



Comentarios a la Iniciativa de Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria

En mayo de 2016, la Comisión de Finanzas del Congreso de la República solicitó al Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- comentarios sobre una propuesta para realizar varias reformas a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, a la Ley de Bancos y Grupos Financieros, al Código Tributario y a la Ley del Registro Nacional de Personas, contenidas todas en la iniciativa de Ley para el Fortalecimiento de la Transparencia Fiscal y la Gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Como un primer punto, creemos que es importante entender los antecedentes que dan origen a estas reformas ya que, como se conoce bien, las mismas responden a un problema de corrupción, abusos de poder e ineficiencia operativa en áreas críticas de la SAT. Problemas que no han sido abordados con el mismo nivel de profundidad en las distintas versiones de reforma a la Ley Orgánica de la SAT que han circulado recientemente. La gravedad de estos problemas demanda detallados y profundos diagnósticos de las operaciones de la institución y estudios técnicos en donde se documenten, identifiquen, analicen y se prioricen las causas fundamentales detrás del deterioro institucional observado. En función de la información recibida por parte de la Comisión de Finanzas del Congreso, que según se desprende de la solicitud realizada por nuestra institución acerca de los documentos técnicos, diagnósticos y estudios específicos que sirvieron de base para la reforma propuesta, consideramos muy difícil poder emitir una opinión en detalle sobre las bondades de los cambios propuestos y el impacto de los mismos sobre la estructura interna de la SAT, efectividad y eficiencia de sus tareas críticas y el impacto final sobre el nivel de recaudación tributaria.

En línea con la anterior argumentación, a continuación explicamos algunas de las dudas generales en torno a la reforma propuesta:

- a) Cuando se propone reformar el directorio de la SAT y algunos de sus principales funciones, no encontramos en la información que sirvió de soporte para la



propuesta un modelo causal que permita concluir que las prescripciones propuestas provocarán los cambios deseados en materia de eficiencia y eficacia de las tareas críticas de la institución, eliminación de la corrupción dentro y abusos de autoridad por parte de funcionarios clave dentro la institución.

En ausencia de mejor información de base, consideramos que si no se tiene claro el vínculo entre los cambios sugeridos y el efecto esperado de los mismos, se identifiquen adecuadamente los principales riesgos que afronta la institución en caso que las propuestas sugeridas no tengan el efecto esperado.

- b) Cuando se sugieren medidas que, supuestamente, ayudarán a mejorar la recaudación tributaria facilitando las labores de la SAT (como el libre acceso a la información financiera de los contribuyentes; la creación de una nueva instancia de resolución de conflictos tributarios y aduaneros a nivel administrativo; la ampliación de ciertas facultades del Superintendente, entre otras) creemos que el Legislativo debería exigir al MINFIN y SAT una evaluación más detallada del impacto de estos cambios sobre la recaudación tributaria, incluyendo proyecciones cuantitativas de la mejora esperada por cada uno de estos rubros y su evolución probable en el futuro.

Si bien se reconoce las dificultades prácticas que conlleva este tipo de evaluación, en aras de la consolidación de la administración por resultados, la transparencia y la adecuada modulación de las expectativas acerca del impacto de la reforma, consideramos vital que la población conozca con detalle qué debe esperar y qué no debe esperar de la referida reforma. Más aún cuando algunos elementos de la reforma implican riesgos importantes para los ciudadanos y sus derechos básicos. Por ejemplo, en el caso del levantamiento del mal llamado “secreto bancario”, lo menos que puede ofrecérsele al ciudadano es una correcta evaluación costo beneficio de la intromisión del Estado en su derecho a la privacidad.

En lo que corresponde a comentarios específicos a la iniciativa de reforma de la Ley Orgánica de la SAT es preciso aclarar que el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales suscribe en términos generales la postura por el G40 hace unas semanas. No obstante, a continuación procedemos a presentar algunas observaciones puntuales a la reforma en cuestión:

- a) **Estructura Organizacional:** En cuanto a la propuesta de reforma a la integración del directorio de la SAT, destaca que el mismo reduce en número de integrantes, y que sus miembros (2/3 partes) dependen directamente del Presidente de la República. Esta nueva forma de integración del directorio vulnera la independencia y autonomía institucional en la SAT, pilares



fundamentales en el diseño institucional sobre el cual descansa la reforma. Llama la atención que con la reforma desaparece la función de asesorar al Organismo Ejecutivo en materia tributaria y no se le asigna a otra autoridad.

