

UNA MEDICIÓN DE LA EVASIÓN DEL ISR EN GUATEMALA

La importancia de
los escudos fiscales

UNA MEDICIÓN DE LA EVASIÓN DEL ISR EN GUATEMALA

La importancia de
los escudos fiscales

Créditos

Supervisión

Ricardo Barrientos Quezada – Director ejecutivo, Icefi

Redacción general

Abelardo Medina Bermejo – Economista sénior, Área de análisis macrofiscal, Icefi

Proceso editorial

Mónica Juárez Balcárcel – Asistente técnico de Comunicación, Icefi

Edición

Joshua Emmanuel Morales

Diseño y diagramación

Diana De León Dardón

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo – Asistente técnico de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco – Coordinadora de Desarrollo institucional, Icefi.

Fotografía de portada

Freepik

Guatemala, Centroamérica, octubre de 2023

Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

7ª. Avenida 5-45, Zona 4

Edificio XPO1, oficina 506, Guatemala, Centroamérica

PBX (502) 2505-6363

www.icefi.org

ISBN: 978-99939-41-09-5

En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan de manera gratuita. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: comunicacion@icefi.org o a info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en: www.icefi.org

Contenido

Introducción	5
1. El Impuesto sobre la Renta en Guatemala: modelo y características	8
1.1 Características generales del ISR en Guatemala	13
1.2 Importancia de la recaudación del ISR en Guatemala	16
1.3 Evaluación del cumplimiento de los principios tributarios	23
1.4 Un tema para analizar a futuro: la carencia de un modelo regional de ISR	28
2. Evaluación de la cobertura y productividad del ISR	30
2.1 Las filtraciones tributarias y las causas de la baja productividad del ISR	33
2.1.1 Las desviaciones respecto de la base y los escudos fiscales en Guatemala	35
2.1.2 El gasto tributario: un panorama de inconsistencia dinámica en el modelo guatemalteco	37
2.1.3 Los flujos ilícitos de capital	41
2.1.4 El contrabando y la informalidad económica	42
2.1.5 El incumplimiento tributario calculado hasta la fecha por la SAT	44
3. Medición preliminar de la evasión del ISR en Guatemala	46
3.1 Metodología general para el cálculo del incumplimiento en el régimen de actividades lucrativas	50
3.1.1 Resultados obtenidos	53
3.2 Metodología general para el cálculo del incumplimiento en el régimen de trabajadores en relación de dependencia.	56
3.2.1 Resultados obtenidos	59
4. Una estimación del impacto tributario de los escudos fiscales	60
4.1 Cuantificación del efecto de los escudos fiscales primarios	63
4.2 Cuantificación del efecto de los escudos fiscales secundarios	65
4.3 Anotaciones finales	68
5. Algunas recomendaciones para mejorar la productividad del ISR en Guatemala	70
Referencias	73

Siglarío

Banguat	Banco de Guatemala
CC	Corte de Constitucionalidad
CPR	Constitución Política de la República
EEB	Excedente de Explotación Bruto
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFI	Global Financial Integrity
IMB	Ingreso Mixto Bruto
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISO	Impuesto de Solidaridad
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Minfín	Ministerio de Finanzas Públicas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización no Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
RAE	Real Academia Española
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
VBP	Valor Bruto de Producción

Introducción

Guatemala es uno de los países del mundo que presenta un menor pago de impuestos con respecto a los ingresos que sus pobladores disponen, por lo que a pesar de que la Constitución Política de la República mandata al Estado a suministrar mayores niveles de bienestar y protección social, los recursos disponibles para el efecto son permanentemente insuficientes. Entre los impuestos que tienen un menor nivel de productividad está el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el que, a partir de datos internacionales, presenta un aporte fiscal relativamente bajo en comparación al resto de naciones y especialmente considerando las tasas marginales establecidas a los grupos empresariales.

El ISR de Guatemala es un impuesto de tipo semiobjetivo que toma como referencia no al sujeto de pago, sino a las rentas obtenidas dentro del territorio nacional, y las grava a partir de un modelo de renta por productos que, en un intento de calificación dual, trata de establecer tratamientos tributarios diferenciados para las rentas de las actividades lucrativas y las de los trabajadores en relación de dependencia. Además, aun cuando en su pago existe un sistema de retenciones que practica un determinado número de agentes calificados, siendo algunos de ellos considerados como pago definitivo, descansa en un sistema de autodeclaración, con liquidación anual y no permite arrastre de resultados de períodos previos.

Debido a la poca productividad del impuesto, en años pasados se estableció el Impuesto de Solidaridad (ISO) como una forma de impuesto mínimo que deben pagar los calificados al régimen de actividades lucrativas en su modalidad de pago sobre rentas netas, durante un período fiscal, pudiendo acreditarlo en los períodos sucesivos al ISR determinado. Como tal, muchas empresas que aprovechan la enorme cantidad de lagunas y mecanismos de arbitraje existentes en el país como estrategias de planificación fiscal agresiva, para reportar permanentemente pérdidas fiscales, se ven obligadas a por lo menos pagar el monto anticipado del ISO, como un aporte real de su actividad empresarial al fisco.

Considerando el pago del ISO, el aporte fiscal del ISR representa alrededor del 35.0% de la recaudación, equivalente a alrededor del 4.3% del PIB, muy por debajo de los valores que presentan la mayor parte de las naciones del mundo y las centroamericanas en particular, lo que ha originado que diferentes especialistas y analistas internacionales hayan evaluado las estrategias que deben seguirse para mejorar su aporte al país, además de convertirlo en una fuente real de progresividad que logre que la recaudación global responda al principio de capacidad de pago.

Entre las observaciones realizadas por diferentes analistas se encuentra que en Guatemala la composición de la recaudación entre el ISR para las empresas tiene un peso relativo más significativo que el aplicable a las personas individuales, tratamiento que descansa en un esfuerzo de simplicidad por parte de las autoridades tributarias del pasado; esta condición ha desencadenado una recomendación por elevar las alícuotas para los trabajadores en relación de dependencia y las personas individuales en general, como alternativa para obtener una mayor cantidad de recursos tributarios. Dicha recomendación, aunque parcialmente correcta, no toma en consideración que mucho de

lo registrado como aporte fiscal de los grupos de empresas deriva de las retenciones que se practican a sus trabajadores, además de que gran parte de las empresas registradas en el país, en la práctica, no son personas jurídicas, sino emprendimientos individuales.

En forma complementaria, algunas de las recomendaciones de analistas internacionales giran en torno a mejorar las capacidades de la administración tributaria, tanto en el acceso a la información bancaria para fines de control y fiscalización, como en potenciar la capacidad de sus auditores para lograr mejores resultados en sus intervenciones, en las que lamentablemente el nivel de ajustes realizado y especialmente lo cobrado en tributos o sanciones como consecuencia de ellas, reportan valores prácticamente despreciables. El primero de los aspectos queda fácilmente explicado y consensuado por la aplicación del mecanismo de autodeclaración que los contribuyentes practican a partir de los teóricos datos de su contabilidad, por lo que la administración tributaria carece de elementos externos reales para verificar la pertinencia de los mismos, lo que limita la efectividad de sus verificaciones de gabinete o similares.

Sobre la efectividad de los trabajos de supervisión de los auditores de la SAT, es conveniente comentar que si bien es cierto que siempre es deseable una mejor capacitación al personal de dicha institución y una mejor remuneración para evitar el aprovechamiento de incentivos perversos en su discusión con los grupos de empresarios auditados, muchas auditorías no tienen productividad debido a la utilización de una serie de elementos considerados en la ley que permiten a los contadores y auditores, con la asesoría de abogados especializados en tributos, preparar registros contables en los que prácticamente no es posible exigir que se paguen más impuestos de los reportados. Al respecto, la SAT presentó recientemente la información que en 2022, de 165,587 contribuyentes calificados al régimen de actividades lucrativas con la modalidad de pago a partir de su renta imponible, tan solo 6,786 pueden considerarse que reportaron ganancias netas, equivalentes en promedio a un 5.7% de sus ingresos brutos, lo que, en promedio, implicó una tasa tributaria efectiva del orden del 1.4%, sumamente baja para las expectativas de ingresos deseada por las autoridades.

Por supuesto que la informalidad, el contrabando y, en general, las prácticas de defraudación tributaria son importantes filtraciones de recaudación del ISR para el país, sin embargo, en la realidad, los denominados contribuyentes regulares han encontrado muchas más formas de no pagar impuestos, sin esforzarse y simplemente aprovechando las deficiencias en la formulación de la ley correspondiente. Así, además de utilizar los mecanismos de flujos ilícitos de capital asociados al manejo abusivo de precios de transferencia, la existencia de escudos fiscales definidos en la ley o de mecanismos de arbitraje legal, permite a los grupos empresariales que su aporte real sea uno de los más bajos del mundo.

El estudio que se presenta a continuación parte de la comprensión de que el problema de la recaudación del ISR no es tan solo un problema de voluntad por parte de la administración tributaria, sino que en gran parte deriva de una ley formulada intencionalmente en forma deficiente, para evitar el pago del impuesto correspondiente y en el que predominan espacios de arbitraje o deducciones injustificadas que permiten a los grupos de empresarios calificados a drenar el pago que les correspondería realizar al Estado.

Para el efecto, el estudio inicia con una descripción de las características generales del funcionamiento del ISR en el país, evaluando el modelo planteado y el cumplimiento de los principios tributarios en la legislación específica. A continuación se presenta un

análisis sobre la cobertura y productividad del impuesto en cada uno de sus diferentes regímenes, detallando algunas de las principales filtraciones tributarias y su importancia recaudatoria.

Como parte de la contribución efectiva del documento, se presenta una medición preliminar de la evasión del ISR en Guatemala, siguiendo el modelo del potencial teórico y descansando en los datos del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala y en información suministrada por la Superintendencia de Administración Tributaria. Este esfuerzo, se intentó en los regímenes de actividades lucrativas y en el de trabajadores en relación de dependencia, y aun cuando los resultados pueden mejorar a partir del uso de datos más depurados y actualizados en el futuro, dan una clara idea de la importancia del incumplimiento tributario en este impuesto, pero sobre todo de la trayectoria observada, que muestra parcialmente los resultados de los esfuerzos de la administración tributaria.

Finalmente, como un avance en un tema no explorado en Guatemala previamente, se presenta una cuantificación del impacto fiscal de los escudos fiscales primarios y secundarios existentes y que los grupos empresariales aprovechan para reducir el pago efectivo del ISR.

El estudio concluye con recomendaciones que se estiman necesarias atender para mejorar la productividad del ISR en el país, a fin de que se logre disponer de un mayor nivel de recursos para atender las necesidades de los guatemaltecos y promover el desarrollo de mediano y largo plazo.

01

El Impuesto Sobre la Renta en Guatemala: modelo y características

Quando los constituyentes de Guatemala plantearon en el artículo 243 de la Constitución Política de la República (CPR) que «El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago» (Asamblea Nacional Constituyente, 1985), abrieron por lo menos dos frentes de polémicas que debían enfrentar las autoridades fiscales en el futuro, y que al menos debían ser teóricamente resueltas protocolariamente en el Código Tributario o en la definición de la política fiscal del país. El primero de esos frentes correspondía a lo que debía interpretarse como un sistema tributario justo y equitativo y el segundo, no menos importante, a qué indicadores o variables serían aquellas que las autoridades utilizarían para medir la capacidad de pago de los individuos para la aplicación de los impuestos contenidos en la legislación tributaria.

Conforme la Real Academia Española (RAE), el *principio de justicia tributaria* se refiere al «Principio que se predica del sistema tributario que supone la prohibición de desigualdades entre los obligados tributarios y la igualdad de gravamen dentro de cada tributo...». En forma complementaria, y aunque no existe en el sentido estricto una definición de equidad tributaria, se encuentra que la RAE define a la *equidad* como aquel principio de justicia material que debe ponderarse en la aplicación de las normas en la atención a las circunstancias del caso. Lo que sí define la RAE es lo que se entiende como *principio de igualdad tributaria*, y aunque este último no necesariamente implica la misma connotación de equidad, sí puede ser de mucha utilidad; este se establece como el «Principio que debe inspirar el sistema tributario y que supone la obligación de las administraciones tributarias de gravar por igual a los obligados tributarios que se encuentran en la misma situación y desigualmente a los que están en situaciones diferentes» (RAE, 2023).

