FEDES

FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

www.fedes.org

Consideraciones sobre la iniciativa de ley 5056 Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la SAT

Abril 2016

Elaborado por Erick Coyoy

www.fedes.org

Principales cambios propuestos

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Integración y roles del directorio de la SAT
- Perfil profesional del superintendente de la SAT
- Conformación y atribuciones del Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero
- La meta de recaudación tributaria
- Acceso a información financiera de contribuyentes
- Reformas al código tributario

Integración y roles del directorio de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- El directorio estaría integrado por:
  - El Ministro de Finanzas Públicas (presidente)
  - El Ministro de Economía
  - El Presidente del Banco de Guatemala (art. 6)
- Comentario: Esta conformación de la máxima instancia de la SAT implica más injerencia del Organismo Ejecutivo en la entidad. Para fortalecerla, se necesita aumentar su autonomía, no limitarla.

Integración y roles del directorio de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- En Perú, el Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) está conformado así:
  - El Superintendente Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, quien lo preside.
  - Un funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas designado por el Titular de la Entidad.
  - Un funcionario del Banco Central de Reserva designado por el Titular de la Entidad.
  - El Superintendente Nacional Adjunto que deba reemplazar al Superintendente Nacional en caso de ausencia.

Integración y roles del directorio de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- En la propuesta para Guatemala hay similitud con las entidades representadas en el directorio, pero con la diferencia de que el superintendente de la SUNAT lo preside en Perú.
- Esto fortalece la autonomía de la administración tributaria al no haber subordinación a otras autoridades.

Integración y roles del directorio de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Se redefine el rol principal del directorio al establecer que:
  - "Es el órgano colegiado que en calidad de autoridad de la SAT le compete exclusivamente la responsabilidad de tomar decisiones estratégicas en función de dirigir la política de administración tributaria y aduanera" (art. 5).
- Este mandato confirma la intención de subordinar el actuar del superintendente a los lineamientos del directorio, pese a que el rol fundamental de dos de los tres integrantes propuestos es ajeno a este ámbito.

Integración y roles del directorio de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Entre las atribuciones del directorio se incluiría:
  - Nombrar y remover al superintendente
  - Nombrar y remover a los integrantes del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero
  - Evaluar la gestión del superintendente y de la SAT (art. 5).
- Estas atribuciones confirman la injerencia del Ejecutivo por medio de dos de sus ministros en la conducción sustantiva y operativa de la entidad.

Perfil del Superintendente

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Se modifican las calidades necesarias de los candidatos a superintendente de la SAT:
  - Ser profesional acreditado con grado académico ~~en el área económica financiera o jurídica a nivel~~ de licenciatura o post grado (art. 28).
- <u>Comentario:</u> ciertamente hay personas capaces y proactivas en todas las profesiones, pero la especialización profesional ha demostrado ampliamente sus ventajas, por lo que no es conveniente esta flexibilización. Los casos de nombramientos de funcionarios sin formación en su ramo lo confirman.

El Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- A esta figura le correspondería conocer y resolver todos los recursos en materia tributaria y aduanera, previo a las instancias judiciales (art. 17).
- Estaría integrado por 3 abogados (uno de ellos sería su presidente) y dos contadores públicos y auditores, nombrados por el Directorio para un período de 5 años.
- Contaría con una unidad de apoyo técnico, de la cual surgirán sus futuros integrantes.

El Tribunal Administrativo, Tributario y Aduanero

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Comentario: esta figura es una adaptación del Tribunal Fiscal Administrativo, establecido en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios de Costa Rica, con la diferencia de que en aquel país es un órgano independiente en su organización, funcionamiento y competencia del Poder Ejecutivo, en tanto que en Guatemala dependerán del directorio de la SAT, al ser nombrados por este.
- La justificación para que su presidente sea abogado, es que debe llevar el registro de actas, pero esa es una función de apoyo que puede ser delegada.

La meta de recaudación tributaria

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- El pronóstico técnico de la recaudación esperada, así como la meta de recaudación adicional por reducción del incumplimiento tributario, deberá ser aprobado por la Comisión Técnica de Finanzas Públicas a más tardar el 30 de junio de cada año (art. 25).
- Esta comisión es un ente interinstitucional asesor del Ministro de Finanzas Públicas, integrado por funcionarios de MINFIN, SAT, BANGUAT y SEGEPLAN.
- Esta cifra será la meta de recaudación anual y el monto de ingresos establecido en el presupuesto de ingresos.

