

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	GUATEMALA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Desarrollo de la Capacidad Institucional y Tecnológica de la Administración Tributaria de Guatemala
▪ Número de CT:	GU-T1343
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Calderon Ramirez, Ana Cristina (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Calijuri, Monica (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Liza Builes (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Salguero, Hulda Massiel (CID/CGU)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	27 Feb 2023
▪ Beneficiario:	Superintendencia de Administración Tributaria
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Instituciones(W2C)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de periodo de desembolso y 36 meses de periodo de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	
▪ Tipos de consultores:	Individuales; Firmas
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CGU-Representación Guatemala
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar el proceso de transformación digital de la Administración Tributaria mediante el diseño de estrategias y la implementación de actividades para mejorar la fiscalización, recaudación y fortalecimiento de capacidades del personal de la administración tributaria del país. Para ello, la CT se desarrollará en tres componentes principales: (i) desarrollo de las capacidades institucionales para la transformación digital de la SAT; (ii) mecanismos para el desarrollo de la madurez digital de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); y (iii) capacitación, diseminación y fortalecimiento de alianzas estratégicas.
- 2.2 **Justificación.** El proceso de consolidación de la SAT inició en 2016 con la adopción de la nueva [Ley Orgánica](#) interna, mediante las reformas establecidas en esta ley para

el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la SAT, donde se incorporaron importantes disposiciones para adecuar la estructura organizativa, establecer una nueva gobernanza y simplificar los procesos y procedimientos para el cumplimiento de sus funciones.

- 2.3 En este contexto, la transformación digital (TD) tiene un rol fundamental ya que se concibe por parte de la administración tributaria (AT) como una herramienta que contribuiría a¹: (i) incrementar la recaudación tributaria, Guatemala es el país de América Latina y el Caribe (ALC) con la carga tributaria más baja —12,4% del PIB en 2020 versus 21,9% del PIB como promedio regional para el mismo año²—; (ii) reducir las brechas de cumplimiento tributario, en especial de una de sus principales fuentes de ingresos, como lo es el IVA —su tasa de evasión se ha reducido en 12 puntos porcentuales entre 2016 y 2021, registrándose en este último una tasa de 18%³—; y (iii) mejorar la eficiencia en la gestión aduanera.
- 2.4 En este sentido, la SAT ha venido realizando esfuerzos para su modernización a través de la TD, logrando avances significativos en la recolección de información mediante Declaraguat, la Factura Electrónica en Línea (FEL), el Registro Tributario Unificado Digital, entre otros. Estos avances ocurren a pesar de que el entorno digital del país es limitado⁴ —sin una estrategia/política digital nacional y una débil o nula articulación entre las dependencias gubernamentales y con el sector privado. A esto se añaden (i) las deficiencias de conectividad⁵ y, entre quienes tienen acceso, los desafíos para su uso dados los altos precios del servicio y la baja calidad del mismo; y (ii) el bajo uso de internet⁶.
- 2.5 Adicional a las condiciones externas a las que se enfrenta la SAT, también existen desafíos internos en cuanto a los procesos de formación especializados, ya que no se encuentran alineados a las necesidades y competencias requeridas por la estrategia institucional y a las especificidades de los puestos de trabajo. Asimismo, los procesos de selección de personal se hacen de forma manual y tienen una duración promedio de 5 meses. En particular, la dotación del recurso humano para la función informática en la SAT es insuficiente, lo que se evidencia con el hecho de que la Gerencia de Informática, que es la encargada de la gobernanza de la TD en la SAT,

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [Índice de Madurez Digital: Cómo medir el avance de la transformación digital en las administraciones tributarias.](#)

² [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\). Comparative Tables, Tax Statistics.](#)

³ [SAT. Análisis y Estudios Tributarios Guatemala.](#)

⁴ El *Inclusive Internet Index* valora aspectos relacionados con Disponibilidad, Asequibilidad, Relevancia y Preparación de los países a servicios de internet. En 2022, Guatemala fue uno de los países con peor desempeño en preparación (ocupando el puesto 94 entre 100 países evaluados), como resultado de bajos niveles de confianza y un entorno de políticas débil ([Economist Impact: The Inclusive Internet Index, supported by Meta](#)).