En la materia legal guatemalteca, el Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala, «Código Tributario», que debiera contribuir a interpretar de mejor forma lo enunciado por la Constitución, se limita a establecer que la aplicación de las normas tributarias se hará conforme a los principios establecidos en la CPR, los contenidos en dicho código, en las leyes tributarias específicas y en la Ley del Organismo Judicial, sin entrar a mayor desarrollo. En consonancia, el Decreto 2-89 del Congreso de la República, «Ley del Organismo Judicial», disponía, en su aprobación inicial, de un artículo (14) relacionado con la equidad de las interpretaciones, sin embargo, el mismo fue derogado por medio del Decreto 75-90, dejando prácticamente sin un criterio debidamente legislado sobre dicha temática. Como tal, ninguno de los dos instrumentos contribuye al desarrollo ulterior de lo que debe interpretarse como equidad tributaria, dejando la discrecionalidad de dicho tema a lo que se reglamente en las leyes tributarias específicas y por supuesto por las interpretaciones de la Corte de Constitucionalidad que, siguiendo criterios jurídicos, debiera hacer una apropiada evaluación de dicha temática.

La Corte de Constitucionalidad (CC), en diferentes fallos emitidos, establece en términos generales que:

Para lograr un sistema justo y equitativo deben tomarse en cuenta las aptitudes personales y considerar las diversidades individuales de acuerdo a la capacidad económica personal de cada contribuyente; para esto el legislador, debe fijar los parámetros que hagan efectivo este principio que limita el poder tributario del Estado, utilizando tarifas progresivas que establezcan tipos impositivos mínimos y máximos, y a la vez, establecer exenciones que excluyan de la tributación a determinados sujetos y a determinados montos como mínimos vitales, y también debe contemplarse en la ley la depuración de la base imponible, excluyendo del gravamen, los gastos necesarios para producir la renta (Corte de Constitucionalidad, 2002).

Aun cuando el propósito de este documento no es ni por asomo hacer un análisis jurídico de lo actuado por la CC, llama la atención a que en su alocución dicha institución hace referencia a la utilización de tarifas progresivas que deben ser aplicadas sobre la capacidad económica del contribuyente, lo que exigiría la posibilidad de hacer una medición personal del efecto tributario; además, contempla la necesaria exclusión de los gastos necesarios para producir la renta, lo que en algún sentido podría considerarse acorde a la interpretación de equidad en el Impuesto Sobre la Renta, pero no es del todo aplicable para el resto de impuestos, especialmente para los relacionados al consumo de los guatemaltecos y en donde el criterio de referencia no es la renta.

En forma complementaria, la CC establece que el principio de capacidad de pago «debe cobrar efectividad mediante de la creación de impuestos que respondan de tal forma que, a mayor capacidad contributiva, la incidencia debe ser mayor y, de esta forma, el sacrificio sea igual», lo que inmediatamente parece, de entrada, contradecirse con el criterio antes mencionado respecto del uso de tarifas progresivas para lograr un sistema justo y equitativo.

Obviamente, la ambigüedad económica, no necesariamente jurídica, de la disposición de la CC, plantea un problema real. Para que un sistema tributario sea equitativo, siguiendo una posición aristotélica y utilizando la definición de la RAE, se debiera tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes, y este último trato debe estar en función de las diferencias. Como tal, el sistema debiera presentar *equidad horizontal*, que se establece cuando los individuos con similar capacidad de pago tienen las mismas obligaciones ante el fisco; y *equidad vertical*, cuando los individuos que disponen de una mayor capacidad de pago deben presentar un mayor pago ante el fisco (Medina, 2022). Ahora bien, la medición de esta diferencia genera una seria problemática para las autoridades públicas que normalmente no es atendida en la legislación tributaria: el tema de en qué proporción debe hacerse un mayor pago ante el fisco.

Haciendo a un lado la importante discusión referenciada, el tema ha sido enfocado durante muchos años por diferentes especialistas en la defensa del contribuyente de otra forma, dando lugar a criterios tergiversados de lo que puede entenderse como equidad, al tratar de hacer equivalente el concepto de incidencia tributaria al del sacrificio que realiza el contribuyente en función de su capacidad de pago, y produciendo posibles diferentes posiciones que han exacerbado la polémica. Así, diversos grupos dicen que el sistema tributario es justo cuando el sacrificio absoluto de cada contribuyente es equivalente, lo que implicaría la aplicación uniforme de un impuesto (en Guatemala, un ejemplo puede encontrarse con la aplicación del Impuesto a la Distribución de Petróleo

y sus Derivados) y que generaría la ilusión de que el impuesto es equitativo porque todos pagan lo mismo; otros han mencionado que el sacrificio debe ser proporcional, de tal forma que, tomando como punto de referencia el nivel de ingresos del sujeto de tributación, el impacto de la aplicación del impuesto sea equivalente, lo que daría como resultado que proporcionalmente los individuos siempre pagan una misma tasa tributaria efectiva (similar a lo que sucede con el régimen de actividades lucrativas del ISR, en su modalidad de pago simplificado, en el primer tramo).

Finalmente, muchos otros, y basados con cierta evidencia en la experiencia internacional, plantean que el concepto de equidad debe perseguir que el sacrificio marginal sea equivalente; para comprender este elemento, debe seguirse la teoría de la utilidad marginal que plantea que atendiendo que el efecto de un gasto/afectación sobre una persona con menores ingresos implica una pérdida de utilidad o bienestar mayor, mientras que para una persona de ingresos altos el mismo gasto/afectación implica una pérdida de utilidad o bienestar menor, las tasas deben crecer para hacer equivalente el sacrificio que realizan las personas de menores ingresos, a fin de que se logre que el esfuerzo real termine siendo equivalente (similar a lo que sucede con el sistema de tramos en el ISR para trabajadores en relación de dependencia). El problema en esta última versión es establecer a qué ritmo deben crecer las tasas marginales para efectivamente hacer equivalente el sacrificio marginal.

La falta de una política fiscal real en Guatemala mantiene viva la discusión en torno a los criterios de equidad y respecto a en qué nivel la incidencia tributaria debiera reflejarse en todos los guatemaltecos, haciendo lucir a cada uno de los ponentes de las diferentes posiciones como portadores de la verdad.

A pesar de lo anterior, la discusión en torno al sacrificio del individuo y a la equivalencia del impacto tributario debe, en todos los casos, tomar en consideración los criterios de equidad horizontal y vertical, atendiendo a que la CPR sí plantea que el sistema tributario debe ser equitativo. En consonancia, la posición del *sacrificio absoluto*, como una medida de equidad, puede fácilmente desecharse debido a que no respeta ninguno de los dos criterios; no obstante, las otras dos posiciones pueden respetar ambos aspectos, por lo que merece una clarificación por parte de las autoridades.

En abono a la discusión, la posición relacionada con hacer que el sacrificio marginal sea equivalente exige, especialmente para el Impuesto Sobre la Renta, la incorporación de tasas tributarias progresivas o por lo menos de la aplicación de tasas tributarias proporcionales y mínimos exentos, que en su aplicación permitan un efecto progresivo; sin embargo, en términos numéricos absolutos, el resultado produce impuestos progresivos que son objetados por aquellos que piensan que la interpretación de la CC se refiere a que el sacrificio debe ser proporcional.

La discusión, en este campo, está lejos de haber terminado, dado a que debe considerarse el efecto global de los tributos sobre las rentas de las personas y no tan solo de un impuesto en particular, por ello, la ausencia de una política tributaria efectiva por parte del Estado, y las interpretaciones legales de las instituciones del país, que en muchos casos se alejan de la evaluación del impacto económico general de los tributos, todavía permiten profundas diferencias entre los analistas de la incidencia tributaria. Por ello, y dado a que existen en la legislación tributaria impuestos, como los relacionados al consumo, que tienen un impacto regresivo, el efecto del Impuesto Sobre la Renta, como mínimo, debiera ser lo suficientemente progresivo para compensar la regresividad de los primeros.

El segundo problema planteado por la CPR es el relacionado con las variables apropiadas para la medición de la capacidad de pago, y que parece ser igualmente complejo de resolver, aunque las diferentes experiencias internacionales han dado pasos serios hacia su solución. En ese sentido, de acuerdo con la mayor parte de teóricos internacionales y especialistas en el campo fiscal, la mejor forma de medir la capacidad de pago está en el tamaño de la renta de los individuos, interpretando, tal y como lo hace la CC, que debe considerarse el nivel de esta y deducirle los gastos necesarios para su creación como punto de referencia para la medición de la capacidad de pago. Así, y si se acepta esta posición como apropiada, automáticamente se desechan las ideas de que la riqueza acumulada y el gasto realizado representan buenas variables para la medición de la capacidad de pago de los individuos, dado a que ambas, al final, producen problemas de equidad en su aplicación.

A partir de la determinación de que la renta es la mejor variable para medir la capacidad de pago, en forma automática todos los impuestos al consumo, por ellos mismos, no respetan el principio de capacidad de pago; por ello, para que el sistema tributario general sea justo y equitativo, nuevamente es necesario compensar el impacto negativo causado por estos sobre el bienestar de la población de bajos ingresos, con el efecto de impuestos que graven de una forma más que proporcional a los sujetos de mayores ingresos. Esto da sentido al hecho que los impuestos sobre la renta deben tener tasas progresivas de aplicación, aunque ello implique una mayor complejidad de aplicación.

La versión más aceptada internacionalmente de la definición de renta de una persona deriva de la planteada por el modelo de Haig-Simons-Von Schanz (Sevilla, 2004), en donde es equivalente a los ingresos que produjeron el financiamiento de su gasto de consumo y la variación neta de su patrimonio, por lo que automáticamente la adquisición de deudas queda comprendida en este último tramo.

El modelo descrito asume que:

$$R = C + \Delta P$$

En donde R = Renta

C = Gastos destinados al consumo

ΔP = variación del patrimonio

En el modelo, todas las variables son medidas para un período fiscal específico, por lo que no se permite el arrastre hacia períodos futuros o valores procedentes de períodos previos, dado a que ello implicaría un análisis intertemporal y consecuentemente la evaluación sobre la formación de la riqueza de las personas. En forma operativa, la renta de un individuo corresponde a la sumatoria de los ingresos obtenidos procedentes de las principales fuentes de recursos, siendo estos: las rentas corrientes por la explotación de un factor de producción, el incremento patrimonial producto de la obtención de ganancias de capital, las donaciones, herencias y legados, y los ingresos fortuitos por azar. Además, en su dimensión amplia, las rentas comprenden aquellos pagos recibidos por el sujeto tributario tanto en efectivo como en especie, además que para la estimación de las bases de cálculo para la aplicación del impuesto correspondiente, deben ser considerados como deducibles los gastos necesarios asociados a la producción de los ingresos, lo que permite la intervención política y, no en pocos casos, la incorporación de diferentes rubros que no son necesarios para la producción, pero que pueden ser deducibles, originando los llamados escudos fiscales.

En la práctica, y siguiendo la lógica de lo que se considera como renta, lo que correspondería hacer operativamente para el sujeto tributario es sumar todos los ingresos que obtuvo de las diferentes fuentes mencionadas y aplicar a dichos ingresos la tasa legalmente establecida, la que, para compensar el efecto regresivo de los impuestos al consumo, debiera ser progresiva, es decir debiera incrementarse hasta cierto límite; además el sujeto debiera informar sobre todos los gastos que fueron necesarios para la formación de la renta. Por ello, la forma de cálculo y aplicación del impuesto para que respete el principio de equidad, debiera ser global, evitando tratamientos diferenciados a los diferentes tipos de renta que se obtienen en un territorio.

Ahora bien, la complejidad de estos tributos, dado a que la obtención de la información para verificar los diferentes ingresos que un sujeto tributario puede registrar, así como del cálculo de los gastos asociados para la generación de cada uno de los tipos de rentas, es sumamente compleja, en la práctica, en lugar de un sistema de cálculo global, en algunos países se utiliza un sistema de determinación por productos o cédular, en donde cada uno de los tipos de renta recibe un trato y una forma de aplicación del impuesto diferente. Esta modalidad, si bien es cierto, resulta mucho más fácil de administrar para las entidades encargadas de la recaudación tributaria, entra rápidamente en contradicción con la equidad horizontal que debiera perseguir un tributo, dado a que a las personas que obtienen niveles de renta similares se les aplican criterios de cálculo diferentes, lo que regularmente desemboca en incidencia fiscal diferenciada. Es importante comentar que aun así existen algunos teóricos que defienden el modelo cédular argumentando que el mismo sí respeta el criterio de equidad dado a que se trata igual a los iguales, sin embargo, su análisis se fundamenta en el tipo de renta, no en el monto de ingresos obtenidos, lo que aun cuando podría tener cierta importancia, no permite un trato homogéneo a todos los ciudadanos.

Gran parte de la explicación para la utilización de los modelos cedulares en el mundo se encuentra en la simplicidad de aplicación para los diferentes sujetos, pero también en el esfuerzo de proteger algunas variables que los ponentes de la legislación tributaria consideran importantes. De esa cuenta, en algunas legislaciones se consideran tasas inferiores a aplicar a las rentas vinculadas con la productividad del capital o para la promoción del ahorro de las personas, lo que termina favoreciendo a aquellos individuos que históricamente han tenido la posibilidad de formar capital o de disponer niveles de ingreso que les permite la acumulación de ahorros, por lo que este criterio puede ser no equitativo intertemporalmente.

