

# **Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)<sup>1</sup>**

Las razones, motivos y aspiraciones manifestados en la segunda mitad de la década de 1990, contenidos en los considerandos del Decreto 1-98, que dio origen a la creación de la SAT, prevalecen en la presente coyuntura de crisis de la administración tributaria. Entre otros factores enmarcados dentro de la política fiscal, esta crisis induce necesariamente a un replanteo o reestructuración de la administración tributaria del país y, más específicamente, en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Si bien una reestructuración de esta naturaleza requiere de una previa y obligada modificación a la ley orgánica de dicha institución, así como de otras relacionadas con el tema tributario, se debe tener muy en cuenta que cualquier modificación debe estar en consonancia, además de con las circunstancias actuales, con esas razones, motivos y aspiraciones que le dieron origen, así como con el respeto y mantenimiento de su autonomía e independencia de intereses y designios políticos, particulares o de influencias de grupos de poder.

Por lo tanto, en la propuesta de reestructuración debe tomarse en cuenta lo siguiente:

## **1. Aspectos a tomar en cuenta en la propuesta de reestructuración de la SAT**

- 1.1 La crisis tributaria, aunque ancestral, pero develada en el segundo semestre del año 2015, exige cambios en la estructura actual de la SAT, teniendo en cuenta que dichos cambios, por sí mismos, no solucionarán el problema de fondo tanto de la política fiscal como del sistema tributario. Esta

---

<sup>1</sup> Elaborado por MSc. Edgar Arturo Marroquín López, Investigador del IIES y Colaboradores: Licda. Mara Luz Polanco Sagastume, Lic. Miguel Ángel Castro Pérez y Lic. Rony Carmelo de la Cruz Hernández.

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

reestructuración debe estar en línea con el objetivo primordial de que se recauden con efectividad los ingresos que el Estado requiere para cumplir con sus obligaciones constitucionales, en particular las que tienen relación con el gasto social.

- 1.2 Tanto los Acuerdos de Paz (diciembre de 1996) como el Pacto Fiscal (mayo 2000), con el fin de construir un sistema tributario más justo, moderno, eficiente y progresivo, contienen compromisos y principios, entre los que destacan: el fortalecimiento de la administración tributaria, combate a la evasión y el contrabando, revisión de privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales, fortalecimiento de los ingresos tributarios con énfasis en un incremento en la carga tributaria del país; compromisos que en su mayoría han sido débilmente cumplidos y otros aún pendientes como el último mencionado.
- 1.3 Por lo tanto, continúa en agenda la necesidad de “Que es urgente fomentar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo cual debe lograrse a través del combate a la evasión, la defraudación y el contrabando, la simplificación de los procedimientos, una mayor efectividad de los sistemas que se aplican para la recaudación y un mejor servicio a los contribuyentes, de manera que se eleve la moral tributaria de los contribuyentes responsables que cumplen con sus obligaciones” (Considerando del Decreto 1-98).
- 1.4 La SAT, cualesquiera que sean los cambios en su estructura, procedimientos, leyes, reglamentos, funciones, atribuciones y obligaciones de sus órganos, autoridades, funcionarios y empleados, debe permanecer como una entidad descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios, con independencia económica, funcional administrativa y, sobre todo, de presiones e intereses políticos, particulares y de grupos de poder.
- 1.5 Además de la corrupción, los principales problemas institucionales de la SAT son la intromisión (política) de los altos funcionarios del Ejecutivo en las unidades y funcionarios altos y en las funciones estratégicas de la SAT, así como los

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

problemas relacionados con el Directorio y el Superintendente, referentes a la definición de las funciones de cada cual y la poca claridad en la línea de mando y responsabilidad de ambas entidades. Ante esto, el proceso de reestructuración deberá ir en la dirección de definir clara y concretamente, entre otros, la responsabilidad, atribuciones, funciones, nombramiento, integración, línea de mando y, en sí, la razón de la existencia de dichos entes.

- 1.6 A nuestro juicio, con las necesarias modificaciones y especificaciones, **la figura del Directorio debe permanecer**, ya que este órgano debe tener la función estratégica de balance, distribución de funciones, consenso, control y fiscalización de las acciones y decisiones del Superintendente, ya que sin Directorio, o del ente que lo sustituya, se corre el riesgo de crear una figura de “super-superintendente”, con alta discrecionalidad en sus decisiones y muy propenso a la influencia y captura de grupos de interés.
- 1.7 Las finanzas públicas, la política fiscal y la recaudación, el control y la fiscalización de los tributos son asuntos de ámbito público, cuya responsabilidad y ejecución corresponden al Organismo Ejecutivo. Si bien la administración de los asuntos tributarios está delegada en la SAT, los mismos siguen siendo responsabilidad inalienable del Ejecutivo, los cuales forman parte íntegra tanto de las finanzas públicas como de la política fiscal.

