



Propuesta de reformas a la *Ley Orgánica de la SAT*

Reforma estructural en el marco de una hoja de ruta para el rescate de la institución

Presentación ofrecida a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República
Guatemala, Centroamérica, 19 de febrero de 2016

Contenido

- 1. Elementos de diagnóstico: los 6 problemas principales de la SAT**
- 2. Propuesta de reforma legislativa**
- 3. Una medida necesaria, pero insuficiente: hace falta mucho más además de esta reforma**

1. Elementos de diagnóstico: los 6 problemas principales de la SAT

Principales problemas de la SAT

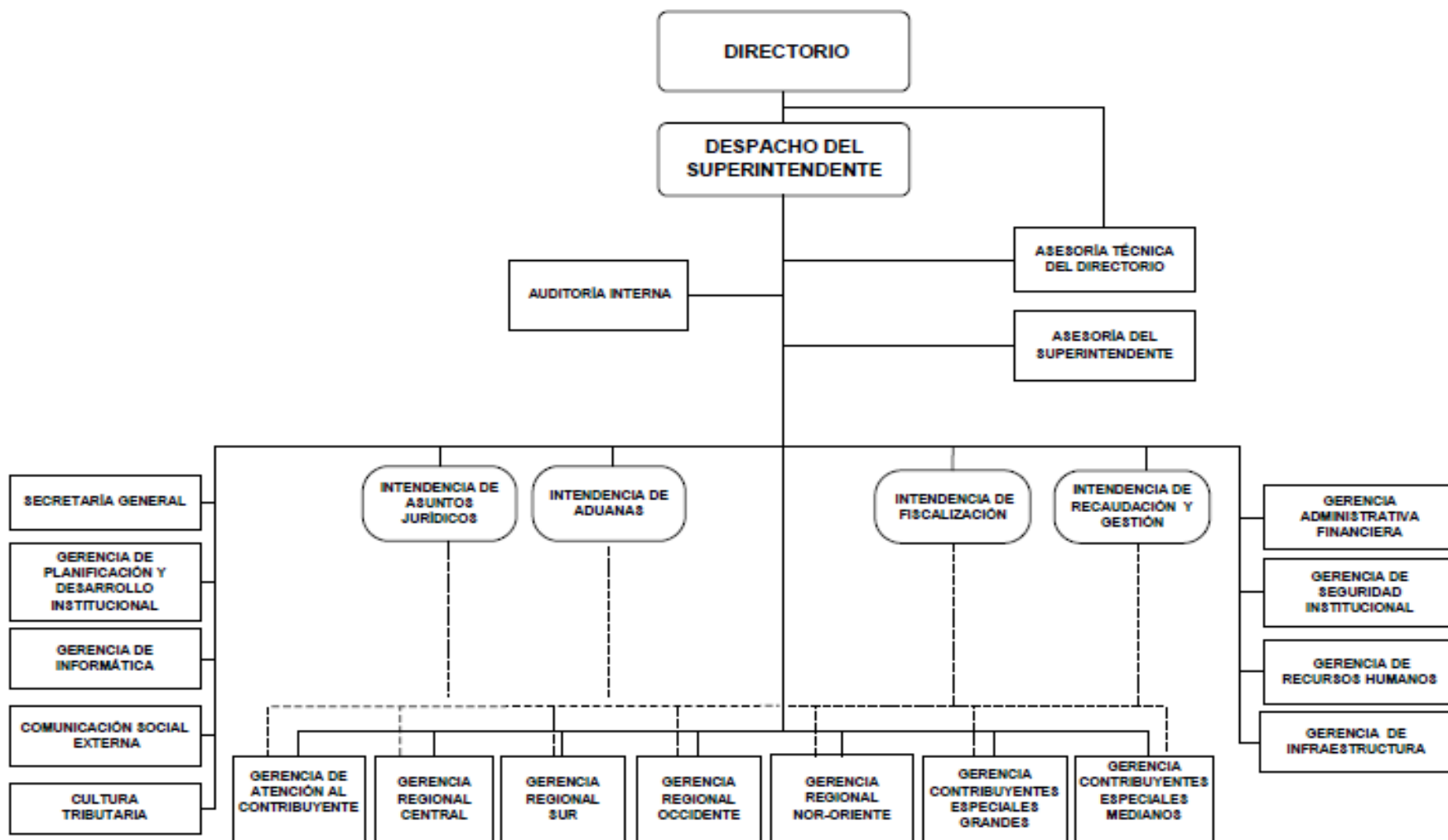
1. Modelo de gobernanza