La facilidad de cobro y de alguna forma también, en algunos casos, el trato especial al capital ha provocado que las tasas aplicables a las rentas de capital y a las rentas del trabajo sea diferentes, dando lugar a la interpretación de la existencia un modelo dual de ISR, el que, en esencia, tiene un enfoque proformación de ahorro y de protección al capital, aunque no en todos los casos. Este criterio también ha sido aprovechado por diferentes legislaciones para fortalecer el cobro a las empresas, como manifestación de la vertiente de rentas del capital, siguiendo criterios jurídicos en donde se parte del velo corporativo y la interpretación que las sociedades son personas diferentes a sus propietarios individuales, y que en múltiples situaciones ocasiona problemas de doble tributación económica; por ello, existen diversas legislaciones en donde se prima el interés de gravar a las empresas, incluso como una extensión a propósito de construir equidad en el sistema tributario.

Finalmente, merece comentarios especiales la tendencia que ha seguido el mundo desde hace muchos años en torno a la aplicación de un criterio de justicia fiscal universal,

cuando los diferentes Estados han tenido que ampliar el concepto de renta de tal forma que el hecho generador ya no corresponda estrictamente a las rentas obtenidas dentro del territorio nacional, sino a la totalidad percibida por el individuo sin importar el origen geográfico, dado a que al final el propósito de los tributos es financiar los servicios públicos que se ofrecen en la localidad en donde es residente el individuo. Como tal, en la actualidad, la base gravable del Impuesto Sobre la Renta ha sufrido una fuerte ampliación, lo que no obstante ha ocasionado muchos problemas de doble tributación debido a que todavía persisten diferentes criterios de tributación para las rentas obtenidas internacionalmente por los sujetos tributarios.

1.1 Características generales del ISR en Guatemala

Como se comentó previamente, la mayor parte de los teóricos y los especialistas de finanzas públicas están de acuerdo en que la mejor forma de aplicar un tributo que respete el principio de capacidad de pago es por medio de la afectación de las rentas de las personas, lo que implica en forma directa la necesidad de adoptar un tributo específico que las tome como referencia. Por ello, el pilar tributario fundamental en los diferentes países del mundo para el financiamiento de las actividades públicas es el Impuesto Sobre la Renta, del que procede la mayor parte de los ingresos corrientes para las autoridades fiscales.

En el caso particular de Guatemala, la ley que contiene el ISR actual se ubica en el Libro I del Decreto 10-2012 del Congreso de la República, «Ley de Actualización Tributaria», emitida originalmente en febrero de 2012; sin embargo, sufrió importantes reformas el año siguiente, que limitaron su capacidad de cobro efectivo. Específicamente, el Libro I del Decreto 10-2012, del que a partir de este momento, para efectos prácticos, se hará referencia como la Ley del ISR, y dispone de cinco títulos, siendo ellos:

Título I: Disposiciones Generales

Título II: Renta de Actividades Lucrativas

Título III: Renta de Trabajo en Relación de Dependencia

Título IV: Renta de Capital, Ganancias y Pérdidas de Capital

Título V: Renta de no Residentes

Como lo denota la organización de la Ley, el Impuesto Sobre la Renta de Guatemala es un tributo que puede considerarse como un impuesto de base amplia dado que trata de gravar todas las diferentes formas de renta existente, con la salvedad de las procedentes por concepto de herencias, legados y donaciones que están reguladas por el vetusto Decreto 431 del Congreso de la República, «Ley Sobre el Impuesto de Herencias Legados y Donaciones»; empero, tiene tratamientos y condiciones de gravamen separado para cada una de ellas. De esa cuenta, aunque trata de considerar la mayor parte de las rentas para el gravamen, se aleja del modelo propuesto por Haig-Simmons y Von Schanz, por lo que permite la acumulación de ingresos para diferentes segmentos personales y empresariales, sin gravamen tributario.

Las rentas corrientes procedentes de la productividad de los factores de producción están consideradas a lo largo de los títulos de la Ley, como tal: el excedente de explotación en el título II, la remuneración al factor trabajo en el título III, los intereses o rendimientos del ahorro en el título IV y los arrendamientos de recursos naturales, en el título I; también, los ingresos procedentes de ganancias de capital, en el título V, mientras que los derivados del azar están contenidas en el título IV.

En forma complementaria a la presentación por productos, la Ley del ISR contempla un ámbito de aplicación territorial, lo que limita la capacidad del Estado al gravar únicamente las rentas que hayan sido originadas dentro de la superficie de Guatemala, lo que, en las condiciones actuales de la economía internacional, parece ser inapropiado. Es pertinente indicar que la versión original de la propuesta de ley originada en el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, contemplaba el establecimiento de un mecanismo de renta mundial, por lo que la delimitación de la residencia de los agentes económicos cobraba una importancia fundamental; mas, en las negociaciones previas a su aprobación, tanto con el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfín), como con el Congreso de la República, el sector privado organizado obtuvo algunos éxitos dentro de los que destaca la eliminación del criterio de renta mundial, por lo que la actual identificación y caracterización de la residencia del sujeto deja de tener sentido en prácticamente todas las disposiciones relacionadas.

El ISR de Guatemala es un impuesto de carácter semiobjetivo que, en lugar de gravar las diferentes rentas que perciben las personas que residen en el país como reflejo de su capacidad de pago, toma como hecho generador la renta generada en forma abstracta, sin importar el nivel de ingresos generales del sujeto que la obtuvo; de esa forma, en su aplicación general, el impuesto carece de mecanismos personales equitativos y justos de tributación. La formulación cédular del modelo guatemalteco, en muchos aspectos, contradice la generación de equidad y progresividad, especialmente debido a la existencia de regímenes especiales y tratamientos tributarios diferenciados que implican privilegios en la aplicación del impuesto. En general, la formulación razonablemente dual diferencia el tratamiento a las rentas del capital de las rentas del trabajo; sin embargo, en el funcionamiento existen muchas zonas grises que permiten que los propietarios del capital sean gravados como trabajadores, lo que hace más difícil la administración del impuesto y facilita el arbitraje entre regímenes.

La falta de asociación del sujeto de gravamen con las rentas generadas le resta subjetividad al ISR vigente en Guatemala, lo que para efectos prácticos no es apropiado, dado que, lo que debe perseguir en este tipo de tributo, es incidir sobre el nivel específico de ingresos de cada individuo a partir del volumen global de estos; de esa cuenta, la forma como está planteado el ISR en Guatemala impide en forma efectiva la validación del principio de capacidad de pago.

En su estructura, la Ley del ISR contiene capítulos separados que establece tratamientos diferentes para las rentas de actividades lucrativas, para las rentas del trabajo en relación de dependencia y para las rentas y ganancias de capital, definiendo alícuotas y deducciones específicas para cada uno de los regímenes. El régimen de actividades lucrativas presenta dos alternativas para el cálculo del pago correspondiente: una que establece la base de cálculo a partir del tradicional mecanismo de determinación de rentas netas (ingresos gravables menos costos y gastos) y otro, como un esfuerzo significativo de simplificación, que presenta una versión de *turnover tax*, en donde los contribuyentes afiliados a este pueden pagar a partir de las rentas brutas sin practicar ningún tipo de deducciones.

La tasa general del Impuesto Sobre la Renta, aplicable para el régimen de actividades lucrativas y mecanismo de determinación de rentas netas, es de 25.0%, vigente en forma amplia desde 2015, la más baja de la región centroamericana; de esa cuenta, la amplitud de las deducciones y los mecanismos vigentes de arbitraje permiten que, aunque los empresarios calificados a este régimen tienen la obligatoriedad de practicar un anticipo del impuesto, por medio del pago del llamado Impuesto de Solidaridad, la tasa efectiva es la más baja de la región y una de las más bajas del mundo. Por su parte, la tasa efectiva

más común aplicada en el mecanismo simplificado es del 5.0% -en realidad también está vigente la tasa del 7.0% para rentas brutas mayores a Q30,000.00 mensuales, pero la mayor parte de usuarios se ubican en el rango inferior-, que equivaldría a aplicar una equivalente al 25% sobre un margen de ganancia del 20.0%; este valor luce sumamente elevado considerando la alternativa de pago sobre de rentas imponibles, pero apropiada si se trata de evitar todo el costo de cumplimiento tributario asociado. La diferencia existente entre ambos regímenes ha permitido que diversos grupos empresariales utilicen en forma fraudulenta la posibilidad de arbitraje, creando empresas ficticias que reportan ventas y pagan el 5% del ISR, pero que al representar costos para ellas, se ahorran el 25.0% establecido en el otro régimen, por lo que se hace indispensable y urgente regular las deducciones registradas en el régimen general.

Por otro lado, aun cuando la alícuota vigente para el régimen de actividades lucrativas es el 25.0% sobre rentas netas, existen muchas otras actividades, especialmente aquellas relacionadas con capital extranjero, que pagan tarifas diferenciadas y disponen de mecanismos especiales para la determinación del impuesto, pero como forman parte del sistema base, en general no son consideradas para el cálculo del gasto tributario por las autoridades tributarias. Con todo, la aplicación de estas sí implican renuncia tributaria y por supuesto que crea cierto arbitraje en la inversión general; entre ellas destacan las tarifas aplicables a: las actividades de transporte internacional de carga y pasajeros, primas de seguro y fianzas, así como de telefonía y transmisión de datos.

En general, y en sentido paradójico las exenciones contenidas en el régimen de actividades lucrativas son de tipo subjetivo, lo que permite, en algunos casos, que los entes beneficiarios de los tratamientos especiales realicen actividades alejadas a los fines de su creación, o que simulen actividades que otrora estarían sujetas al pago de impuestos. Dentro de ello, el hecho que las universidades, los colegios privados, y otros entes como fundaciones, asociaciones, cooperativas, y en general entes que teóricamente no tienen propósitos lucrativos, disfruten en forma general de exenciones por todas sus actividades, abre la posibilidad que estas disfracen actividades lucrativas como no lucrativas. Además, lo definido en la Ley produce cierta dificultad de administración y de cumplimiento tributario, además de que, en muchos casos, no considera la capacidad de pago específica del sujeto tributario.

Por su parte, el régimen de trabajadores en relación de dependencia, que reporta una tasa básica del 5.0% -aunque los raros ingresos superiores deberán soportar una tasa del 7.0%-, en general, reporta deducciones que producen que la tasa efectiva se convierte en una de las más bajas de la región y del mundo. Por su parte, las rentas de capital y las ganancias de capital están gravadas, en general, a una tasa del 10.0% sobre las rentas brutas, salvo las ganancias de capital que sí permiten ciertas deducciones acotadas.

Previo a la vigencia del actual modelo, en Guatemala estuvo vigente el Decreto 26-92 del Congreso de la República, «Ley del Impuesto Sobre la Renta», el que, especialmente por las múltiples reformas y por la antigüedad, se consideraba poco apropiado para acomodarse a las necesidades tanto del Estado como del tipo de negocios internacionales vigente. Por ello, la reforma a la Ley del ISR promovida por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal buscó, en su concepción original, mejorar la recaudación y hacer más expedito el funcionamiento del impuesto, además de propiciar una comprensión más sencilla para el entendimiento del ciudadano común, y modernizar su funcionamiento para cumplir algunos de los estándares internacionales actuales. Dentro de los cambios que se introdujeron pueden enumerarse: los asociados a la universalización del régimen simplificado para

el pago del ISR; la reducción de deducciones aplicables a los trabajadores en relación de dependencia, que implicó como contraparte la disminución de las tasas marginales aplicables; la adopción del principio de renta mundial; y la propuesta de eliminación de muchos de los escudos fiscales innecesarios que contiene la legislación del ISR para el régimen general de actividades lucrativas, como contraparte a una reducción de la tasa marginal aplicable, que pretendía de alguna forma hacer más atractivo a nivel internacional al país, promoviendo su competitividad.¹ La reforma también persiguió modernizar el impuesto dotándolo de elementos de tributación internacional, especialmente para la administración de precios de transferencia, lo que al final no se logró totalmente.

La combinación de la disminución de las alícuotas vigentes, la eliminación de los escudos fiscales, así como la potencial inclusión de rentas obtenidas en otros territorios por los contribuyentes tendería a producir una elevación de la productividad del impuesto, a fin de que el Estado dispusiera de una mayor cantidad de recursos disponibles. Lamentablemente, las autoridades fiscales del gobierno de turno, y posteriormente los diputados al Congreso de la República, le introdujeron cambios dramáticos al modelo, dentro de ellos la eliminación del concepto de renta mundial y la preservación de los escudos fiscales para los grupos empresariales calificados al régimen general de actividades lucrativas del impuesto, a pesar de mantener la disminución propuesta de las alícuotas propuestas. Estos cambios redujeron la coherencia teórica del modelo, incluso considerando los efectos relacionados con el funcionamiento del modelo por productos, lo que redujo la capacidad tributaria del impuesto y lo complejizó parcialmente, además de que facilitó el arbitraje entre los diferentes regímenes establecidos en la Ley.