Por tales razones, **el cargo de Superintendente de Administración Tributaria debe ser nombrado por el Presidente de la República, proveniente de una terna propuesta por el Ministro de Finanzas Públicas. Cada uno de los integrantes de esta terna deberá tener la aprobación, por mayoría absoluta, de los miembros del Directorio.** De esta forma se mantiene y se fortalece un vínculo directo funcional y de responsabilidad en los temas fundamentales y propios de las finanzas públicas, sin que esto afecte necesariamente la descentralización administrativa, económica y de las funciones y procedimientos propios de la administración tributaria.

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

**El nombramiento tanto del superintendente como de los miembros del Directorio o ente que corresponda, debe ser por cuatro años, siendo estos nombrados a mitad del periodo presidencial, pudiendo ser reelectos por una sola vez.**

**El Ministro de Finanzas Públicas y el Superintendente deben seguir formando parte del Directorio o del ente que corresponda, en la misma forma establecida en la actual ley de la SAT.**

- 1.8 El Directorio o ente que corresponda debe estar integrado por seis miembros titulares y seis suplentes.** Los miembros que no son el Ministro de Finanzas ni el Superintendente, serán profesionales de las carreras de Auditoría, Economía y Ciencias Jurídicas, velando porque en la integración del Directorio o ente que corresponda, esté representado al menos un profesional de dichas carreras. Sus integrantes podrían ser propuestos por una Comisión de Postulación en forma similar a la establecida en la actual Ley Orgánica de la SAT (Dto. 1-98), o bien a través de un proceso de selección que garantice de mejor forma una participación representativa, transparente, ética y amplia de los profesionales de las Ciencias Económicas y las Ciencias Jurídicas.
- 1.9 Debe considerarse, paralelamente, **la creación y funcionamiento de la figura de un Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero, con nivel de autoridad de la SAT**, que tendría a su cargo conocer y resolver los asuntos y recursos administrativos de su competencia, sin menoscabo del actuar de las instancias judiciales correspondientes. De esta forma, tanto el Directorio o ente que corresponda y el Superintendente se dedicarían con exclusividad a los asuntos sustantivos y estratégicos relacionados con las políticas tributarias, fiscalización, control, metas de recaudación, rendición de cuentas, procedimientos, evasión, defraudación, entre otros. Los miembros de este Tribunal deberían ser profesionales del Derecho y de la Contaduría Pública y Auditoría, elegidos por el Directorio en concurso público de oposición por méritos y experiencia en el área

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

tributaria o económica-jurídica relacionada, probidad y otras cualidades que garanticen su dedicación, imparcialidad y la meritocracia de su nombramiento. Un ente independiente como el tribunal propuesto, es estratégico generar confianza en la SAT.

- 1.10 Es obvio que deben mejorarse o modernizar varios procedimientos y funciones de las diferentes unidades que integran la SAT, tales como los relacionados a la fiscalización, control, gestión de riesgo (de evasión), ingreso, promoción y capacitación del personal, registro de contribuyentes, entre otros; aspectos que redundan en el fortalecimiento de las funciones técnicas y administrativas de la SAT, y en una mejora en la recaudación impositiva.
- 1.11 El fortalecimiento de la SAT, principalmente en los aspectos de fiscalización, control y recaudación (lo que conlleva al combate y reducción de la defraudación, evasión y elusión), necesita de la modificación y adaptación del marco legal e institucional relacionada con las funciones de esta entidad, tales como el Código Tributario, Código de Comercio, Ley de Bancos y Grupos Financieros, que permitan el acceso y traslado directo de información a la SAT, para efectos de control y fiscalización (eliminación del “secreto bancario”, por ejemplo). Así mismo, es necesario fortalecer a instituciones como el Ministerio Público y el Organismo Judicial, en el apoyo a la acción fiscalizadora de la SAT.
- 1.12 Por último, dentro de este marco general, debe dejarse constancia que mientras no se actúe con la debida firmeza, seriedad y continuidad, contra la corrupción y sus amplias formas de manifestación, ninguna medida de reestructuración o fortalecimiento de la SAT será efectiva ni se logrará la tan ansiada recuperación y transparencia en la recaudación impositiva, ni la recuperación de la moral o conciencia tributaria de la población que sí tributa.

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

**2. Principios y compromisos del Pacto Fiscal, como marco de referencia insoslayable**

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la sociedad guatemalteca representada por más de 130 organizaciones sociales, firmó el Pacto Fiscal el 25 de mayo de 2000. Este acuerdo se constituyó desde su origen como un compromiso nacional sobre el monto, el origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con los compromisos derivados de dichos acuerdos y con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La reforma o la reestructuración de la SAT debe ser a través de un proceso realizado en un lapso de tiempo que responda racionalmente al tratamiento, discusión y consenso de los temas de fondo, estructurales, administrativos y técnicos. No debe ser un proceso a la carrera animado por presiones coyunturales y políticas. El tema de la SAT se enmarca dentro de un espectro más amplio como lo es el de la política fiscal (ingresos, gastos, estructura tributaria, presupuesto público) y el fortalecimiento de un régimen económico y tributario más justo y equitativo. Tiene también mucho que ver con el funcionamiento del sistema político y el actuar de los grupos de interés de amplia amalgama.