- Directorio es una de las autoridades superiores de la SAT
- Pero no rinde cuentas, tiene conflictos de interés e incumple su mandato legal
 - No veló por el buen funcionamiento de la SAT
 - La responsabilidad se diluye en ministro, directorio, superintendente ... ¿quién rinde cuentas?
- Tampoco asume responsabilidad de lo que ha ocurrido, en tanto otros están pagando con cárcel
 - No exigió rendición de cuentas efectiva a Superintendentes e Intendentes
- ¿Es necesario el directorio?
 - En 17 países latinoamericanos sólo Guatemala tiene directorio

Principales problemas de la SAT



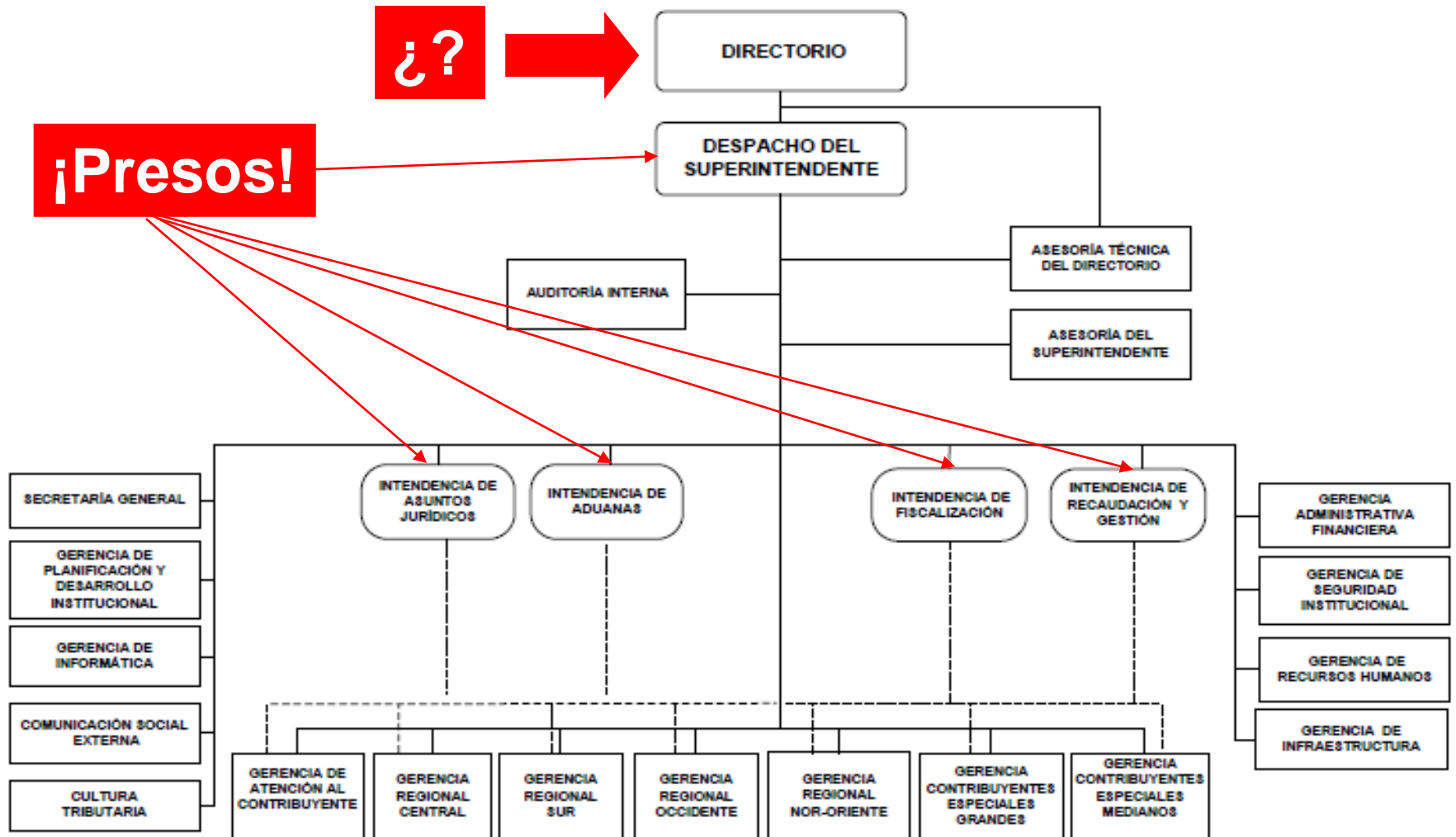
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Principales problemas de la SAT



ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Principales problemas de la SAT

2. Vacíos en sus atribuciones

- Falta de regulación del secreto bancario impide acción fiscalizadora adecuada

3. Opacidad

- Documentos que la ley no establece como información pública
 - Planes de fiscalización y cobranza no son públicos
- Falta de transparencia en procesos y gestiones
 - Aduanas
 - Intendencia de Asuntos Jurídicos
 - Devolución de crédito fiscal
 - Permiso para realizar adquisiciones sin cumplirla *Ley de Contrataciones del Estado*

4. Discrecionalidad: oportunidades para la corrupción

Principales problemas de la SAT

5. «Distractores» que desvían sus funciones sustantivas

- El Registro Fiscal de Vehículos
 - Entre 75% y 80% de las personas que atienden las oficinas de la SAT son por trámite de traspaso de propiedad
 - Los casos de corrupción son por temas de propiedad, no por el impuesto de circulación
 - ¿Le corresponde a la SAT el registro de la propiedad de los vehículos?
- Sólo el 40% del personal se dedica a actividades estratégicas
 - 1.7% del personal se dedica a orientación y asistencia al contribuyente

6. Se abandonó el uso del plan de carrera para el reclutamiento, promoción y salida del personal

2. Propuesta de reforma legislativa

1. Reemplazar el Directorio por un Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero

- Cambios formales: todos los artículos en los que se menciona el Directorio
- Cambios sustantivos con el nuevo Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero:
 - Órgano colegiado que se dedica **exclusivamente** a resolver en definitiva recursos administrativos, previo a instancias judiciales
 - 4 miembros propuestos por una comisión de postulación y los nombra el Presidente por 4 años
 - 5 integrantes de comisión de postulación: MinFin, y 1 representante de facultades de economistas y abogados, y 1 representante de colegios de economistas y abogados. Todos *ad honorem*.
 - Se renuevan de 2 en 2, cada dos años
 - Funcionarios públicos permanentes, remunerados y con responsabilidad
 - Decide por votación: un secretario tiene voto doble en caso de empate
 - Pueden ser removidos por el Presidente de la República por las mismas razones que el Superintendente

2. Se incrementan las atribuciones y responsabilidades del Superintendente

- Asume las atribuciones sustantivas del Directorio
- Se proponen nuevas atribuciones relacionadas a la rendición de cuentas
 - Obligación de entrega de informes
 - Queda obligado a publicar documentos, metas e indicadores de gestión, antes reservados
 - Debe rendir informes cuatrimestrales al MinFin y Congreso
 - Se fortalecen las directrices para las metas de recaudación, como un parámetro para evaluar al Superintendente
 - Componente de proyecciones técnicas
 - Componente de meta de reducción de evasión
 - Metas y metodología de cálculo deben ser públicos
 - Responsable de emitir opinión sobre propuestas legislativas, exenciones, y publicarlos

2. Se incrementan las atribuciones y responsabilidades del Superintendente

- Nombrado por el Presidente por 4 años. El nombramiento ocurre a la mitad del período presidencial
 - Se suprime el nombramiento al inicio de un gobierno nuevo
 - Presidente lo nombra de una terna presentada por el Ministro de Finanzas
- Sobre la remoción
 - Por las mismas causas que ya contemplaba la ley, incluyendo el incumplimiento de metas de recaudación
 - Además, por actuar deliberadamente en exceso o deficiencia de sus atribuciones (incluyendo las nuevas)
- En caso de suspensión o remoción del Superintendente
 - El Superintendente interino sólo puede ejercer hasta 3 meses
 - El Superintendente nuevo sólo finalizará el resto del período de 4 años
- Obligado a contratar una auditoría externa anual para revisión de procesos, ejecución financiera y resultados operativos. Los resultados deben ser públicos.

¿Por qué es ventajoso suprimir el Directorio?