Por último, una de las características fundamentales de la declaración de rentas en Guatemala, es que la misma deriva de un formato de autodeclaración, el que, en condiciones normales, reduce el costo de cumplimiento tributario y debiera reducir el costo de supervisión por parte de la autoridad tributaria, si esta última tiene acceso a medios de información alternativos para verificar, de gabinete, la pertinencia de los valores reportados por los contribuyentes afectos. Lamentablemente, dicha situación no se observa en Guatemala, dado que la SAT no dispone de acceso a la información bancaria para verificar los movimientos efectivos de los contribuyentes, por lo que es muy común que grupos empresariales y de altos niveles de ingresos reporten valores que, aunque responden apropiadamente a lo planteado en las cuentas contables y a los estados financieros, no reflejan realmente la actividad económica de la empresa.

1.2 Importancia de la recaudación del ISR en Guatemala

La información de la OCDE (2023), muestra que la carga tributaria de los países que conforman dicha organización se financia en 27.0% procedente de las contribuciones a la seguridad social, mientras que del restante 73.0% que es utilizado para atender las necesidades de los Estados en el corto plazo, el ISR total representa el 33.0% del total (45.0% del financiamiento para actividades corrientes), el IVA el 20.0% (30.0% del financiamiento para actividades corrientes) y el restante 20.0% de otros impuestos (30.0% del financiamiento para actividades corrientes). Dicha situación cambia ligeramente en los países del área de Asia-Pacífico, debido a que las contribuciones a la seguridad social representan solo el 6.0% de la tributación, lo que produce que el ISR represente el 35.0%

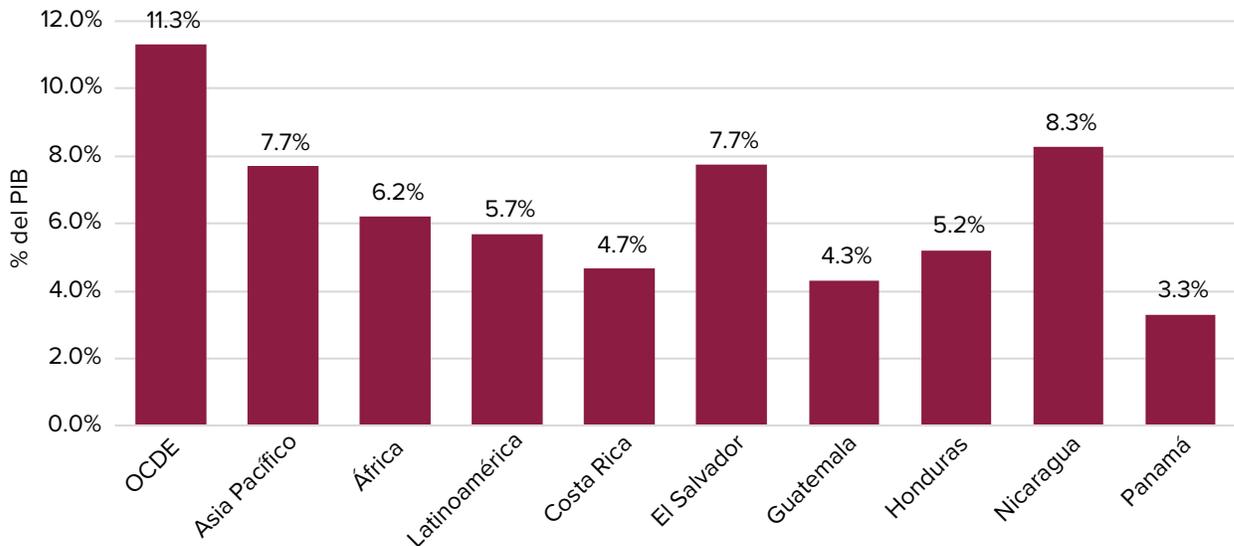
¹ Este esfuerzo, por desgracia, fue revertido posteriormente por el gobierno a instancias del gremio empresarial que recuperó sus deducciones, pero mantuvo la tasa marginal del impuesto aplicable, por lo que no solo no se simplificó el impuesto, sino que efectivamente los empresarios pagaron un nivel más bajo de tributos.

de la recaudación total, y en Latinoamérica, en donde las contribuciones a la seguridad social representan el 18.0% de la carga tributaria, produce que el ISR solo represente el 26.0% del total y deje al IVA como el pilar tributario más importante.

Si el análisis se realiza como porcentaje del PIB, se observa que los países de la OCDE presentan una recaudación del ISR equivalente al 11.3% de la producción nacional, mientras que dicho porcentaje decae el 7.7% en los países del área Asia-Pacífico, a 6.2% en África y tan solo a 5.7% en Latinoamérica, en donde muchos países, incluyendo algunos centroamericanos, disponen de ingresos tributarios de muy baja dimensión procedente de este tributo.

FIGURA 1

Países seleccionados: recaudación del ISR como porcentaje del PIB. Año 2022



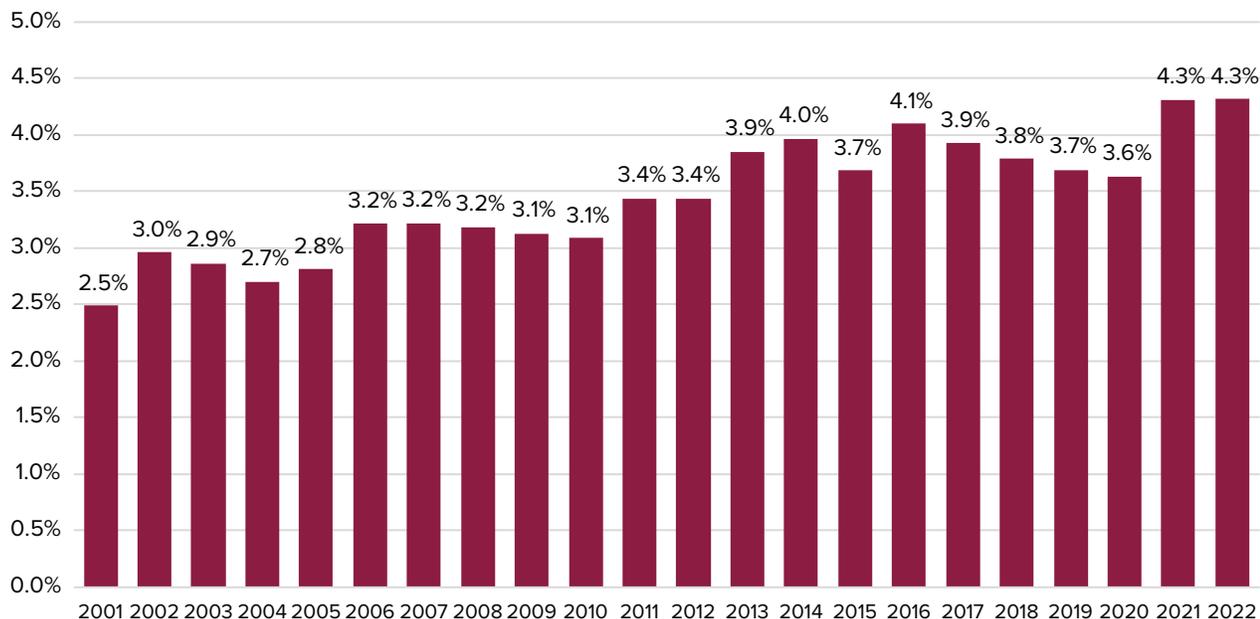
Nota. La recaudación del ISR para Centroamérica incluye los ingresos procedentes de los impuestos que son acreditables.
Fuente: Icefi con datos de la OCDE y de los ministerios y secretarías de Hacienda y Finanzas de Centroamérica.

En el caso de Guatemala, y a pesar de las mutilaciones que sufrió la nueva Ley del ISR, la nueva estructura permitió una mayor rentabilidad general al incrementar la percepción del impuesto en 0.8% del PIB, dado a que, incluyendo los efectos producidos por los impuestos acreditables² dirigidos a promover algún tipo de pago mínimo, el nivel promedio recaudatorio del ISR subió del 3.0% del PIB durante los períodos fiscales 2001-2012, al 3.9% durante el período 2013-2022, sin excluir los años que pudieron estar afectados por la vigencia de algún tipo de crisis política, sanitaria o económica.

² Se refiere a la recaudación producida por diferentes impuestos como el Impuesto de Solidaridad, actualmente vigente, el Impuesto de Mercantiles y Agropecuarias y el Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, entre otros, dirigidos a garantizar un pago mínimo del ISR por los contribuyentes calificados al ISR en la modalidad de pago sobre rentas imponibles.

FIGURA 2

Guatemala: recaudación del ISR y de sus impuestos acreditables, en términos del PIB. Período 2001-2022.



Nota. No excluye los efectos de crisis políticas, sanitarias o económicas.
Fuente: Icefi con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

A priori, podría pensarse que el incremento recaudatorio en el ISR podría devenir de una mayor incidencia sobre las rentas de los grupos empresariales, especialmente sobre las personas jurídicas que, en su mayoría, están calificadas al régimen de actividades lucrativas en su modalidad de cálculo sobre renta imponible, sin embargo, no es de esa forma. Con la excepción de los resultados excepcionales de 2021 y 2022, que están fuertemente influenciados por el *boom* de precios experimentado por el mundo producto del incremento de los precios de los combustibles y de otros *commodities*, la contribución efectiva de las personas calificadas al régimen de actividades lucrativas en la modalidad de cálculo sobre renta imponible desde 2001 hasta 2022, ha reportado un porcentaje medio del 1.7% del PIB, incluyendo sus impuestos acreditables, en forma prácticamente inalterable.

La segunda opción lógica del incremento recaudatorio parecería ser la percepción obtenida de la modalidad de pago sobre ingresos brutos para las actividades lucrativas, sin embargo, el peso relativo de dicho esquema de pago se ha mantenido relativamente constante entre el 1.0 y 1.1% del PIB desde 2007, año de vigencia total de la *Ley Antievasión* (Decreto 20-2006 del Congreso de la República “Disposiciones para fortalecer la Administración Tributaria”, que con sus regímenes de retenciones hizo que fuera relativamente más barato el coste de cumplimiento tributario de esta modalidad de pago, en *contrario sensu* al de la modalidad de renta imponible. Es interesante observar como una forma de romper mitos, que la recaudación de ambas modalidades, incluyendo los impuestos acreditables, se mantuvo relativamente estable desde 2006 hasta 2020 en torno al 2.7% del PIB, aunque nuevamente se percibe un incremento excepcional en 2021-2022 por el incremento generalizado de precios, como potencialmente, también,

por la universalización del uso de la factura electrónica como mecanismo de formalización de los hechos generadores; de esa cuenta, parece ser que en las últimas dos décadas de tributación, en general, el pago del ISR de los grupos empresariales se ha mantenido relativamente constante, sin que implique un cambio de expectativas de largo plazo sobre efecto real del ISR sobre su rentabilidad.

La mayor recaudación del ISR en los últimos años ha devenido principalmente del incremento del peso relativo de la tributación del régimen de trabajadores en relación de dependencia, la que pasó del 0.13% del PIB en 2013 (liquidación definitiva del ejercicio fiscal 2012, último año con la vigencia de la forma de determinación del impuesto planteada en el Decreto 26-92) hasta el 0.34% en 2022, implicando casi una triplicación del pago efectivo del grupo de trabajadores en relación de dependencia. Lo anterior, que podría ser interpretado en forma preliminar como resultado de un direccionamiento de la legislación para afectar a los grupos de trabajadores o de un énfasis mayor de la administración tributaria para garantizar el pago de este segmento económico, es consecuencia real de la utilización creciente de un escudo fiscal incorporado en 2013 por el gobierno de turno y el Congreso de la República, que permite a los empresarios a reportar como salarios de los propietarios, accionistas y similares, hasta el 10% de sus rentas brutas, logrando un arbitraje legal y pagando un máximo nominal del 7.0%, tasa aplicable a los trabajadores, pero evitando un 25.0%, tasa aplicable a los grupos empresariales al utilizar dichos gastos como deducciones.

De forma similar, el pago del ISR asociado a las rentas de capital, dentro de ellas las ganancias de capital, se incrementó desde el 0.16% del PIB en 2012 hasta un promedio en torno al 0.37% del PIB (período 2013-2022) dado que la legislación permite que al pagar un máximo del 10.0% del ISR por la revaloración de activos, durante los años siguientes el grupo empresarial puede deducir hasta el 25.0% en el equivalente al incremento de costos relacionados con depreciaciones y amortizaciones.