Se debe tener claro que la corrupción es un factor que, de forma viral, siempre estará presente en cualquier sistema actual o reestructurado, por lo que su tratamiento y combate, además de ser frontal y continuo, requiere de tiempo y tratamiento especial.

Volviendo al Pacto Fiscal, cabe recordar que este se constituyó desde su origen, en una guía metodológica y programática para la elaboración de una política fiscal de largo plazo con visión de nación, teniendo como objeto principal la consolidación de un régimen económico y social basado en principios de justicia social. Siendo los tributos una parte importantísima dentro de cualquier política fiscal, su administración también es relevante, por lo que el mismo Pacto Fiscal contiene principios y compromisos cuyo contenido y sustento hoy siguen vigentes, muchos sin cumplimiento a la fecha, y de perfecta aplicación en la tarea actual de reestructuración de la SAT.

Si bien la gran mayoría de principios y compromisos del Pacto Fiscal tienen alguna aplicación en este cometido, a nuestro juicio, los que tienen mayor relación y aplicación son los que se presentan en el cuadro presentado a continuación.

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

Previamente es necesario recordar que el Pacto Fiscal contiene 45 principios con sus respectivos compromisos, aplicados a ocho temas. Los temas son los siguientes:

- I. Balance fiscal.
- II. Ingresos del Estado.
- III. Administración tributaria.
- IV. Gasto público.
- V. Deuda pública.
- VI. Patrimonio público.
- VII. Evaluación y control.
- VIII. Descentralización fiscal.

Así mismo, el tema de la Administración tributaria (III) tiene siete principios con sus correspondientes compromisos.

Los principios y compromisos presentados a continuación, así como todos los contenidos en el Pacto Fiscal, tienen diferente grado de cumplimiento. Algunos se han cumplido a cabalidad, muchos medianamente y otros muchos otros conforman una agenda pendiente. Sin embargo, por su contenido, espíritu, proyección y vigencia en las condiciones actuales, la gran mayoría de estos, y en especial los abajo presentados, cobran relevancia en la situación coyuntural y de largo plazo de la problemática fiscal y tributaria del país, con plena aplicación a la administración tributaria y su pretendida reestructuración o reforma. Por ende, los mismos solo se presentan como guía o referencia válida e histórica para el fin pretendido.

Lógicamente existen otros principios, compromisos, objetivos, metas y demás acciones que las actuales circunstancias demandan, que deben aplicarse y ponerse en práctica urgente y necesariamente.

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

<b>PRINCIPIOS SELECCIONADOS DEL PACTO FISCAL, A TOMAR EN CUENTA PARA LA PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DE LA SAT</b>		
<b>Principio</b>	<b>Definición</b>	<b>Compromiso</b>
<b>II. INGRESOS DEL ESTADO</b>		
<b>1. Poder tributario del Estado</b>	El poder tributario es la facultad del Estado de exigir tributos a personas que se encuentran en su jurisdicción y tiene su fundamento en la soberanía del Estado.	La sociedad y los organismos del Estado promoverán la legitimidad en el ejercicio del poder tributario. Para ello el Estado y las organizaciones sociales realizarán acciones para elevar la conciencia ciudadana sobre la importancia del cumplimiento de las funciones básicas del Estado, del derecho del Estado a establecer tributos, y de la obligación ciudadana de contribuir al financiamiento de los gastos públicos.
<b>5. Progresividad</b>	El sistema tributario debe de ser globalmente progresivo.	El sistema tributario deberá diseñarse de tal forma que sea globalmente progresivo, es decir, que la carga tributaria promedio, (relación ingresos tributarios netos/PIB corriente) aumente en la medida en que el ingreso de los contribuyentes sea mayor. Esto significa que si el ingreso de un tramo de contribuyentes es mayor al de otro tramo de contribuyentes, la carga tributaria del primer tramo deberá ser mayor que la carga tributaria del segundo. Además se procurará que el sistema tributario responda positivamente al crecimiento económico.