- Contribuye a corregir el problema de gobernanza y falta de rendición de cuentas

- Se elimina una autoridad superior sin responsabilidad y que ha demostrado ser inefectiva
- Por un lado incrementa las atribuciones del Superintendente
 - El incumplimiento o abuso de estas atribuciones es causal de remoción
- Pero por otro aclara autoridad y responsabilidad, se imponen controles y mecanismos de rendición de cuentas
- Se fortalece la coordinación con el MinFin (ente rector de las finanzas públicas), manteniendo el carácter descentralizado
 - El Ministro de Finanzas propone la terna de candidatos a Superintendente
 - El Presidente nombra basado en la terna propuesta por el MinFin
 - No más bonos de «eficiencia», aprobados por el Directorio, pero con el único voto en contra del MinFin (¡!)

3. Medidas de Transparencia

- Reducir la discrecionalidad en adquisiciones
 - Se suprime régimen discrecional paralelo a la Ley de Contrataciones del Estado
- Recuperar el Plan de Carrera, haciéndolo de uso obligatorio
 - En ningún caso se permitirá la contratación de funcionarios o empleados que no hayan aprobado los nuevos sistemas de control
- Declaración patrimonial deberá ser pública para funcionarios
- Nueva declaración de carencia de conflicto de interés para funcionarios de la SAT
 - Prohibición para dedicarse a otras actividades profesionales (como asesoría de contribuyentes y «planeación» tributaria). Excepción para la docencia.
- Restricción a la delegación de funciones
 - No a ideas tipo «Kolektor»
 - Administración, tenencia y almacenamiento de bases de datos no debe delegarse al sector privado

4. Regulación del secreto bancario, con garantías de confidencialidad

- Se propone que el acceso a información bancaria sea una función de la SAT, en el caso de contribuyente que sean objeto de control y fiscalización
- Reforma al *Código Tributario*
 - Las entidades supervisadas por la SIB están obligadas a entregar información bancaria a la SAT, exclusivamente para fortalecer acciones de fiscalización y control
 - Garantía de confidencialidad. Sanciones en caso de incumplimiento
- Reformas a la *Ley de Bancos y Grupos Financieros*
 - Las entidades bancarias deben trasladar información a la SAT con fines o propósitos tributarios de control y fiscalización
 - Sanción en caso de incumplimiento de la garantía de confidencialidad

5. Traslado del registro de la propiedad de los vehículos

- Creación de comisión interinstitucional: SAT, Registro General de la Propiedad y PNC. En artículo transitorio:
 - Debe presentar al Presidente un plan de trabajo para trasladar el registro actual en la SAT al Registro General de la Propiedad
 - Una vez aprobado el plan de trabajo, el Organismo Ejecutivo y la SAT deben implementarlo, en coordinación con la Registro General de la Propiedad y la PNC
- Esta medida coadyuvará a resolver los problemas siguientes:
 - Eliminar el «distractor» que para la SAT constituye registrar la propiedad de los vehículos
 - Concentrar esfuerzo y recursos en actividades sustantivas, como fiscalización

6. Disposiciones transitorias

- Proceso para el traslado del registro de la propiedad de los vehículos
- Primer nombramiento de Superintendente con nuevas atribuciones y responsabilidades
 - Deberá abandonar el cargo el 14 de enero de 2018
- Primer proceso de postulación y nombramiento del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero
 - Dos miembros nuevos y dos miembros del Directorio hasta el 14 de enero de 2018
- En tanto las normas cobran vigencia y se nombran autoridades nuevas, autoridades interinas deben conducir la SAT
- Actualización del reglamento interno por el nuevo Superintendente.

7. Reformas al *Código Tributario*

- Legislar los derechos y deberes de los contribuyentes. Constituyen garantías para:
 - El derecho de defensa de los contribuyentes
 - Confidencialidad de datos protegidos por leyes vigentes y la Constitución
 - El debido proceso
- Ajustar el articulado a la supresión del Directorio y la creación del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero

**3. Una medida necesaria,
pero insuficiente: hace falta
mucho más además de esta
reforma**

Aun con la reforma, hace falta mucho por rescatar la SAT

- La SAT no se recuperará sólo aprobando esta reforma
 - Pero con la reforma la recuperación se torna factible
- Voluntad política: aún con una ley óptima, si la corrupción continúa o el Ejecutivo no hace lo correcto, la SAT continuará perdida
- El Congreso, el MinFin y la sociedad civil deben ser activos en supervisar la SAT y revisar los informes que rinda
- Parte del esfuerzo es de carácter administrativo, y no depende de la reforma a la Ley Orgánica
 - En particular, el Icefi ha identificado varias medidas para transparentar procesos y documentos
- Reformar otros cuerpos legales (ley del IVA, etc.) y fortalecer otras instituciones (MP y OJ)



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org