focalizadas) a los estratos de grandes y medianos contribuyentes.
* Desarrollar e implementar un modelo cooperativo para contribuyentes especiales que facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y disminuya la litigiosidad.
* Efectuar el seguimiento, control y monitoreo de las variaciones negativas en los niveles de recaudación de los contribuyentes de mayor significación tributaria, en función del ejercicio fiscal anterior a efectos de detectar irregularidades en el comportamiento y accionar sobre ellas de manera inmediata.
* Comunicar, difundir y capacitar las obligaciones tributarias de los respectivos segmentos de pequeños contribuyentes.
* Validar las autorizaciones de auto impresores. Bloquear autorización de emitir comprobantes de ventas para que contribuyentes se formalicen.
* Diversificar e intensificar las actuaciones de control de veracidad de mediano y corto plazo. (Auditorías rápidas y controles focalizados)
* Ejecutar programas transversales de control para sujetos pasivos e infracciones no ubicados e identificadas en los controles previstos en la plantilla de estratificación de contribuyentes.
* Implementar un Procedimiento de Gestión de Riesgos Tributarios, sustentado en el Modelo Institucional, que permita administrar los riesgos de incumplimiento de obligaciones tributarias, de una manera proactiva, dinámica, continua y sistemática.
* Ejecutar investigaciones y análisis de posibles riesgos de incumplimiento de obligaciones tributarias, sustentados principalmente en herramientas de minería, de análisis de datos y perfiles de riesgos, así como en criterios técnicos de expertos.
* Explotar la información de facturación electrónica basada en analítica masiva de datos con enfoque la riesgo

**Alcance del Programa de Control**

**Modelo Gráfico del Programa de Control a construir**



|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Código** | **Descripción** | **solicitante** | **Fecha levantamiento** |
| MRQP001 | Diseñar un modelo de Riesgo que permita un control sistemático y sistémico | Cliente | 25/04/2016 |
| MRQP002 | Elaborar una Segmentación de contribuyentes por tipo, clase y ubicación geográfica | cliente | 25/04/2016 |
| MRQP003 | Construir con información real los diferentes riesgosv potenciales a atacar (calidad de información de RTU, facturación, omisidad, inconsistencia, diferencias, cobro, devoluciones de impuestos) | Cliente | 26/04/2016 |
| MRQP004 | Identificar los diferentes mecanismos para mitigar los riesgos (jurídicamente, o mediante control de campo o escritorio o electrónicamente) | Patrocinador | 23/04/2016 |
| MRQP005 | Seleccionar los contribuyentes para el control basado en metodología científica (clouster) | Cliente | 26/04/2016 |
| MRQP006 | Dimensionar la capacidad de contribuyentes a controlar por cada Región y segmento de contribuyentes | Patrocinador | 23/06/2016 |
| MRQP007 | Definir los diferentes cruces de información para los controles extensivos o intensivos con alto impacto de recaudación (Iniciar con IVA) | Cliente | 26/03/2016 |
| MRQP008 | Establecer política o mejoras en los procedimientos establecidos para la ejecución del control. (Diferentes estrategias, notificaciones persuasivas, conminatorias, cierres o clausuras de establecimiento, bloque de facturación) | Patrocinador | 24/04/2016 |
| MRQP009 | Trabajar en el diseño de una matriz sancionaría basado en la normativa actual. Esta debe contener una interpretación que facilite el control y la recaudación sin vulnerar derechos a los contribuyentes. | Patrocinador | 25/04/2016 |
| MRQP010 | Establecer mecanismo de evaluación del Plan a Ejecutar y retroalimentación | Cliente | 26/03/2016 |

**Exclusiones del Programa**

* Medición de la capacidad operativa de los procesos actuales
* Intervención de los procesos y normativa de instituciones externas a la SAT
* Rediseño de procesos distintos a: Selección de contribuyentes, políticas y lineamientos del Plan, metodología para selección en riesgos
* Mejoras o actualizaciones a los aplicativos que están en producción dentro de la plataforma informática de la SAT, que se requieran para la operación de la institución.
* Reestructuración de la planificación estratégica de la SAT
* Implementación de modificaciones al estatuto orgánico.
* Evaluación del impacto recaudatorio resultante de los nuevos procesos.
* Homologación y depuración de información para la localización de un [objeto espacial](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Objeto_espacial&action=edit&redlink=1) (georeferenciación del contribuyente)