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

<b>III. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA</b>		
<b>1. Cumplimiento de las obligaciones tributarias</b>	<p>La administración tributaria debe velar por el cumplimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente y simplificar los procedimientos administrativos para alcanzar este objetivo. La administración tributaria también debe garantizar un alto cumplimiento en el pago de los impuestos, acorde con las tasas impositivas contempladas en la legislación tributaria.</p>	<p>La Superintendencia de la Administración Tributaria (SAT) mantendrá y reforzará la evaluación permanente de sus procedimientos de cobro, fiscalización y control de manera que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias. Como parte de esta actividad, la SAT deberá iniciar, a partir del año 2000, la introducción gradual de un sistema de presentación electrónica de declaraciones y de realización de pagos a través del débito en la cuenta bancaria del contribuyente.</p> <p>El Ministerio de Finanzas Públicas y la SAT promoverán las modificaciones legales que sean necesarias para facilitar y simplificar la administración tributaria, asegurando así el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.</p> <p>El Ministerio Público fortalecerá las acciones de persecución de los delitos fiscales y de aquellos que se desprendan de las falsedades contenidas en las declaraciones juradas y en los documentos contables relativos al pago de los tributos.</p> <p>Se insta al Organismo Judicial a mejorar las capacidades de las instancias judiciales especializadas en el juzgamiento de los delitos y faltas fiscales.</p>

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

<p><b>2. Eficiencia y eficacia en el cobro.</b></p>	<p>La administración tributaria debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente, alcanzar las metas de recaudación al menor costo posible y aumentar al máximo la recaudación real respecto a la recaudación potencial de cada impuesto.</p>	<p>Como parte de una estrategia global e integral de fiscalización y control de los contribuyentes, la SAT fortalecerá, a partir del año 2000, su Unidad Específica de Contribuyentes Especiales (art. 6, párrafo 2 de la Ley Orgánica de la SAT). La estrategia global deberá incluir mecanismos especiales para ampliar la base tributaria, incorporando a la economía informal, la cual deberá realizarse de manera gradual, a través del diseño e implementación de un régimen que tome en consideración las características económicas y sociales del sector, así como las propuestas de sus organizaciones representativas.</p> <p>Para reducir los costos y hacer más transparente la recaudación, la SAT se compromete, en el transcurso del año 2000, a establecer: a) un sistema de cuenta corriente tributaria adecuado y de reconciliación de cuentas que permita cruzar la información de recaudación proveniente de los bancos recaudadores con la proporcionada por el Banco de Guatemala; y b) nuevos mecanismos de pago que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>
---	---	---

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

<p><b>3. Sistema de administración justa y no arbitraria</b></p>	<p>El sistema de administración debe estar sujeto a reglas que eviten acciones arbitrarias o cambios imprevistos, de manera que el contribuyente tenga claras sus obligaciones.</p>	<p>Se sugiere que a partir del año 2001, la Comisión de Finanzas del Congreso contrate, bianualmente, una evaluación independiente del proceso de pago de los impuestos, de la percepción de ese proceso por parte del contribuyente y de casos documentados de abuso o acciones arbitrarias. Igualmente, se sugiere divulgar ampliamente los resultados de la evaluación. La SAT se compromete a poner en práctica aquellas recomendaciones que simplifiquen el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p> <p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a impulsar:</p> <p>a) campañas de información masivas dirigidas a dar a conocer las obligaciones tributarias más importantes de los contribuyentes y b) un programa de atención y educación para el pequeño contribuyente con el fin de facilitar su incorporación a la economía formal y legal.</p>
<p><b>4. Confianza del contribuyente</b></p>	<p>Se presume que el contribuyente cumple sus obligaciones tributarias, mientras no se compruebe lo contrario. Esta confianza en el contribuyente comprende la aplicación de procedimientos de cobro sobre la base de la buena fe.</p>	<p>La SAT se compromete, a partir del año 2000, a tomar medidas para facilitar sus relaciones con el contribuyente, incluyendo el proceso de inscripción y declaración del contribuyente, así como el pago de sus tributos. Para mantener un registro tributario unificado actualizado, la SAT deberá incentivar al contribuyente a que mantenga actualizada su información individual,</p>

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

		<p>enviándole por correo y de manera sistemática, información sobre sus estados de cuenta, formularios e instructivos. A partir del año 2000 se generalizará el uso de la declaración jurada para la inscripción, declaración y pago de impuestos.</p>
<p><b>5. Persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario</b></p>	<p>La debilidad en la aplicación de las sanciones y la impunidad dañan a la administración tributaria. Deberá evitarse la aplicación de todo tipo de condonaciones o amnistías. La administración tributaria deberá imponer serios criterios de disciplina administrativa internos y externos. En el ámbito interno, evitando y sancionando el comportamiento indebido de sus funcionarios y funcionarias; en el externo, aplicando medidas rigurosas de sanción a los contribuyentes evasores y a aquellos que utilicen el fraude de ley para no cumplir sus obligaciones tributarias.</p>	<p>La inscripción y declaración de los contribuyentes deberá basarse en declaraciones juradas. Para asegurar la persecución de delitos de perjurio, falsedad y evasión que se deriven de falsedades contenidas en las declaraciones juradas y en las contabilidades de los contribuyentes, se promoverán las modificaciones legales para agilizar la aplicación de las sanciones correspondientes.</p> <p>Se insta a los organismos del Estado a crear, por ley y durante el transcurso del año 2000, un ente integrado que ataque a la economía subterránea y combata la evasión fiscal, bajo la jurisdicción del Ministerio Público, que incluya a la Policía Nacional Civil, a la SAT y al Organismo Judicial.</p> <p>A partir del año 2000 la SAT se compromete a reforzar su estrategia de fiscalización con base en: la aplicación de criterios para diferentes segmentos de contribuyentes, el cruce de información, la utilización de la relación</p>