⁵ En 2021, únicamente el 30% de los hogares guatemaltecos tenían acceso a internet fijo, menos de la mitad del promedio regional que fue de 67%. [Acceso y uso de Internet en América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.](#)

⁶ En 2020, el 50% de los guatemaltecos hacían uso de internet por cualquier dispositivo, mientras que en ALC un 74% de la población hacía uso. [Personas que usan Internet \(% de la población\) - Latin America & Caribbean, Guatemala, Banco Mundial.](#)

representa únicamente el 3% de todo el personal de la institución⁷, existe una alta proporción de puestos vacantes (cerca del 20%), con salarios poco atractivos para llenar dichas vacantes y la tasa de deserción laboral está por arriba del promedio institucional (5,06% y 3,19%, respectivamente)⁸.

- 2.6 El estudio situacional del BID (2020)⁹ sobre la TD en la AT de Guatemala también reveló que la SAT se encuentra en los niveles iniciales e intermedios de madurez en la mayoría de las dimensiones del Índice de Madurez Digital (IMD), lo que se constituye en un desafío para avanzar en este proceso frente al contexto planteado previamente. Por tal motivo, esta CT representa una oportunidad para fortalecer los estudios que sirvan como fundamento para la posterior incorporación de tecnologías e implementación de procesos soportados en medios digitales, así como el desarrollo de capacidades institucionales y la gestión del talento humano.
- 2.7 Teniendo en cuenta lo anterior y alineado con el esfuerzo que está realizando la administración tributaria en el fortalecimiento de sus capacidades para proveer mejores servicios a los contribuyentes, y contar con un modelo más integral, preventivo y enfocado en la gestión de riesgo, las actividades definidas en esta CT, estarán encaminadas a responder a la solicitud del Gobierno de Guatemala de contar con la presente CT, por lo que apoyarán a la SAT para promover el proceso de transformación digital de la administración tributaria en el país, como estrategia innovadora para facilitar sus funciones de fiscalización y recaudación.
- 2.8 Para esto, el diseño de componentes responde a las brechas anteriormente mencionadas mediante, en primera instancia, la definición técnica y estratégica para fortalecer la gestión del recurso humano y la gestión de riesgos (tributarios, aduaneros y cambiarios), así como proponer medidas de política tributarias con tendencias digitales. En segunda instancia, apoyar la gestión y el desarrollo de proyectos tecnológicos institucionales que fortalezcan la madurez digital de la SAT. De forma transversal se fomentará la sensibilización y apropiación de la TD mediante la formación técnica especializada, además del establecimiento de alianzas estratégicas entre los actores clave.
- 2.9 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023 (UIS, por sus siglas en inglés) (AB-3190-2) ya que se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho mediante el objetivo estratégico de aumentar los ingresos tributarios, y con el desafío de desarrollo de productividad e innovación¹⁰. También es consistente con el Marco de Resultados

⁷ Existe evidencia en otras Administraciones Tributarias, de que la dotación de personal en funciones de informática representa entre el 6 y 8% del total del personal, más del doble de lo que tiene la SAT de Guatemala.

⁸ Transformación Digital en las Administraciones Tributarias de América Latina. Guatemala (BID, 2020).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ El fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria en su aspecto digital, podrán impulsar que el quehacer tributario sea más efectivo y pensados en el contribuyente, lo que permite que el país, en el mediano plazo pueda contar con mayores ingresos. Esta recaudación, es una oportunidad para incrementar las inversiones y en general el gasto público, lo cual es un componente esencial, para que el

Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12), en particular con los indicadores de: (i) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas; y (ii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas; el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14), con el objetivo de contribuir a políticas e instituciones públicas más efectivas, eficientes, transparentes y centradas en la ciudadanía, lo cual responde al alcance de la operación en cuanto al fortalecimiento de la calidad de instituciones y políticas, para mejorar la gestión pública y promover el desarrollo del sector privado; y el apalancamiento de la transformación digital para promover un gobierno más efectivos, eficientes y transparentes, y mejores y más equitativas oportunidades para los ciudadanos, y empresas más productivas e innovadoras; y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad de las políticas públicas, lo cual también es objeto de esta CT. También con del Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (GN-2819-14). Por otro lado, también es consistente con las prioridades del Programa de Financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) en cuanto a los países pequeños y vulnerables, dentro de los cuales se encuentra Guatemala. Finalmente, la CT está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Guatemala 2021-2024 (GN-3085), en el área prioritaria de Fortalecimiento Institucional, particularmente el objetivo de aumentar los ingresos tributarios.