**Gobernanza del Plan**

Describe el procedimiento que será seguido para ejecutar actividades de monitoreo y control del programa. Se enfoca principalmente en definir su estructura, roles y responsabilidades

**Consejo Consultivo**

Vice Ministro de Finanzas

Super Intendente de la SAT

Gerente del Proyecto

Intendente de Fiscalización

Intendente Jurídico

Intendente Aduanero

**Funciones**

1. Aprobar los objetivos, alcance y cronograma de trabajo del programa.
2. Dar seguimiento al cumplimiento del alcance, costos y tiempo previstos en la planificación del programa.
3. Tomar decisiones respecto a los asuntos escalados por el equipo de trabajo su Patrocinador.
4. Monitorear los compromisos adquiridos y la calidad de su cumplimiento.
5. Asegurar la asignación de recursos para el normal desarrollo de las actividades del programa.
6. Definir los cambios críticos necesarios a la visión y alcance del programa**.**

**Normas Generales**

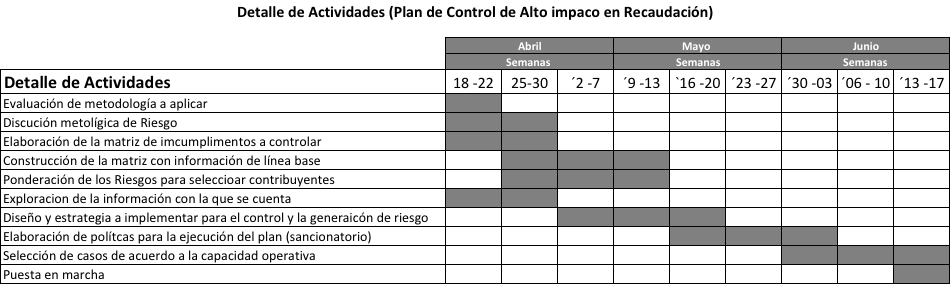
* El Consejo Consultivo será presidido por el Super Intendente quien convocará a las reuniones periódicas.
* El Gerente del Proyecto o los miembros del Consejo Consultivo propondrán la agenda de reuniones para que sea aprobada por su presidente.
* Las reuniones se deberán efectuar como mínimo 1 ves durante los primeros 15 días del mes, para eso el Gerente del Programa deberá preparar un informe con los avances y novedades del programa.
* Las actas de reunión serán elaboradas por el Gerente del Programa y se remitirán por correo electrónico dos días posteriores a su ejecución. Una vez aceptada por los participantes se procederá con el registro de firmas.

Todas las ayudas memorias que salgan del consejo consultivo deberán ser documentadas en las plantillas correspondientes. Estas serán registradas y llevadas de manera ordenada por la Oficina de Proyecto o por las personas que funjan como tal.

**Registró de Beneficios del Plan**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Código | Descripción del beneficio esperado | Entregable | Criterio de aceptación |
| MRB2016-01 | Elaboración de metodología de riesgo para selección de contribuyentes a control integral | Aspectos metodológicas empleados | Plantilla de criterios de riesgos para selección |
| MRB2016-02 | Cruces de información para controles intensivos y extensivos | Variables utilizadas y empleadas para que sean incluidas en el set de riesgos | Contribuyentes seleccionados con los cruces creados |
| MRB2016-03 | Esquema conceptual del Modelo Riesgo Integral | Presentación del Esquema de Riesgo a manera conceptual | Aplicación del Modelo en el Plan e Control |
| MRB2016-04 | Decisiones de normas administrativas para mitigar el riesgo | Propuesta de cambio en interpretación de las normas | Explicación esquemática ppt de los cambios sugeridos y sus posible efectos |
| MRB2016-04 | Plan de Control detallado por contribuyentes | Plan | Archivo plano donde se encuentren todos los contribuyentes seleccionados |
| MRB2016-04 | Matriz Sancionatoria | Plantilla de Matriz | Propuesta de casos sancionatorios (intendente jurídico) |
|  |  |  |  |

**Plan de Gestión detallado**

****