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

		<p>ventas/compras declaradas en el IVA, el incentivo a la rectificación voluntaria de las declaraciones antes de un ajuste por la SAT, la utilización de un sistema ágil y eficaz de control de emisión y control de facturas, la aplicación de la sanción de clausura temporal a los establecimientos de contribuyentes que no cumplan las normas de facturación, y la implantación de un sistema eficaz de gestión para evaluar el resultado de las fiscalizaciones.</p> <p>Se recomienda a los organismos del Estado no otorgar amnistías ni condonaciones fiscales.</p>
<p><b>6. Institucionalización y profesionalización</b></p>	<p>La estrategia y las acciones a adoptar deben tener un carácter institucional y no deben depender de las personas que transitoriamente están a cargo de su implementación. La administración tributaria debe contar con personal profesional, sujeto a un proceso continuo de capacitación que garantice la credibilidad, la estabilidad y la gestión eficiente y honesta de su trabajo.</p>	<p>Durante el año 2001 la SAT pondrá en vigencia y divulgará ampliamente un Código de Ética aplicable a sus funcionarios. La SAT se compromete a asegurar, durante el mismo año, a que en el marco de su reglamento interno que regula el régimen de personal, se impulse una práctica de evaluación de desempeño del personal y un programa multianual de capacitación. La SAT se compromete a partir del año 2001 a elaborar y a utilizar un conjunto de indicadores anuales de desempeño institucional, incluyendo la meta de recaudación. La meta de recaudación deberá ser pública para darle seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Superintendente de la SAT.</p>

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

<p><b>7. Estrategia sistémica y transparente y seguimiento continuo</b></p>	<p>Es necesario aplicar una estrategia global de fiscalización que abarque a todo el ámbito de la administración tributaria. Esta estrategia debe definir con precisión los objetivos y metas a lograr, y estos deben ser claros, permanentes y de largo plazo. Debe mejorarse la transparencia de la acción de la administración tributaria ofreciendo la máxima difusión de sus acciones y mejorando el control de su gestión, sujeto a la ley. Conocer el comportamiento de los contribuyentes, su grado de cumplimiento, ya sea por tamaño económico, por sector de actividad, por impuesto, y por su evolución a lo largo de los años, resulta un elemento fundamental para orientar la acción de la administración tributaria.</p>	<p>En cumplimiento al artículo 46 del Decreto 1-98, la SAT incluirá como parte de su informe anual al final de cada año fiscal: a) un plan anual de operaciones, que especifique sus objetivos y metas de cada año, incluyendo las de inspección, gestión, recaudación y presencia física así como las necesidades de modificaciones legislativas para apoyar la ejecución del plan; y b) una cuantificación y evaluación de la evasión y del costo de recaudación de cada impuesto, además de incluir otros indicadores de la eficiencia de la administración tributaria, incluyendo propuestas para mejorarla, respetando la confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República. El informe se presentará al Congreso. A partir del año 2001, la decisión del Congreso de aprobarlo o improbarlo, y el informe, se divulgarán ampliamente, aprovechando todos los medios de comunicación.</p> <p>Para facilitar el seguimiento de sus metas, la SAT se compromete, durante el transcurso del año 2000, a constituir una base única de datos de contribuyentes, con información completa y actualizada, sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, incluyendo liquidaciones de fiscalización, evolución de la</p>
---	--	---

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

		<p>cartera de morosidad y estado de las cobranzas. A partir del año 2002, se elaborarán informes, monografías y series estadísticas acerca del comportamiento de los contribuyentes, clasificados por grado de cumplimiento, dimensión económica, sector de actividad e incidencia de los impuestos pagados, respetando las condiciones de confidencialidad establecidas por la Constitución Política de la República.</p>
<b>VII. EVALUACIÓN Y CONTROL</b>		
<p><b>4. Combate a la corrupción y a la impunidad</b></p>	<p>El combate a la corrupción y a la impunidad debe basarse en un sistema legal que garantice las investigaciones independientes, el debido proceso y la aplicación y cumplimiento de las penas.</p>	<p>En el transcurso del año 2000 el Estado y la sociedad guatemalteca asumirán compromisos de carácter nacional para combatir la impunidad y la corrupción mediante la adopción de programas permanentes de prevención, así como de programas de promoción, que incluyan campañas de educación, para favorecer la conducta ética del conjunto de la sociedad. El organismo ejecutivo fortalecerá institucionalmente las dependencias encargadas de combatir la corrupción y la impunidad. El gobierno se compromete a presentar un informe anual sobre los casos detectados de corrupción.</p>