Otro mecanismo de arbitraje «legal» está asociado a la utilización de empresas periféricas de los grupos empresariales para la externalización del suministro de ciertos servicios. Así, es común encontrar que el grupo empresarial primario separa de su estructura administrativa la prestación de servicios de limpieza, mensajería, publicidad, seguridad, entre otros, y forma pequeñas empresas que se califican al régimen de pequeño contribuyente del IVA o a la modalidad de pago sobre ingresos brutos de actividades lucrativas, dando lugar a que por esos servicios la empresa termine pagando entre el 5.0 y 7.0% sobre lo erogado, pero teniendo la facilidad de reducir la renta imponible y ahorrar el pago del 25.0% aplicable en la modalidad de rentas imponibles.

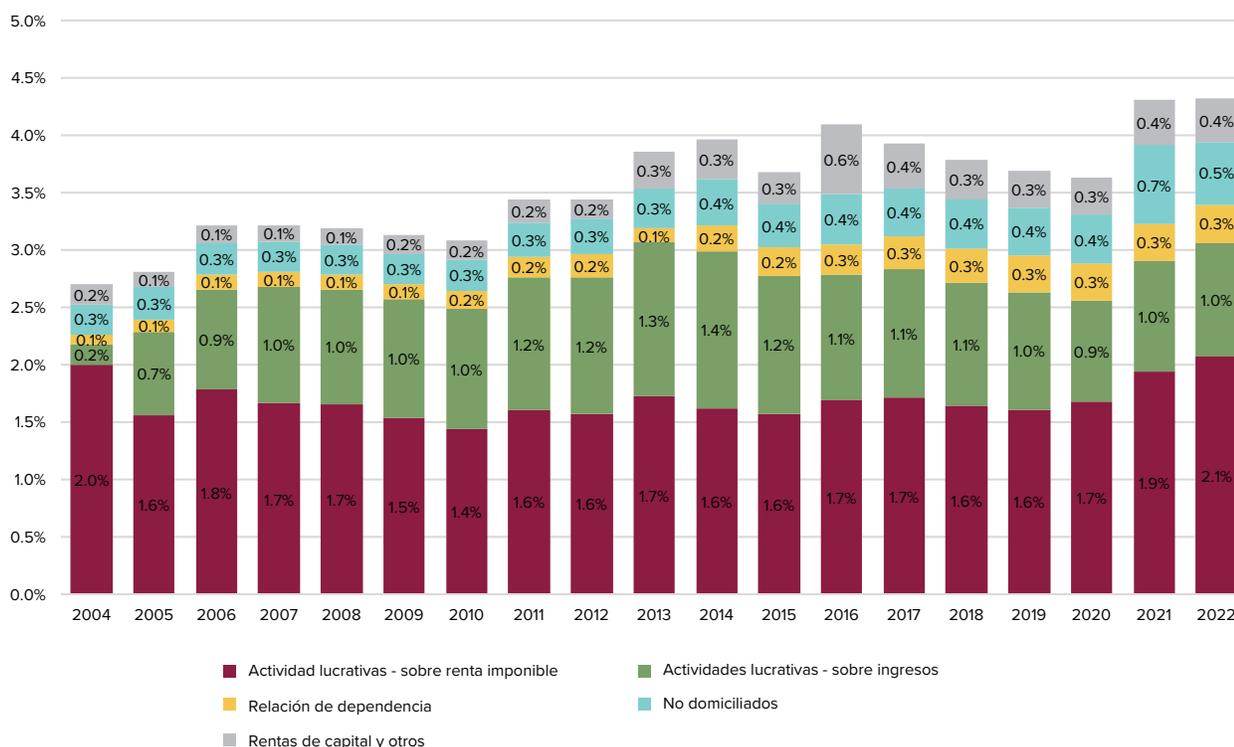
Los mecanismos anteriores de arbitraje tributario, que permite la utilización de deducciones en forma completamente legal, anuló el potencial efecto positivo que sobre la recaudación directa del ISR había planteado la reforma legal, dado que si bien es cierto esta, a pesar de la disminución de las tasas de interés habría permitido un incremento recaudatorio de los grupos empresariales al eliminar los escudos fiscales que no tienen sentido económico, la formulación por productos del impuesto y la recuperación dentro de las deducciones de mecanismos no justificados económicamente, permiten que los empresarios, en términos generales, mantengan un pago efectivo relativamente similar o tengan la posibilidad de reportar pérdidas en forma constante.

Finalmente, el incremento recaudatorio que sí llama la atención y que puede ser consecuencia de una mayor penetración de los negocios internacionales en la economía guatemalteca, es el relacionado con las retenciones a no domiciliados, que aumentaron

desde el 0.31% del PIB en 2012, último año de vigencia de la legislación anterior, hasta el 0.43% en 2019 y 2020. Estas retenciones también presentan un resultado extraordinario en 2021 y 2022 (0.69% y 0.55% del PIB, respectivamente), que definitivamente están relacionados al incremento de precios experimentado por el mundo.

FIGURA 3

Guatemala: comportamiento de la recaudación de los regímenes del ISR. Cifras en términos del PIB. Período 2004-2022



Nota. No excluye los efectos de crisis políticas, sanitarias o económicas.
Fuente: Icefi con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Los resultados de la recaudación tributaria presentados anteriormente permiten establecer, con una relativa contundencia, que el ISR, incluyendo los impuestos acreditables, no han producido incrementos en el coste de cumplimiento tributario real de los contribuyentes, además que su peso relativo continúa siendo relativamente constante, de tal forma que no han distorsionado sus decisiones en el largo plazo, al margen que el peso relativo de los impuestos mínimos es muy pequeño.

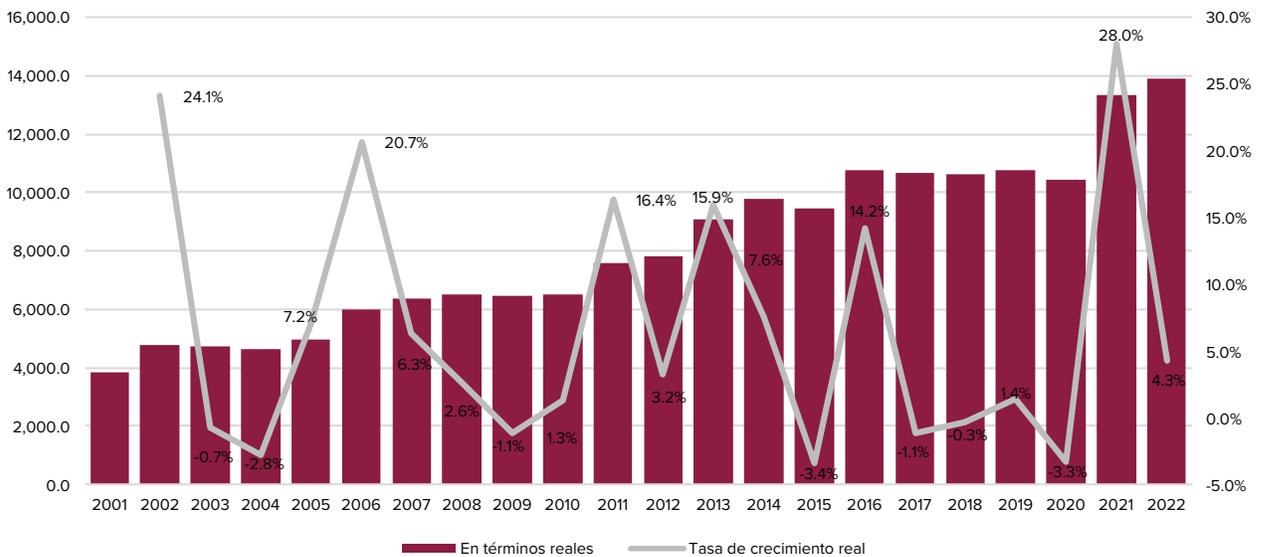
Esto parece encontrar sustento adicional si se analiza el comportamiento de la recaudación del ISR en términos reales, que presenta una tasa de crecimiento medio para el período 2001-2022 de 6.7%, pero en donde los aumentos relativos de recaudación real han crecido a saltos, relacionados con los períodos de mayor esfuerzo fiscalizador de la SAT, pero también de las crisis económicas, políticas y sanitarias experimentadas en las dos primeras décadas. De esa cuenta, puede observarse que la recaudación del ISR se mantuvo relativamente constante en términos reales hasta 2006, año de vigencia

de la *Ley Antievasión* que mantuvo su efecto hasta 2010 a pesar de la crisis económica del año anterior. Luego, esta ley reporta otro salto en 2011 asociado a la recuperación económica posterior a la crisis de 2009, pero también a la implementación del primer programa de fiscalización con métricas de control por parte de la SAT y que reportó beneficios hasta 2013 cuando, por decisiones políticas, se removió a la mayor parte del personal de carrera de la institución recaudadora. Posteriormente, en 2016, un nuevo esfuerzo fiscalizador, en esta oportunidad más asociado a la implementación de medidas judicializadoras del proceso, logró un incremento relativo que se fue perdiendo relativamente hasta 2019-2020, también afectado por la crisis sanitaria internacional; y los valores excepcionales de 2021-2022, que como fuera mencionado previamente están influenciados por el incremento de los precios internacionales de diferentes bienes, pero también a la universalización en el uso de la factura electrónica por parte de la SAT.

La trayectoria luce preocupante debido a que los incrementos recaudatorios de los grupos empresariales no fluyen libremente en función del aumento económico, sino se producen como consecuencia del «empuje» fiscalizador por parte de la administración tributaria guatemalteca, lo que intuitivamente da luces sobre la necesidad del fortalecimiento de las capacidades del ente recaudador. Gran parte de este «empuje» necesario para aumentar la recaudación, como fue mencionado previamente, está asociado al hecho que la declaración y pago del ISR, especialmente en los regímenes de actividades lucrativas, al margen de utilizar sistemáticamente los escudos fiscales anteriormente descritos, se basan en un esquema autodeclarativo, para el que la administración tributaria no tiene suficiente información para su validación, dada la carencia de acceso a la información bancaria para fines de fiscalización, que, a diferencia de otros países incluso con menor potencial económico, se mantiene a pesar de los compromisos internacionales adquiridos.

FIGURA 4

Guatemala: recaudación del ISR total en términos reales a precios de 2001, y tasas de crecimiento interanual. Período 2001-2022



Nota. Para el cálculo de la recaudación en términos reales se utilizó el deflactor implícito derivado del empalme de series del SCN 2013 y 2001, realizado por el Banco de Guatemala.
Fuente: Icefi con datos del Minfín y del Banguat.

La trayectoria irregular del crecimiento de la recaudación del ISR en términos reales sugiere intuitivamente una cierta inelasticidad al crecimiento económico y de las rentas asociadas, sin embargo, no es posible calcular el valor real de la elasticidad por la ausencia de los valores de cómo la acción fiscalizadora ha producido un cambio en el comportamiento de los agentes económicos, además que la serie incluye la recaudación excepcional por amnistías y, por supuesto, los efectos de las crisis económicas, políticas y sanitarias experimentadas durante el presente siglo.

Como consecuencia, el único camino disponible es evaluar el nivel de flexibilidad tributaria, entendida esta como el cambio porcentual de la recaudación tributaria en términos reales, derivado del incremento de su base, y dado que, en su mayor parte, la base nominal de cálculo del ISR son las rentas derivadas de la producción del país, resulta relativamente más fácil utilizar el cambio porcentual del PIB en términos reales.

Por ello, y a partir de la información de la recaudación del ISR y del PIB, en términos reales y luego de su transformación logarítmica, se puede establecer que por cada punto porcentual que se incrementó el PIB en términos reales durante el período 2001-2022, la recaudación del ISR, incluyendo los impuestos acreditables, se incrementó en apenas 0.5425%. Como tal, la recaudación de este impuesto, incluyendo sus acreditables, es inelástica, es decir que crece menos que proporcionalmente que las rentas generadas en el país, lo que intuitivamente ofrece un problema real a las autoridades fiscales, dado a que este impuesto, por definición, debería crecer al menos al mismo ritmo que crecen las rentas gravables.

La ausencia de una política tributaria bien definida y una evaluación sistemática sobre la efectividad del diseño del ISR, así como un análisis de la rentabilidad de cada uno de los diferentes regímenes o modalidades de pago establecidas, no ha permitido que las autoridades ajusten tanto los procedimientos definidos, así como eliminen los escudos fiscales innecesarios contenidos en la legislación actual, por lo que la recaudación de este impuesto, incluyendo sus acreditables, no es un apropiado referente sobre la dinámica de la administración tributaria y de la percepción de riesgo causada sobre los contribuyentes.