- 2.10 La CT también es consistente con el Plan General de Gobierno (PGG) de Guatemala 2020-2024, en el cual se propone: (i) fortalecer la situación financiera del Estado mediante el incremento de la carga tributaria, el impulso hacía un sistema de inteligencia fiscal y la modernización del sistema aduanero, entre otros; y (ii) lograr una administración pública eficaz, eficiente y transparente en el manejo del recurso humano, la planificación, la presupuestación y la fiscalización. Para alcanzar estos objetivos, el Gobierno de Guatemala se ha propuesto, en el primer caso, contar con una administración tributaria fortalecida que sea capaz de combatir la defraudación tributaria e impulsar el comercio exterior; y en el segundo, incorporar el uso de tecnologías en la administración pública, específicamente con la institucionalización de programas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto.
- 2.11 **Contribución al programa operacional del Banco.** La presente CT contribuirá a la agenda operacional del Banco en Guatemala, mediante el apoyo para el fortalecimiento de la administración tributaria para aumentar los niveles de

gobierno pueda prestar obras, bienes y servicios de calidad a los ciudadanos. Lo anterior en línea al fortalecimiento del estado de derecho en la región. Igualmente, el impulso hacía un sistema de inteligencia fiscal, que se constituye como una innovación, y que se encamina para tener una administración pública eficaz, eficiente y transparente en el manejo del recurso humano, la planificación, la presupuestación y la fiscalización, puede permitir que aquellos potenciales contribuyentes que están en la informalidad ingresen al sistema tributario, y que tengan acceso a apalancamiento financiero, que en el mediano y corto plazo, podría apoyar a aumentar su productividad.

recaudación tributaria, en parte, a través de una mayor fiscalización y control tributario, modernización y revisión de procesos en el sistema aduanero, entre otros. La CT complementa el trabajo que el Banco ha venido desarrollando en gestión y política tributaria mediante el préstamo Programa de Administración Tributaria y Transparencia ([3786/OC-GU](#), aprobado en 2016 por US\$250 millones, cerrado). Además, el Banco ha brindado asistencia técnica a Guatemala en materia tributaria a través de la CT Apoyo a la Preparación del Programa de Fortalecimiento Institucional y Tecnológico de la SAT ([ATN/OC-16587-GU](#), aprobada en 2017 por US\$400.000 y actualmente cerrada).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Componente 1: Desarrollo de las capacidades institucionales para la transformación digital de la SAT (US\$68.000).** Este componente tiene como finalidad apoyar a la administración tributaria de Guatemala en su proceso de TD, para facilitar sus funciones de fiscalización, incrementar la recaudación tributaria y mejorar los procesos de gestión aduanera. Para ello se financiarán actividades que apoyen en la definición técnica y estratégica de nuevos modelos en gestión del recurso humano; de riesgos tributarios, aduaneros y cambiarios; y política tributaria con tendencia digital. Entre las actividades a ser financiadas se encuentran: (i) la definición de una estrategia de atracción y retención del recurso humano especializado, en coordinación con el desarrollo de un plan de acción para la formación técnica del personal; y (ii) la elaboración de un informe de política tributaria digital y la propuesta metodológica para la gestión integral de riesgos tributarios, aduaneros y cambiarios a lo largo de todo el ciclo tributario (registro, declaración, fiscalización y pago). Las anteriores actividades se realizarán mediante contratación de consultoría y servicios diferentes a consultoría, definidos según corresponda, en el plan de adquisiciones y sus respectivas actualizaciones.
- 3.2 Componente 2: Mecanismos para el desarrollo de la madurez digital de la SAT (US\$74.000).** El objetivo de este componente es fortalecer la gobernanza y los procesos asociados a los sistemas tecnológicos mediante el desarrollo de normativas, metodologías y lineamientos que permitan operativizar la TD, garantizando la seguridad de la información fiscal. Para alcanzar este objetivo se financiará (i) un plan de desarrollo tecnológico institucional; y (ii) lineamientos y asesoría para el posterior desarrollo de herramientas tecnológicas y acceso a bases de datos, que permitan fortalecer las funciones de fiscalización, mediante la captura de datos e información provenientes de plataformas digitales que operan en el comercio electrónico. Las anteriores actividades se realizarán mediante contratación de consultoría y servicios diferentes a consultoría, definidos según corresponda, en el plan de adquisiciones y sus respectivas actualizaciones.
- 3.3 Componente 3: Capacitación, disseminación y fortalecimiento de alianzas estratégicas (US\$58.000).** Este componente tiene como objetivo proveer entrenamiento para la profesionalización del recurso humano y sensibilización sobre temas relevantes a la AT, en especial sobre la importancia de la gestión del cambio