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

		Se sugiere que en el año 2001 se evalúe y en su caso, ratifique la Convención Mundial contra el Soborno y la Convención Interamericana contra la Corrupción.
<b>5. Rendición de cuentas</b>	La rendición de cuentas es un ingrediente fundamental de la democracia. Es obligación de todas las entidades del Estado rendir cuentas y hacerlo de manera oportuna. La rendición de cuentas debe basarse en la independencia de poderes y en la existencia de organismos controladores independientes.	Se insta al Congreso de la República a integrar una comisión multipartidaria específica para cumplir con el artículo 241 de la Constitución Política de la República, sobre la aprobación o improbación de la rendición de cuentas del Estado en el año inmediato siguiente.
<b>6. Transparencia e información</b>	La información es un bien público. Todos los actos de la administración pública son públicos. Las y los ciudadanos tienen derecho a obtener en cualquier momento, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar. El Presupuesto General de Ingresos y Gastos	Para garantizar el libre acceso de las y los ciudadanos a la información con que cuenta el gobierno, se compromete a crear en el año 2000 una comisión para elaborar una propuesta de ley sobre el libre acceso a la información, que desarrolle los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República.

**Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)**

	del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano y ciudadana que quiera consultarlos. Debe garantizarse, asimismo, la calidad y veracidad de la información estadística de carácter fiscal.	
--	---	--

**3. Comentarios sobre aspectos relevantes de la Iniciativa de Ley No. 5056**

Durante el segundo semestre del año 2016, se ha presentado ante el Organismo Legislativo un proyecto de ley de reformas a la actual Ley de la SAT, Decreto 1-98, conocido como “Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria”. Dicho proyecto de ley fue elaborado por una comisión multidisciplinaria y presentada por el Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Si bien esta iniciativa contiene diversas reformas y agregados a la Ley de la SAT aún vigente, en este espacio nos referiremos solo a tres aspectos que consideramos importantes por su relación con el tema general tratado en el presente estudio, y por el trasfondo e implicaciones de los mismos, de ser aprobados como se presentan en el proyecto de ley. Estos temas se refieren a la conformación del Directorio de la SAT, creación y funcionamiento del Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA), y el denominado “secreto bancario”.

**3.1 Conformación del Directorio**

En el proyecto de reforma presentado se conforma un Directorio de la SAT integrado por el Ministro de Finanzas Públicas (quien lo preside), el Ministro de Economía y el Presidente del Banco de Guatemala.

### ***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

A primera vista dicho Directorio sería un ente eminentemente político, no solo por el hecho de ser nombrados directamente por el Presidente de la República, sino que en su nombramiento influyen muchos y variados intereses “políticos”, sesgados, cambiantes y de conveniencia para ciertos grupos tradicionales de poder. Además, contiene un alto grado de temporalidad e inconsistencia, ya que los ministros, por ejemplo, son susceptibles de dejar el cargo por cualquier circunstancia y en cualquier momento. Aunque el cargo de Presidente del BANGUAT es de mayor permanencia y hasta puede ser re-nombrado o confirmado por otro periodo en el cargo, en todos los casos de los tres integrantes su renuncia o remoción del cargo “original”, implicaría el abandono del cargo en el Directorio, y las causas serían totalmente ajenas al curso de sus acciones, funciones y atribuciones en el Directorio de la SAT.

Es ampliamente sabido que los nombramientos de los ministros en general, y especialmente en ciertas carteras como las de Economía y Finanzas, siempre son congraciados o con la venia del sector empresarial; así mismo, el Presidente del BANGUAT y de la Junta Monetaria tampoco puede estar en conflicto con los intereses del sector bancario y financiero empresarial. La autonomía pretendida en el proyecto de reforma, y tan necesaria y reclamada por la sociedad, quedaría desde un principio truncada y violentada en el nivel de autoridad máxima de la SAT.

El conflicto de intereses, con los propios de la SAT, se manifiesta en los cargos de los tres funcionarios propuestos para la integración del nuevo Directorio. Sin embargo, se evidencia aún más en el Ministerio de Economía (MINECO), instancia donde se tratan y diligencian asuntos como el tema arancelario, tratos preferenciales o beneficios tributarios y arancelarios a las empresas, fomento a la inversión y a la actividad empresarial, convenios de libre comercio con otros países, entre otros. Es evidente que el sector empresarial demanda, reclama y está presente en la conformación de los beneficios arancelarios y tributarios que se relacionan con las actividades diligenciadas en el MINECO.

En el caso de la Junta Monetaria, y por lo tanto de su Presidente que también lo es del BANGUAT, por mandato legal y constitucional, esta tiene a cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia del país y debe velar por la liquidez y solvencia del sistema

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

bancario nacional (Artículo 130 Constitucional). Por lo tanto, sus funciones son claras y específicas, por lo que agregarle o dedicarse a otras funciones ajenas, como las de naturaleza tributaria y fiscal, sería hasta cierto punto ilegal e inconstitucional. (Las funciones tributarias y fiscales corresponden al Ministerio de Finanzas Públicas).