Uno de los temas de mayor interés en esta dinámica es la relativa baja cobertura de los sujetos afectos en forma efectiva al pago del ISR, por lo que no se alcanza a atender el patrón recomendado por la CC en torno a la necesidad de implementar tasas progresivas para garantizar la aplicación del principio de capacidad de pago, tratando de compensar los efectos negativos que causan los impuestos al consumo.

Así, de acuerdo con la información de la SAT (2021) para el período 2020, un total de 262,798 contribuyentes se encontraban afiliados al régimen de actividades lucrativas, de los que 106,575 escogieron la modalidad de declaración por rentas netas y los restantes 156,223 lo hicieron en la modalidad de ingresos brutos. Complementariamente, la SAT informa de la inscripción de 1,035,837 de pequeños contribuyentes, quienes, conforme la legislación vigente, no están afectos a pagar el ISR correspondiente, sino únicamente al IVA, aunque este pago, que realmente es una especie de monotributo, incluya una parte del tributo sobre rentas. Como tal, y despreciando preliminarmente el tema de los negocios ubicados en el sector informal que por supuesto no disponen de un registro ante la administración tributaria, la SAT reportó 1,298,635 negocios registrados, pequeños o grandes, de los cuales tan solo 81,254 (6.3% del total) hicieron pagos efectivos del ISR.

En forma complementaria, de los 1,289,882 trabajadores afiliados al IGSS, que teóricamente representan aquellos que se desempeñan en el sector formal, únicamente alrededor de 352,769 (27.3% del total) reportaron alguna renta imponible que permitió pago del ISR durante el 2020, conforme los datos de la SAT. El número que denota la baja cobertura del impuesto dentro del ámbito laboral se transforma en más preocupante si se considera que, de acuerdo con el INE (2022), la población económicamente activa para 2020 era de cerca de 7.4 millones de personas, lo que implica que solo alrededor del 4.8% del total de trabajadores disponibles en el mercado guatemalteco están afectados al pago del ISR. Este último número puede matizarse si en lugar de considerar la comparación respecto de la población económicamente activa -PEA- de únicamente los trabajadores en relación de dependencia, se utilizan todos aquellos que tienen una actividad que genera rentas y pagaron el ISR correspondiente, o por lo menos hicieron algún pago en el IVA del pequeño contribuyente. Así, si se toman en cuenta dichos extremos se tendría que de los 7.4 millones de guatemaltecos que forman parte de la PEA, habrían registrado pagos unos 589,000 contribuyentes (8.0% del total), incluyendo alrededor de 155,000 del régimen de pequeño contribuyente del IVA.

1.3 Evaluación del cumplimiento de los principios tributarios

El principal pilar tributario de Guatemala lo representa el Impuesto al Valor Agregado, que conforme datos del Minfín, representó el 47.1% de la recaudación percibida durante el período 2001-2022. Complementariamente, el ISR y sus impuestos acreditables representaron durante los años de referencia, el 31.6% promedio de la recaudación, mientras que el resto de los impuestos que administra el Gobierno Central, prácticamente todos ellos indirectos, alcanzaron el 21.4% de la recaudación total.

Lo anterior muestra rápidamente que, en promedio, el 68.6% de la recaudación de Guatemala, durante 2001 a 2022, tuvo connotación regresiva, apuntando al sentido de que el conjunto de los tributos vigentes durante las dos primeras décadas del siglo actual no respetó el principio de capacidad de pago. Por ello, y atendiendo a lo planteado por la Corte de Constitucionalidad, correspondería al ISR crear las condiciones tales para que, por medio de la utilización de tasas progresivas, ajuste la contribución marginal de los diferentes sujetos de tal forma que se termine registrando un impacto tributario equivalente en todos los grupos sociales. Lamentablemente, los resultados obtenidos no son tan satisfactorios.

Siguiendo la línea de los principios tributarios planteados por la CPR, o teóricos de aceptación universal, el primer principio que no se respeta apropiadamente en el ISR de Guatemala es el relacionado con la generalidad del impuesto debido a la amplia presencia de sujetos que, aunque si registran la obtención de rentas en el territorio nacional, no reportan pago alguno, tanto por la vigencia de un sinnúmero de escudos fiscales, en su mayor parte planteados como deducciones arbitrarias, como por las exenciones incorporadas al impuesto y, por supuesto, por las posibilidades de arbitraje que se contemplan. Así, como fuera comentado *supra*, el porcentaje de contribuyentes que realmente realizan un aporte al ISR en el país es muy pequeño, por lo que el impacto que se produce es muy limitado, tanto en materia de construcción de un impuesto progresivo como en ajustar las desviaciones que incorporan los impuestos indirectos al principio de capacidad de pago. En parte, la falta de generalidad del impuesto también es producto de la incorporación de algunos regímenes simplificados a grupos económicos de altos ingresos, dentro de los que destacan los relacionados a los grupos de agricultores y

ganaderos y a algunos no residentes en el país, los que no logran ni el incremento de la participación de los contribuyentes en la tributación y mucho menos que sus aportes atiendan al principio de capacidad de pago.

Estos tratamientos especiales, la disposición de muchos mecanismos que pueden ser utilizados para el arbitraje, así como la presentación del impuesto en un formato cédular, contribuyen en forma decidida a reducirle dramáticamente la equidad horizontal, al extremo que diferentes personas con el mismo nivel de ingresos pueden pagar diferentes montos de ISR como producto de la calificación de la renta percibida. Ejemplo de ello es que, considerando las diferentes deducciones establecidas en la Ley, una renta imponible, por ejemplo de Q25,000.00, presenta una tasa marginal de aplicación de 25% si el contribuyente está calificado en el régimen de actividades lucrativas y modalidad de pago por renta imponible; de 5% si es un trabajador en relación de dependencia; 10% si las rentas son de capital, no importando si es producto de los intereses de ahorro o como resultado de ganancias de capital; y 0% si está calificado en los regímenes de pequeño contribuyente o en el especial de contribuyente agropecuario, entre otros. Aunque obviamente el impacto sobre los calificados en el régimen de actividades lucrativas en su modalidad simplificada también es diferente, no es pertinente realizar la comparación con los resultados de este, dado que el mismo es opcional, por lo que el potencial impuesto mayor a pagar está asociado a la disminución del coste de cumplimiento tributario.

Ahora bien, el principio de la equidad vertical sí se cumple razonablemente, al extremo que, en algunos de los segmentos del impuesto, especialmente como consecuencia de las deducciones aplicables, el resultado final presenta una muy ligera progresividad, la que de todas formas no es lo suficientemente importante para producir un efecto revulsivo sobre las características de la legislación tributaria guatemalteca.

El primer segmento para analizar es el correspondiente al régimen de actividades lucrativas con la modalidad de cálculo para pago sobre rentas imponibles y en donde los contribuyentes calificados deben pagar el 25.0% sobre las rentas netas declaradas, además del ISO, el que, no obstante, podrán acreditar al ejercicio fiscal siguiente. Los datos de la SAT muestran que, de los 165,587 contribuyentes afiliados al régimen de utilidades en 2022, solo 117,868 presentaron la declaración anual correspondiente y, de ellos, únicamente 64,042 realizaron algún tipo de ingresos brutos durante el ejercicio (38.7% del total de empresas en este régimen). Lamentablemente, la existencia de la enorme cantidad de escudos fiscales permitió que apenas alrededor de 6,786 (4.1% de las empresas calificadas en el régimen) reportaran rentas gravables, por lo que el pago efectivo del impuesto es sumamente pequeño; lo anterior se denota en que el margen de renta imponible sobre ingresos brutos apenas oscila entre 2.8% para las empresas calificadas en el decil 2 y 8.6% en el decil 9 (las calificadas en el decil 10 reportan tan solo 8.0%), convirtiendo a este régimen en el campo propicio para el trabajo de los asesores fiscales que dedican su tiempo a buscar espacios para evitar la tributación. Es interesante observar que la tasa efectiva (relación del ISR determinado/ingresos brutos) de los contribuyentes oscila entre 0.7% y 2.1% de los ingresos totales, presentando una ligera progresividad, aunque oscilatoria, y atención al principio de capacidad de pago.

TABLA 1

Guatemala: tasa efectiva tributaria para los contribuyentes calificados al régimen del ISR de actividades lucrativas, modalidad de pago sobre utilidades. Período 2022

Decil	Renta imponible / Ingresos brutos	Tasa efectiva de tributación
1	-1.4%	
2	2.8%	0.7%
3	4.3%	1.1%
4	4.1%	1.0%
5	6.0%	1.5%
6	6.3%	1.6%
7	5.6%	1.4%
8	5.2%	1.3%
9	8.6%	2.1%
10	8.0%	2.0%

Nota. La tasa efectiva de tributación es la relación entre los tributos efectivamente pagados y el nivel de ingresos brutos reportados por el sujeto que los paga.

Fuente: Icefi con datos de la SAT.

Por su parte, en el régimen de trabajadores en relación de dependencia se observa que de los 1,479,603 afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en 2022 (IGSS, 2023) únicamente 1,119,608 se encuentran considerados dentro del régimen de rentas del trabajo de la SAT (75.7% del total), y que de ellos, 704,984 (32.0% del total) no presentan renta imponible, atendiendo a las deducciones vigentes al impuesto; de esa cuenta, de entrada el 79.6% de los trabajadores en relación de dependencia no reportaron pago alguno al ISR en 2022.

Del restante 20.4% del total de trabajadores, todos los considerados dentro de los deciles 2 al 10, reportan tasas efectivas progresivas de tributación que oscilan entre el 0.08% y el 5.21%. Es importante reconocer que en el último decil normalmente muchos de los «empleados» ubicados son propietarios o accionistas de las empresas que se reportan como trabajadores, porque, aunque pagan ISR, pueden deducir de la empresa el equivalente al 25.0% al ISR empresarial, además de evitar el pago del ISR por la distribución de dividendos, obteniendo un rédito del arbitraje.

TABLA 2

Guatemala: tasa efectiva tributaria de los afiliados al régimen de trabajadores en relación de dependencia. Período 2022

Decil	Renta imponible / Ingresos brutos	Tasa efectiva de tributación
1	0.0%	0.00%
2	1.7%	0.08%
3	14.0%	0.70%
4	26.7%	1.33%
5	37.4%	1.87%
6	47.2%	2.36%
7	57.1%	2.85%
8	66.3%	3.32%
9	73.2%	4.10%
10	79.3%	5.21%

Nota. La tasa efectiva de tributación es la relación entre los tributos efectivamente pagados y el nivel de ingresos brutos reportados por el sujeto que los paga.

Fuente: Icefi con datos del IGSS y de la SAT.

Aunque es un régimen opcional, es interesante comentar que la progresividad también se manifiesta ligeramente en la opción de pago sobre ingresos brutos del ISR para actividades lucrativas. En este, de los 229,705 contribuyentes afiliados en 2022, únicamente 167,459 presentaron declaración (72.9% del total), y solo 85,386 reportaron ingresos durante el año. El resultado obtenido muestra que la tasa efectiva se incrementa como consecuencia del salto nominal establecido en la Ley para los contribuyentes que reporten ingresos por encima de Q30,000.00 mensuales, pero también un interesante apunte en torno al hecho de que, si estuvieran calificados al régimen general, harían pagos con una tasa efectiva que oscila entre el 2.9% y 8.8%.

Sobre el tema de capacidad de pago y progresividad del ISR, un estudio de Barreix *et al.* (2009) realiza un análisis sobre el ISR dirigido a las personas individuales a partir de información de principios de siglo y la recaudación a partir del ISR establecido por medio del Decreto 26-92. Entre las conclusiones, se encuentra que el ISR tendría un efecto ligeramente progresivo y perjudica proporcionalmente en mayor forma al decil 10, incluso así, el efecto real es tan pequeño que no puede considerarse que produzca un efecto redistribuidor real.

En consecuencia, y atendiendo que los regímenes para rentas de capital y los aplicables a las rentas de no domiciliados tienen una aplicación proporcional, se puede concluir que al analizar los resultados de la aplicación sobre las rentas, la tributación del ISR sí presenta un comportamiento proporcional o progresivo, sin embargo, dado que su aplicación considera las rentas por separado, no se puede garantizar el cumplimiento del principio de capacidad de pago al analizar el efecto sobre los individuos en forma individual.

La legalidad de la tributación del ISR no debe ser considerada un principio en el sentido estricto, aunque la formulación de la CPR lo denote de dicha forma. Como tal, la legislación del ISR sí cumple con la condición de que los diferentes elementos relacionados con su funcionamiento se encuentran debidamente regulados por una ley especial y aprobada por el Congreso de la República. Empero, aunque el ISR se encuentra considerado en una ley nacional, la vigencia de diferentes disposiciones en otros cuerpos legales, así como que no se consideran todos los hechos generadores y permite muchas formas de arbitraje y utilización indebida de recursos, puede indicar falta de coherencia total y un modelo que facilita la no aplicación homogénea sobre las diferentes personas.