para la exitosa implementación de las innovaciones que se realizarán con los Componentes 1 y 2, y lograr una efectiva coordinación en la complementariedad de los productos. Para lograr este objetivo se financiarán talleres o seminarios de capacitación del personal técnico a cargo de la ejecución, administración, uso y mantenimiento de los proyectos tecnológicos; también se apoyará la diseminación y el establecimiento de alianzas estratégicas que faciliten y hagan sostenible la implementación de los productos resultantes de esta CT. Las anteriores actividades se realizarán mediante contratación de consultoría y servicios diferentes a consultoría, u otros, definidos según corresponda, en el plan de adquisiciones y sus respectivas actualizaciones.

3.4 Resultados esperados. Los resultados esperados de esta cooperación contemplan que la SAT haya sido fortalecida institucionalmente para apoyar su proceso hacia la transformación digital, para facilitar la fiscalización y aumentar la recaudación tributaria y aduanera, luego del diseño e implementación de estrategias de gestión y de política (apoyadas con el componente 1), con los proyectos tecnológicos (contemplados en el componente 2), así como los procesos de formación técnica especializada para el personal de la SAT y el establecimiento de alianzas estratégicas (apoyados en el componente 3).

3.5 Presupuesto Indicativo. El costo total de la CT es de US\$200.000, los cuales serán financiados por el Banco a través de Ventanilla 2, Área prioritaria 3: Instituciones eficaces, eficientes y transparentes (W2C) del Programa Estratégico para el Desarrollo financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) y de acuerdo con el siguiente presupuesto.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1: Desarrollo de las capacidades institucionales para la transformación digital de la SAT	Estrategia para la atracción y retención de recurso humano especializado, y plan de acción para la formación técnica del personal.	36.000	36.000
	Informe con recomendaciones de política tributaria digital y propuesta metodológica para la gestión integral de riesgos.	32.000	32.000
Subtotal componente 1		68.000	68.000
Componente 2: Mecanismos para el desarrollo de la madurez digital de la SAT	Plan de desarrollo tecnológico para la SAT.	30.000	30.000
	Lineamientos y asesorías para el desarrollo de plataformas tecnológicas y accesos a bases de datos.	44.000	44.000
Subtotal componente 2		74.000	74.000
Componente 3: Capacitación, diseminación y fortalecimiento de alianzas estratégicas	Talleres y/o seminarios especializados para apoyar la TD en la AT y plan de	58.000	58.000

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
	socialización y divulgación de las estrategias.		
Subtotal componente 3		58.000	58.000
Total		200.000	200.000

- 3.6 **Supervisión, monitoreo y evaluación.** Los productos y resultados logrados con la CT serán comunicados y diseminados oportunamente con todas las partes interesadas. Las actividades de supervisión, seguimiento y evaluación de esta CT estarán a cargo de la División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) a través del Jefe de equipo de proyecto. Se preparará un informe de terminación de proyecto donde se especifiquen las actividades realizadas y el logro de los resultados previstos