En lo que se refiere a la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Dto. 16-2002, el artículo 3 de dicha ley dispone que el Banco de Guatemala tiene como **objetivo fundamental**, contribuir a la creación y mantenimiento de las condiciones más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional, para lo cual, propiciará las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias que promuevan la estabilidad en el nivel general de precios.

Mientras que el artículo 4. Indica: “Funciones. El Banco de Guatemala tiene, entre otras que determine la presente Ley, las funciones siguientes: a) Ser el único emisor de la moneda nacional; b) Procurar que se mantenga un nivel adecuado de liquidez del sistema bancario, mediante la utilización de los instrumentos previstos en la presente Ley; c) Procurar el buen funcionamiento del sistema de pagos; d) Recibir en depósito los encajes bancarios y los depósitos legales a que se refiere esta Ley; e) Administrar las reservas monetarias internacionales, de acuerdo con los lineamientos que dicte la Junta Monetaria; y, f) Las demás funciones compatibles con su naturaleza de Banco Central que le sean asignadas por mandato legal.”

“Las funciones a que se refiere el presente artículo se ejercerán sin menoscabo de alcanzar el objetivo fundamental establecido en el artículo 3 de esta Ley.”

La Ley Monetaria, Decreto Número 17-2002 del Congreso de la República, su artículo 2 señala que únicamente el Banco de Guatemala puede emitir billetes y monedas dentro del territorio de la República, de conformidad con dicha ley y con la Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Conforme lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 132 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Banco de Guatemala se rige por su Ley Orgánica y por la Ley Monetaria).

### ***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

Se observa entonces que ni la Ley Orgánica del BANGUAT, como tampoco la Ley Monetaria, se refieren a funciones relacionadas con los aspectos tributarios o fiscales. Por lo contrario, existe incompatibilidad para el ejercicio de otros cargos para el Presidente y Vicepresidente del BANGUAT, lo cual está establecido en el artículo 31 de su Ley Orgánica que literalmente dice “Incompatibilidad. Los cargos de Presidente y Vicepresidente son incompatibles con el ejercicio de cualquier otro cargo público o privado, ya sea remunerado o ad honorem, con excepción de los cargos de carácter docente y de los que se relacionen con la dirección del Banco de Guatemala y de la política monetaria, cambiaria y crediticia, o que se deriven de mandato legal o de reglamentos y demás disposiciones aplicables emitidos por la Junta Monetaria.”

Vemos entonces que con un Directorio así conformado, el control de la SAT queda en manos de autoridades políticas de turno, cuyo nombramiento y permanencia depende de lineamientos y compromisos políticos, influencia de las élites, así como correspondencia ideológica del partido político que controle el gobierno. Conformado de esta forma, las autoridades políticas transitorias tendrán influencia directa sobre el Directorio, el Superintendente y hasta en el TRIBUTA.

A nuestro juicio, de los tres funcionarios propuestos, solo el Ministro de Finanzas Públicas es el que debe permanecer en el Directorio, por la pertenencia natural de la tributación a las finanzas públicas, así como por la responsabilidad directa del Ejecutivo en el diseño, ejecución y control de la política fiscal en general y del ejercicio del poder tributario del Estado.

### **3.2 Sobre el Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero (TRIBUTA)**

Como se indicó anteriormente, contar con una unidad independiente como el TRIBUTA, es necesario y estratégico que generaría confianza en la SAT. Debe tenerse en cuenta que este Tribunal no sería una instancia judicial, ya que tendría a su cargo los asuntos y resolución de casos, recursos e inconformidades de los contribuyentes, por lo que la naturaleza de sus funciones es técnica-administrativa, tributaria y aduanera, debiendo desempeñar sus funciones con absoluta independencia de criterio, de forma objetiva y bajo su exclusiva responsabilidad conforme la ley.

### ***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

Por tal motivo, su integración debería estar conformada con personal no miembro de la estructura orgánica de la SAT (aunque pueden haber trabajado en ella), por concurso de oposición pública al cargo y nombrados por el Directorio; su experiencia comprobada en asuntos tributarios y aduaneros debe valorarse en los méritos o requisitos de su contratación. Al igual que el Directorio, deberá reglamentarse claramente los códigos de ética, integración, imparcialidad, y demás compromisos y funciones de sus miembros.

El TRIBUTA, tal como se encuentra propuesto en la iniciativa 5056, tiene un matiz de juez y parte, ya que sus integrantes serían trabajadores internos de la misma SAT (lo mismo que con la Unidad de apoyo propuesta). Por lo mismo, no se garantiza una evaluación objetiva de los asuntos/conflictos, recursos e inconformidades planteados por los contribuyentes, y que son sometidos a consideración de dicho Tribunal. Así mismo, a nuestro criterio, en la iniciativa aludida existe discriminación en el nombramiento del puesto de Presidente del TRIBUTA, ya que solo podría ser de profesión Abogado y Notario, excluyendo a los Contadores Públicos y Auditores, que también serían miembros del tribunal, concedores también de los asuntos tributarios y aduaneros (recalcando, el Tribunal no sería una instancia Judicial).