En términos de estabilidad, el decreto que da la vida actual al ISR substituyó al Decreto 26-92 del Congreso de la República, por lo que la anterior ley tuvo una vigencia de veinte años. La ley actual, de acuerdo con el documento oficial publicado por la SAT, sufrió reformas en los años 2013 (2 veces), 2019 y 2020. Además de que dispone de una serie de llamadas y referencias a su aplicación en otras piezas de legislación de las que no se dispone de ningún registro específico. Complementariamente, la Ley del ISR fue sujeta a diferentes acciones de inconstitucionalidad interpuestas por los grupos empresariales del país y que produjeron suspensiones parciales o definitivas del cuerpo legal en 2013 (2 veces), 2014 y 2015. Los datos anteriores indican que, durante los diez años de vigencia del impuesto, su legislación de soporte ha sido objeto de reformas en 5 de ellos (50.0%), en gran parte por la necesidad de reacomodo por el gremio empresarial organizado.

Un elemento interesante sobre el criterio de doble o múltiple tributación lo representa la aplicación del impuesto sobre los dividendos distribuidos por las personas jurídicas, lo que deviene de la adopción de un velo corporativo total y, aunque es legal, la consideración de la separación absoluta de la empresa de sus propietarios introduce una condición de doble tributación económica. Este elemento debe ser objeto de evaluación en el futuro, dado que produce un sobre costo tributario a la inversión de los individuos en personas jurídicas, por lo que salvo por los resultados que pudieran implicar los escudos fiscales adicionales por la inversión en este tipo de entidades o por la reducción del riesgo asociado a la responsabilidad limitada de los accionistas, puede ser un desmotivante para la inversión de recursos utilizado el formato de entidades jurídicas.

En términos de simplicidad, debe reconocerse que si se analiza el tratamiento a aplicar cuando un contribuyente tiene un solo tipo de renta, los mecanismos dispuestos parecen ser simples, aunque resulta necesario que las autoridades fiscales y tributarias realicen una evaluación efectiva del costo de cumplimiento tributario y del costo de supervisión asociado. Un ejemplo de la simplicidad en la aplicación de la legislación vigente lo representa el régimen de actividades lucrativas en su modalidad de pago sobre ingresos brutos, en el que tanto el contribuyente como la administración tributaria disponen de formas relativamente fáciles de determinar en el cálculo del impuesto. Sobre lo anterior, debe recordarse que la carencia de acceso a la información bancaria para fines de fiscalización y control por parte de la SAT limita la efectividad de la supervisión.

La relativa complejidad del impuesto se encuentra en el régimen de actividades lucrativas con modalidad de cálculo sobre rentas imponibles, en donde la existencia de múltiples mecanismos de deducción, muchos de ellos no justificables, convierte al régimen en un campo para los asesores tributarios contables y jurídicos. La complejidad en este régimen se incrementó con la incorporación de las normas de valoración para precios de transferencia, y el cumplimiento de muchas de las disposiciones relacionadas, como la

elaboración y estudio de precios de transferencia que aumentó el costo de cumplimiento tributario para todos los calificados al régimen, sin que exista evidencia que efectivamente produjo un resultado positivo sobre la recaudación tributaria o sobre la percepción de riesgo del trabajo de la SAT.

Es importante recordar que, dado que la aplicación del ISR toma como referencia fundamental la obtención de rentas y que contempla, salvo la modalidad de pago sobre ingresos brutos de actividades lucrativas y la retención sobre los intereses obtenidos en los ahorros depositados en el sistema bancario, las deducciones que permiten su reproducción, este impuesto no tiene visos de confiscatoriedad.

1.4 Un tema para analizar a futuro: la carencia de un modelo regional de ISR

Uno de los temas que siempre surge en Centroamérica es el de la Gran República Centroamericana. Por supuesto que el enfoque que se le brinda es más que todo aspiracional y lleno de sentimientos que recuerdan que otrora la región formó parte de un solo Estado y, por supuesto, disfruta de raíces históricas relativamente comunes. Mas, y sin menospreciar los aspectos emotivos relacionados con la región, el hecho de que las naciones centroamericanas en términos generales sean de escasa dimensión económica, las coloca en forma individual en cierta desventaja relativa en las negociaciones internacionales, lo que hace pensar que la potencial disposición de un territorio común, al menos en términos económicos o fiscales, puede contribuir a generar bienestar a los cerca de cincuenta millones de habitantes centroamericanos.

En la práctica, no obstante, a pesar de muchos esfuerzos desde la década de los sesenta del siglo pasado, los avances efectivos en torno a lograr una relativa integración económica han tenido magros avances, que empieza desde el hecho que aún no existe una libre movilidad absoluta de bienes y servicios, debido a que persisten consideraciones arancelarias diferentes en los países, tanto por el proteccionismo que algunos Estados siguen dando a ciertos segmentos económicos particulares, como a la existencia de negociaciones comerciales separadas con otras naciones en el mundo, lo que ha impedido alcanzar siquiera la fase de una unión aduanera real.

Como tal, avanzar hacia estratos superiores, por ejemplo, el de la integración económica, prácticamente sigue estando en la dimensión onírica, debido a que aún persisten diferentes temas, especialmente el tributario, en donde las diferencias siguen siendo grandes y han producido una *carrera hacia el fondo* en la región, desde mediados de la década de los ochenta, con el advenimiento de la implementación de los modelos de desarrollo hacia afuera. Así, prácticamente todos los países, en forma individual, tratando de ser atractivos para la inversión internacional, han impulsado diferentes regímenes tributarios preferenciales, escudos fiscales más atractivos en su legislación interna y, desde luego, la aplicación de esquemas diferentes y tasas marginales divergentes, lo que impide un funcionamiento integrador.

En la actualidad, con la incorporación de Costa Rica a la OCDE, la aplicación de los diferentes criterios del ISR en la región parece alejarse más, lo que obviamente implica el fortalecimiento de la competencia por la atracción de la inversión. Así, y al margen de la diferencia en los hechos generadores y en las exenciones vigentes, la tasa máxima del régimen general de actividades lucrativas del ISR de Guatemala es 25%, similar a las

vigentes en Honduras y Panamá, pero por debajo del 30% de El Salvador, Costa Rica y Nicaragua. Sin duda que en el caso de Honduras existe una sobretasa para ciertas empresas y un anticipo a dicho impuesto, similar al vigente en otros países.

Aunque el alcance de la integración fiscal y específicamente del ISR en la región parece incluso estar totalmente fuera de discusión en la actualidad, es uno de los aspectos que podría considerarse en la agenda centroamericana para los siguientes años porque sigue siendo más atractivo un territorio con mayores riquezas y un mayor número de consumidores potenciales, que la realidad de los países por separado.

02

Evaluación de la cobertura y productividad del ISR

En términos generales, se define la productividad de un impuesto como la relación entre el monto efectivamente cobrado y el potencial del mismo, establecido a partir del supuesto de que todos los hechos generadores forman parte de la base de cálculo del impuesto y se les aplica la alícuota legal establecida. Como tal, en el caso del ISR, la productividad general del impuesto debiera ser una relación entre el monto recaudado y el producto obtenido de multiplicar todas las rentas obtenidas por los habitantes de un país y la alícuota vigente.

Ahora bien, en la práctica, el cálculo es mucho más complicado si se toman en consideración dos elementos fundamentales:

- a. Que no se conocen todas las rentas obtenidas por los habitantes de un país, aunque existe la cuantificación del ingreso nacional, que es un valor que representa razonablemente el monto de las rentas corrientes obtenidas.
- b. Que en la mayor parte de las legislaciones tributarias y la guatemalteca, en particular, la aplicación del impuesto no es global, sino que está fraccionado en diferentes regímenes, en los cuales se aplican diferentes condiciones de cálculo y tasas impositivas diferentes.

Así, para el caso particular de Guatemala, hacer una estimación de la productividad del ISR es sumamente complejo, aunque se puede realizar adoptando algunos supuestos que pueden ser objeto de discusión y perfeccionamiento en el futuro. Al margen de lo anterior, como fue mostrado previamente, una realidad ineludible para el país es que la contribución efectiva de los habitantes del país derivada de la aplicación del Impuesto Sobre la Renta, es muy limitada, no solo al comparar los valores recaudatorios con los de la región centroamericana, sino con el mundo.

Tomando en consideración los aspectos mencionados, puede utilizarse para efectos de cálculo, como punto de partida, el excedente de explotación definido por el SCN de la Banca Central como orientador de las rentas obtenidas por la mayor parte de las actividades lucrativas en el país en el régimen de actividades lucrativas en la modalidad de rentas imponibles, aunque para efectos impositivos, el tratamiento del ISR incluye las rentas obtenidas por las personas individuales o familias que realizan actividades lucrativas. Con la salvedad mencionada, sujeta de mejoras para el análisis futuro, y asumiendo que la permanencia de las empresas es relativamente constante en el mediano plazo, se puede obtener un *proxy* del porcentaje del impuesto que se cobra del valor potencial de cobro.

En forma complementaria, si se observa que la mayoría de contribuyentes del régimen opcional simplificado del ISR son personas individuales que realizan actividades lucrativas, se puede utilizar como valor *proxy* de las rentas generadas por este sector económico la suma de los ingresos que las autoridades monetarias consideran como *ingreso mixto*, por supuesto también bajo la condición de estabilidad relativa en el mediano plazo. Para el cálculo, a las rentas declaradas por los contribuyentes del régimen simplificado, deben adicionarse las obtenidas en los diferentes regímenes simplificados que forman parte del IVA.

Por último, para el régimen de trabajadores en relación de dependencia se utilizaría como de cálculo las rentas reportadas por el SCN como remuneraciones a los asalariados.

Siguiendo dicha lógica, y con las advertencias de estabilidad y cobertura mencionadas, el diseñador del ISR y el evaluador de la eficacia de dicho impuesto esperaría que en el régimen general de actividades lucrativas se tributara el equivalente al 25% de los excedentes de explotación (la tasa máxima del ISR vigente desde 2015), mientras que en el régimen simplificado se tributara en promedio un 5% de los ingresos brutos (tasa general desde 2013), y en el régimen en relación de dependencia se tributara alrededor del 5.0% de los salarios efectivamente pagados, menos el efecto de las deducciones personales. Para la estimación de los rangos superiores al 5% para los últimos regímenes mencionados, se puede utilizar un criterio de extrapolación a partir de la distribución por intervalos de los ingresos brutos calculados por la SAT.

En la práctica, los resultados de la recaudación realmente realizada son muy diferentes a los valores potenciales descritos, dado que, en su mayor parte, los regímenes definidos en la legislación del ISR disponen de una serie de deducciones que reducen drásticamente su potencial tributario.

Tomando en consideración lo anterior, los datos muestran que el equivalente efectivo del aporte de los calificados al régimen de actividades lucrativas o de utilidades, incluyendo los valores que derivan del pago del ISO, y considerando los pagos realizados por las rentas de no domiciliados y de capital, alcanza en su momento de mayor rendimiento, el equivalente a la aplicación de una tasa del 7.9% de las rentas calculadas como excedente de explotación por el Banco de Guatemala. De igual forma, asumiendo que los calificados al régimen simplificado, en su mayoría, son personas individuales que realizan actividades lucrativas, el aporte en 2021 sería el equivalente a la aplicación de una tasa del 5.2% sobre sus rentas y, finalmente, el pago realizado por los trabajadores en relación de dependencia sería el equivalente a la aplicación de una tasa del 0.9% sobre los sueldos y salarios reportados por el Banguat.

TABLA 3

Guatemala: estimación del aporte real de impuestos sobre la renta y similares de los grupos de ingresos considerados en el SCN, a partir de los ingresos reportados por el Banguat. Período 2013-2021

Régimen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régimen utilidades	5.6%	7.1%	6.6%	6.4%	6.2%	6.2%	7.9%
Régimen simplificado	6.7%	6.0%	6.1%	5.9%	5.7%	4.8%	5.2%
Relación de dependencia	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%
Total	3.7%	4.1%	4.0%	3.8%	3.7%	3.7%	4.3%

Nota. El aporte de cada régimen se calcula como una relación del monto de impuestos efectivamente pagados, para cada uno de los grupos, dentro del total de rentas reportadas en la desagregación del PIB por ingresos.
Fuente: Icefi con base a datos de la SAT, Minfín y Banguat.

Es importante comentar que con la salvedad de la recaudación de 2021 y 2016, ambas influenciadas por factores exógenos, la tasa general de pago de las personas jurídicas calificadas en el régimen general oscila en alrededor del 6.2% de sus rentas, mientras que el pago del régimen simplificado ha disminuido notoriamente, lo que implica que cada vez más empresas dejan este régimen para incluirse en el de utilidades, atendiendo a que en ese el pago efectivo es menor, aunque implica un costo de cumplimiento tributario superior. En este último régimen el pago efectivo disminuyó desde el 6.7% en 2015 hasta el 5.2% en 2021. En suma, la contribución de los trabajadores en relación de dependencia, atendiendo a las bajas tasas aplicables y por supuesto a la existencia de deducciones, se mantuvo entre el 0.7% en 2015 y 0.9% en 2021, lo que estaría asociado primariamente a un aumento en los ingresos nominales de los trabajadores y la aplicación de la tarifa progresiva.