- b) **TRIBUTA:** De conformidad con la reforma al artículo 6, entre las autoridades de la SAT se incluye al Tribunal Administrativo Tributario y Aduanero, TRIBUTA, integrado por tres abogados y notarios y por dos contadores públicos y auditores. Dicho tribunal se crea en el nuevo artículo 21 BIS, y se entiende jerárquicamente inferior al Directorio, y del mismo nivel jerárquico del Superintendente, lo cual conlleva la injerencia del Superintendente sobre el referido tribunal. Además, en cuanto a este Tribunal es necesario llamar la atención respecto a la confusión que su nombre pueda generar y los alcances de sus funciones -conocer y resolver los recursos en materia tributaria y aduanera, ordenar levantamiento de pruebas periciales-, mismas que no debe confundirse con la función jurisdiccional.
- c) **Régimen de adquisiciones y contrataciones:** En cuanto al régimen de adquisiciones y contrataciones de la SAT, si bien se sujeta a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado, la reforma introduce la posibilidad de que la SAT pueda diseñar y aplicar una nueva modalidad de adquisición pública no contemplada en Ley de Contrataciones del Estado para la contratación de servicios bancarios. Esta reforma abre la puerta a la práctica de desarrollar en normas particulares modalidades de contratación propias para esta institución que pueden llegar a ser fuente de nuevos problemas en el futuro, además de sentar un precedente que luego otras entidades públicas de similar naturaleza podrían reclamar.
- d) **Declaración jurada:** La declaración jurada de intereses del Superintendente, Intendentes, miembros e TRIBUTA (adición del artículo 42 BIS a la Ley Orgánica de la SAT), busca permitir que la autoridad nominadora evalúe y anticipe la probable presencia de conflictos de intereses que podrían afectar su imparcialidad en el ejercicio del cargo. Sin embargo, sobra decir que es imposible poder prever todos los casos futuros de potenciales conflictos de interés de antemano. Esta disposición, tal y como está desarrollada, podría ser más subjetiva que objetiva, y convertirse en un mecanismo discrecional para disponer de los puestos con criterios políticos.
- e) **Confidencialidad:** Reforma al artículo 44 de la Ley Orgánica de la SAT. Si bien es necesario establecer que todo personal de SAT así como las personas contratadas como asesores tienen prohibido revelar información que obtengan en el ejercicio del cargo o función, es importante establecer sanciones contundentes por incumplimiento de lo que establece el artículo 44. Por tanto



es necesario revisar las sanciones por infracciones a lo establecido en este artículo.

- f) **Información financiera en poder de terceros:** En cuanto al artículo 30 C que se adiciona al Código Tributario, se faculta a la SAT a requerir a entidades sujetas a vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos, “información sobre movimientos bancarios (...) realizados por cualquier persona individual o jurídica, ente o patrimonio, siempre que dicha información se solicite con fines o propósitos tributarios, incluyendo acciones de control y fiscalización, de conformidad con lo establecido en el Código Tributario y la Ley de Bancos y Grupos Financieros y bajo las garantías de confidencialidad establecidas en la Constitución Política de la República”. (El subrayado es propio) De la redacción surge la duda en relación a qué se entiende por “otros fines o propósitos tributarios” distintos a los de control y fiscalización que pueda llevar a cabo la SAT.

De conformidad con la redacción, es posible que el juez competente ante el cual se requiere autorización para contar con información financiera de contribuyentes, y que deba proporcionar las entidades sujetas a la Superintendencia de Bancos, resuelva de forma negativa a dicha solicitud. Esto es positivo, pero valdría la pena indicar que el rechazo no obedece únicamente al incumplimiento de requisitos establecidos en el artículo, sino también al razonamiento que haga el juzgador de conformidad con la explicación o razones que presente la SAT.

También se indica que “La Superintendencia de Administración Tributaria recibirá dicha información bajo garantía de confidencialidad (...)”. Al indicar que es la Superintendencia de Administración Tributaria quien recibe la información bajo garantía de confidencialidad diluye la responsabilidad personal de quien utilizará la información, lo que haría difícil deducir responsabilidades por mal uso de la información obtenida por este medio. ¿Quién se hace responsable: el Superintendente, el Intendente, otros funcionarios? Además, no está claro cuál o cuáles son las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en este artículo en cuanto a uso de la información.

Finalmente, quisiéramos concluir que es importante ser prudente en las reformas que se han sugerido. Insistimos que previo a aprobar cualquier reforma, los honorables diputados soliciten los estudios técnicos que demuestren el vínculo lógico entre las mismas y los objetivos de mejorar la gobernanza de la SAT y/o mejorar la recaudación tributaria. Todas estas reformas implicarán costos y es necesario conocer que el beneficio de las mismas los superen.