Por último, en este tema, consideramos que es bueno que el TRIBUTA cuente con una unidad de apoyo “técnico”, debido a la amplitud de asuntos y expedientes que le correspondería tramitar a dicho tribunal. Los miembros de esta Unidad, bien podrían ser trabajadores internos activos de la SAT, con amplia y reconocida experiencia en temas aduaneros y tributarios. Al igual que las otras dependencias referidas, deberá reglamentarse claramente sus funciones y atribuciones.

### **3.3 El “secreto bancario”**

De inicio debe aclararse que el concepto “secreto bancario”, como tal, no existe legalmente tanto en la Constitución, en el Código Tributario ni en la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, así como tampoco en el proyecto de ley 5056. Lo que la Constitución Política de la República de Guatemala, indica en su artículo 30, dentro de la naturaleza pública de los actos de la administración, es la salvedad de que *“no son públicos los datos suministrados por particulares bajo la garantía de confidencia.”*

## ***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

En la Iniciativa 5056, de buena forma y con fines de transparencia fiscal, se pretende tener acceso a información bancaria de cuenta habientes, con propósitos tributarios y de control y fiscalización, **manteniendo en todos los casos esa garantía de confidencia establecida en la Constitución y los tratados o convenios Internacionales en materia tributaria, aceptados y ratificados por Guatemala.** Para tal fin, se presentan en dicha iniciativa, las necesarias reformas y adiciones a la Ley de Bancos y Grupos financieros, así como al Código Tributario, en las partes correspondientes a la confiabilidad de operaciones; e información financiera en poder de terceros, respectivamente.

Realmente al tener la SAT acceso a la información bancaria con fines tributarios y de control y fiscalización, se mantiene esa garantía de confidencialidad reclamada vehementemente por el sector empresarial y otros interesados, por lo que **No** se le estaría dando más poder al Estado, gobierno, institución o funcionario público. Lo que se hace y pretende es asignarle el debido, no más, “poder” tributario que como Estado le corresponde como función suprema, propia y originaria.

Además, la modernización y armonización de los procesos de intercambio de información y transparencia con fines fiscales, es un proceso y demanda internacional que se viene extendiendo en los últimos años. Existen compromisos internacionales al respecto, de los cuales Guatemala es ya parte, o a los cuales tendrá que adherirse obligadamente por las circunstancias, sino quiere ser marginado o penalizado internacionalmente (ej.: “Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales”). Guatemala está al borde de ser considerado como un país con características de un paraíso fiscal.

A nuestro juicio, dadas las circunstancias tributarias y de corrupción en que se encuentra nuestro país, el acceso a la información bancaria pretendido para la SAT, debe ser fortalecido y más expedito, debiendo ser dicho acceso más directo y permanente *ex-officio*, de la misma forma, o más amplia en lo fuese necesario, que la tienen la Súper Intendencia de Bancos, el BANGUAT y la Junta Monetaria, ya que dicha información tendrá verdadero sentido y eficacia, para la SAT, solo si esta institución accede directamente a la misma, sin la necesidad de la intervención de juez, guardando, por supuesto, la garantía constitucional de confidencialidad y de tratados internacionales, si los hubiere.

***Propuesta del IIES con respecto a la reestructuración de la  
Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)***

En un país con tan alto índice de resistencia a la tributación, reflejado en una estructura tributaria altamente regresiva y, también, en una Carga Tributaria que es la más baja de América Latina, es impostergable y sumamente necesario que la institución encargada de la recaudación, fiscalización y control de los tributos, cuente con herramientas que fortalezcan sus funciones, para el bien económico y social del país.

Por último, la reforma de la SAT es un asunto serio y de interés nacional. Por tal motivo es necesario y prudente que este sea un proceso que requiere racionalmente de más tiempo y que merece una discusión más amplia, reflexionada y no improvisadas; además, por la experiencia reciente se ha evidenciado que, en estos momentos y en el corto plazo, con una SAT reformada o sin reforma, la recaudación tributaria no se verá afectada ni leve ni sustancialmente. En este sentido debe tenerse muy en cuenta que la administración tributaria no es un asunto aislado, por lo que debe analizarse y tratarse en un contexto global, en íntima relación con las finanzas públicas, la política fiscal en general y, especialmente, con la conformación del presupuesto de ingresos y gastos del Estado.

Además, cualquier proyecto de reforma debe tener clara la necesidad de asegurar los temas de líneas de responsabilidad institucional y personal o por puestos, así como la rendición de cuentas a todo nivel, desde los puestos más altos hasta los más bajos.

Impreso en Taller del IIES  
150 Ejemplares  
Guatemala, mayo 2016

DIAGRAMACIÓN:  
Licda. Loida Iris Herrera Girón