La meta de recaudación tributaria

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Comentario: se le da carácter legal a un pronóstico técnico establecido sobre bases inciertas, medio año antes de que entre en vigencia. La situación económica y legal puede ser completamente distinta al momento en que entre en vigencia el presupuesto. El Congreso puede hacer cambios al momento de aprobarlo.

- La propia Constitución Política de la República reconoce el carácter tentativo de las cifras de recaudación, al señalar que el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar.

Acceso a información financiera de contribuyentes

- Al código tributario se agrega un artículo relativo a información financiera en poder de terceros (art. 52):
  - La SAT puede obtener información financiera de contribuyentes con autorización previa de juez siempre que dicha información se solicite con fines o propósitos tributarios, incluyendo acciones de control y fiscalización.
- <u>Comentario:</u> no es la reforma óptima, parece un punto medio entre la falta de acceso a la información y el acceso pleno. La limitante de esta opción es que la SAT debe tener conocimiento o indicio previo de posibles irregularidades entre los ingresos declarados y los reales de algún contribuyente, que justifican la solicitud.

Acceso a información financiera de contribuyentes

- El mandato de la Constitución Política de la República es garantizar la confidencialidad de la información bancaria de las personas. Falta un análisis a fondo que determine que la orden de juez es la forma más adecuada de hacerlo.
- El mandato para entregar la información financiera es para las entidades sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos.
- Debiera incluirse también a entidades no supervisadas por esta, como las cooperativas.

Prohibiciones al personal de la SAT

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- El Superintendente, los intendentes, los miembros del TRIBUTA y su Unidad de Apoyo Técnico y demás personal de la SAT no podrán:
  - Desempeñar cargos de elección popular (art. 40). (¿Debe limitarse desempeñar el cargo o postularse a él?)
  - Ser pariente, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, del Presidente o del Vicepresidente de la República, de los miembros Titulares y Suplentes del Directorio. En ningún caso, parientes dentro de estos grados de parentesco podrán ser funcionarios simultáneamente de la SAT. (¿Todo el personal o solo funcionarios? ¿Y los que ya estaban?)

Otras reformas al código tributario

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Se agrega un artículo relativo a derechos de los contribuyentes (art. 50), entre los cuales se incluye que:
  - Se identifique al personal de la Administración Tributaria bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos en que sea parte.
- <u>Comentario:</u> esta información podría ser utilizada en algunos casos extremos para tratar de presionar e inhibir al funcionario a cargo de las acciones relacionadas con un contribuyente.

Otras reformas al código tributario (¿posible error?)

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- Se modifica el art. 159 sobre Trámite de Recursos en virtud de la creación del TRIBUTA:
  - El Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero de la Superintendencia de Administración Tributaria, al recibir las actuaciones que motivaron el recurso de revocatoria, deberá recabar dictamen de la Secretaría General. Este dictamen deberá rendirse dentro del plazo de 30 días (art. 59).
- El texto actual indica lo siguiente:
  - La Secretaría del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria, al recibir las actuaciones que motivaron el recurso de revocatoria o después de la presentación del recurso de reposición, deberá recabar dictamen de la Asesoría Técnica de dicho órgano. Este dictamen deberá rendirse dentro del plazo de treinta (30) días.

Juez competente para solicitudes de información bancaria

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- En tanto se crean los tribunales especializados en materia tributaria, el juez competente para estas solicitudes será el de primera instancia civil (art. 69).
- Comentario: debiera quedar un mandato expreso para trasladar recursos adicionales al Organismo Judicial expresamente destinados para la creación de estos tribunales. En el caso de la ley de microfinanzas recientemente aprobada, se dejo una obligación de traslado de fondos en este sentido.

Conclusiones/interrogantes

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- ¿Mejorará el desempeño de la SAT con un mayor control del Ejecutivo por medio de dos de sus ministros en el Directorio?
- El mandato constitucional acerca de la información bancaria de las personas es garantizar la confidencialidad ¿Será la orden de juez competente la única forma posible y efectiva de hacerlo?

Conclusiones/interrogantes

FEDES
FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

- ¿El establecimiento de la meta de recaudación seis meses antes de su entrada en vigencia reducirá la incertidumbre acerca la posibilidad real de alcanzarla?
- ¿La creación del TRIBUTA aumentará la efectividad de la fase administrativa para el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes?

FEDES

FUNDACIÓN ECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

www.fedes.org