IV Organismo Ejecutor y estructura de ejecución

- 4.1 **Organismo Ejecutor.** A pedido del beneficiario, la CT será ejecutada por el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal (IFD/FMM). En línea con los criterios establecidos en el Anexo II de los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones de CT (OP-619-4), la ejecución por parte del Banco se justifica debido a que: (i) el Ministerio de Finanzas de Guatemala no cuenta con una unidad con la estructura administrativa para ejecutar proyectos de cooperación técnica; (ii) la División tiene capacidades técnicas y operativas apoyando a los países en temas de diseño e implementación de medidas que contribuyan al fortalecimiento de los sistemas tributarios nacionales, así como en desarrollo de los sistemas fiscales intergubernamentales; (iii) el Banco cuenta con la experiencia requerida para ejecutar proyectos de esta naturaleza de forma ágil, particularmente en cuanto a la identificación y contratación de servicios de consultoría especializados e idóneos para esta área; y (iv) el Banco, y en particular la división encargada de ejecutar la CT, cuenta con una amplia experiencia en las temáticas de esta CT, habiendo financiado préstamos y ejecutado cooperaciones técnicas en esta área en varios países de la región, lo que permitirá que la ejecución de las actividades y de los productos de la CT se lleven a cabo con éxito en el tiempo y forma establecidos.
- 4.2 **Estructura.** La responsabilidad del Banco como organismo ejecutor abarca la selección y contratación de consultores, los cuales tendrán términos de referencia bien definidos con entregables específicos y pagos por producto. Además, se contratarán servicios logísticos distintos de consultoría. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4. El jefe de Equipo actuará como responsable para la preparación y ejecución de esta CT en coordinación con FMM. Esta operación contará con apoyo y recursos de la oficina país de Guatemala (CID/CGU), que será la Unidad Responsable de Desembolsos. El periodo de ejecución se ha definido en 36 meses. Igualmente, el Banco trabajará de cerca con los beneficiarios en la ejecución de las actividades de esta CT, para desarrollar y

fortalecer su capacidad institucional. El punto focal designado por el Banco para la ejecución de la CT será la Especialista Senior en Gestión Fiscal asignada al país.

- 4.3 **Adquisiciones.** Las actividades para ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y (b) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28. Asimismo, acorde a lo estipulado en el Anexo II del documento OP-619-4, confirmamos que los consultores individuales (i) no realizarán funciones similares a las del personal del Banco o del Beneficiario; y (ii) no serán contratados para que actúen como contraparte del Banco en nombre del Beneficiario. De presentarse la necesidad de la contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual esta deberá realizarse según la versión actualizada de las políticas (GN-2765-4) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4).

V Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo es que las brechas digitales en el país afecten la implementación de la transformación digital en la administración tributaria y, por ende, los resultados que se esperan alcanzar con esta CT. Para mitigar este riesgo, se apoyará la consolidación de alianzas estratégicas al interior del mismo gobierno y entre este con el sector privado, con la finalidad de establecer sinergias para alcanzar acuerdos nacionales para la transformación digital, por ejemplo, mediante el diseño de una estrategia digital nacional.
- 5.2 También, teniendo en cuenta el cambio de gobierno que se estará dando en el primer año, después de aprobada la CT, y que puede derivar en demoras en la coordinación y realización de productos, se continuará con el actual mecanismo de cooperación, siguiendo el plan establecido durante el año con el área internación y de planificación de la SAT y que permitirá cumplir con las metas del programa y de las propias que tiene la administración tributaria dentro de sus planes operativos.
- 5.3 En cuanto al riesgo de una posible limitada adopción de los cambios propuestos en temas de retención de personal que podrían impactar la adopción del programa, se mantendrá una estrategia para preparar los productos que estén en línea con el actual contexto de la SAT, para que las recomendaciones resulten relevantes y con escenarios factibles de implementación.
- 5.4 Otro riesgo relevante es que exista duplicidad de esfuerzos con otros organismos cooperantes. El Banco Mundial y el Fondo Monetario internacional han ofrecido apoyo para el fortalecimiento de la AT, en particular, en el área de recaudación. Para mitigar este riesgo se buscará una coordinación estrecha con la SAT con la finalidad de complementar los apoyos técnicos y financieros como parte del Componente 3.

VI Excepciones a las políticas del Banco

6.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

VII Salvaguardias Ambientales

7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (GN-2965-23) del Banco.

Anexos Requeridos:

Solicitud del Cliente - GU-T1343¹¹

Matriz de Resultados - GU-T1343

Términos de Referencia - GU-T1343

Plan de Adquisiciones - GU-T1343

¹¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a "Información Deliberativa" contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la "Política de Acceso al Información" del Banco (Documento GN-1831-28).