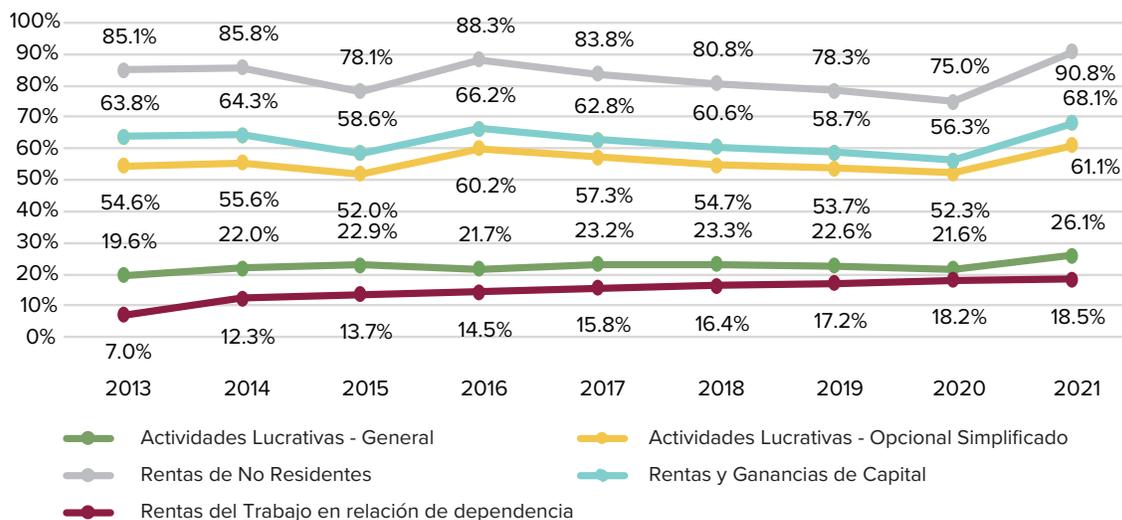
Ahora bien, pese a que el análisis del ISR lo complican sus características y el hecho de que las cuentas nacionales no fueron diseñadas para ser consistentes con la legislación tributaria, y viceversa, es posible aproximar la productividad general del impuesto y las productividades específicas de cada uno de sus regímenes. Con las salvedades anteriormente descritas, se estima que la productividad del ISR en 2021 (último año que se puede calcular a partir de la integración de las cuentas nacionales) fue 36.1% de su base potencial, mientras que en 2015 fue 31.2%, por lo que pareciera existir una mejora en la administración del ISR en los últimos años, lo que puede ser producto tanto del *boom* de precios del último año, como de la generalización del uso de la factura electrónica por la SAT.

Así, aunque la estimación de la productividad general del ISR denota cierta utilidad, es más importante medir la productividad de cada uno de los regímenes del impuesto porque muestran cuando los sujetos pasivos están obligados a tributar una mayor proporción de su renta total. De esa cuenta, y siguiendo los supuestos antes descritos, es notorio observar que la productividad en 2021 del régimen general de actividades lucrativas fue de apenas el 26.1% de su potencial, aunque reporta una mejora con respecto a los años

previos, lo que debiera reflejarse en una disminución del nivel de incumplimiento de este impuesto. Por su parte, el régimen simplificado de actividades lucrativas también muestra una mejora en la productividad hasta alcanzar 61.1% de su potencial en 2021, que está tanto asociado a una disminución de la relación Valor Bruto de la Producción/Producto Interno Bruto, como a la decisión de muchas empresas de migrar al régimen general del impuesto. Por su parte, el régimen de renta del trabajo en relación de dependencia es el que reporta la menor productividad, con solo 18.5% de su recaudación potencial, debido a las deducciones y a la profundización de la informalidad; sin embargo, los resultados de este régimen en el tiempo han mejorado, lo que se podría interpretar como un fortalecimiento de los controles introducidos por la administración tributaria, especialmente por medio del sistema de retenciones.

FIGURA 5

Guatemala: productividad de los regímenes del ISR 2013-2021



Nota. La productividad se calcula como una relación dentro de la recaudación efectivamente realizada dentro del potencial teórico de cada uno de los regímenes o impuestos. Para el cálculo de la productividad se asumen los valores totales reportados por el Banguat en su SCN, la que no considera gastos de producción, y a partir de ello, se plantea una estructura constante.

Fuente: Icefi con datos del Banco de Guatemala, Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria.

2.1 Las filtraciones tributarias y las causas de la baja productividad del ISR

La lógica detrás del ISR es que todos los ciudadanos que gozan y se benefician de la prestación de los servicios públicos, deben contribuir al financiamiento de su operación, a partir de las rentas que obtienen, y siguiendo el principio de capacidad de pago, en una forma creciente. Dicho planteamiento sigue una lógica económica asociada al costo de oportunidad de vivir en sociedad. En términos generales, los individuos perciben un beneficio por vivir en sociedad, por lo que su contribución a mantener el funcionamiento del aparato socioeconómico, y legal, está asociado a los beneficios que obtienen y *contrario sensu*, si se hace un análisis de costo de oportunidad, al costo que implicaría que dejara de funcionar el Estado.

Por lo anterior, la contribución de todos los individuos al financiamiento del Estado, al margen de lo planteado en las leyes de un país, que en muchas oportunidades simplemente refleja la visión de la élite económica y política, no puede ser homogénea, esto es que el esfuerzo absoluto debe ser equivalente, sino que debe estar en función de los beneficios que se obtienen por vivir en sociedad.

Siguiendo dicha línea de análisis, la contribución de todos los individuos al funcionamiento del Estado debe estar asociada en forma directa a todas las rentas que obtenga, sin importar el tipo o la procedencia de estas, dado que cada uno debe contribuir a mantener las condiciones del Estado que le permiten la obtención de ingresos. Así, la base gravable del ISR debiera ser amplia y considerar para efectos de gravamen todos los diferentes tipos de renta que se obtienen sin importar la procedencia geográfica o actividad de estas.

En el caso particular de Guatemala, las filtraciones del impuesto son abundantes, tanto por disposiciones directas de las autoridades fiscales, como por la limitada capacidad de la administración tributaria para hacer frente a los fenómenos sociales de la informalidad y el contrabando, así como también por las restricciones que les impone la legislación del país, al imposibilitarles tener acceso a la información bancaria para contrastar la calidad de la información suministrada por los agentes económicos.

El primer aspecto a considerar en este tema y que será tratado con mayor profundidad en los segmentos posteriores, es lo que el Fondo Monetario Internacional designa como la *brecha de componentes no tributables* (Barra, 2022; Hutton, 2017), y que corresponde a la diferencia entre el monto total a recaudar en un impuesto si todos los hechos generadores teóricos están gravados a la tasa tributaria y los pagos efectivamente realizados del impuesto, considerando el efecto de las renuncias fiscales asociadas al otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados. En términos generales, esta *brecha de componentes no tributables* procede de restricciones prácticas o de ejecución que estiman las autoridades que enfrentan y consecuentemente prefieren dejar fuera del gravamen a determinados hechos generadores, o a la concesión de escudos fiscales que benefician a los contribuyentes, especialmente a las corporaciones. Ejemplos de este tipo se encuentran en la decisión de dejar al margen de las bases de cálculo del ISR las rentas obtenidas por los residentes de Guatemala fuera del territorio nacional, y las rentas que producen los sujetos tributarios que se benefician de los regímenes tributarios simplificados en el IVA. También, entra aquí la decisión de no gravar las transacciones que se realizan por medio de trueque, las remuneraciones en especie, y en muchos casos, los reportes de autoconsumo que son utilizados sistemáticamente para evitar el pago de tributos.

En el *argot* tributario, estos rubros corresponden a lo que se denominan *no sujeciones al impuesto*, o en algunos casos, deducciones, por lo que el monto de ingresos que pierde el Estado no forma parte ni del gasto tributario, ni del incumplimiento tributario, pero sí implican una importante fuente de renuncia tributaria.

Adicionalmente, para el FMI, al adicionar a la brecha de componentes no tributables el monto del gasto tributario, se obtiene lo que se llama la *brecha de política tributaria*, que corresponde a la diferencia entre la recaudación potencial si todo el marco conceptual sobre el que descansa la aplicación del impuesto estuviese gravado, y la recaudación potencial que puede obtenerse a partir de la legislación vigente. Sobre esta brecha regularmente no existen mediciones específicas dado que para muchos países no existen las estadísticas que permitirían su cálculo, especialmente las relacionadas con el monto

de rentas generadas fuera del territorio nacional por residentes guatemaltecos, por ello regularmente se calculan en forma residual; sin embargo, parte de esta brecha tiende a confundirse con el nivel de incumplimiento tributario, especialmente por las prácticas de planificación fiscal agresiva.

Otra filtración muy importante es el *incumplimiento tributario* que, especialmente si se sigue la metodología del potencial teórico, es el residuo o remanente del potencial teórico efectivo -que implica una reducción del potencial teórico por las brechas de componentes no tributables- y del gasto tributario. En general, esta filtración deriva de prácticas ilegales o ilegítimas por parte de los contribuyentes para evitar el pago de impuestos, y que se refleja en procedimientos de defraudación tributaria, contrabando, manejo de precios de transferencia y otros flujos ilícitos de capital y no cumplimiento por otras cuestiones sociales, entre ellas, la informalidad.

2.1.1 Las desviaciones respecto de la base y los escudos fiscales en Guatemala

Conforme lo establecido en el Decreto 10-2012 del Congreso de la República, «Ley de Actualización Tributaria», la primera desviación conceptual del ISR respecto de las condiciones que debieran generar su aplicación es la definición territorial del impuesto, que produce que todas las rentas que se reporten generadas fuera del territorio nacional no están sujetas a la aplicación del impuesto. La situación es relativamente sencilla de explicar, pero difícil de aplicar en la práctica. Por ejemplo, si un sujeto vive en Guatemala y tiene sus actividades económicas principales en el país, pero reporta que sus ingresos fueron obtenidos en Belice o en Islas Caimán, la SAT no puede gravar dichas rentas, debido a que se consideran como extraterritoriales.

Los principales principios que se violentan con dicha consideración son los de equidad y justicia tributaria, dado que aunque esta persona está beneficiándose de las condiciones ofrecidas por el Estado de Guatemala para el desarrollo de sus actividades económicas y, en general, de su bienestar, además de que hace uso de los bienes y servicios públicos, por lo que no realiza ningún pago; de esa cuenta, en la práctica está siendo subsidiado por el resto de habitantes del país que sí reportan haber obtenido rentas en el territorio nacional. Como parte del argumento de los defensores de los contribuyentes a la temática y particularmente de aquellos especialistas que buscan espacios legales para evitar la tributación, está el argumento legal (no sociológico o económico) en términos de equidad, en el sentido que para que se cumpla esta condición, solo deben gravarse los iguales y, según ellos, estas rentas generadas fuera del territorio nacional ya no forman parte de la igualdad de condiciones que debe analizarse. Por supuesto que el argumento es débil y no soporta análisis cuando se considera el uso del aporte que se manda por el uso de los bienes y servicios públicos.

Complementariamente, en la Ley del IVA (Decreto 27-92 del Congreso de la República) se han incorporado algunos regímenes especiales que, originalmente, tenían como propósito reducir el costo de cumplimiento tributario de los contribuyentes y el costo de supervisión por parte de la administración tributaria, y simplificaba dramáticamente los procedimientos y mecanismos de cobro para aquellos calificados al régimen. En términos generales se pretendió que todos aquellos individuos que generaran ingresos hasta por Q150,000.00 anuales, considerados pequeños contribuyentes, únicamente realizaran un pago equivalente al 5.0% sobre el monto declarado y se evitaran de todas las demás obligaciones administrativas relacionadas y sustantivas en materia de pago del ISR. Este mecanismo simplificado que realmente es un *proxy* de monotributo

parece tener justificación, tanto porque le conviene a la sociedad la formalización de los contribuyentes, como por el hecho de que la dimensión económica de estos hace muy cara la supervisión y el control de sus operaciones.

Lamentablemente, en los últimos tiempos, y especialmente a expensas de ciertos grupos de legisladores, dichos regímenes simplificados se han multiplicado y alcanza a determinados grupos, especialmente ganaderos y aquellos dedicados a actividades agropecuarias que, aunque reportan un significativo nivel de ingresos, no están obligados al pago del ISR y únicamente tendrían que cumplir el equivalente al monotributo antes descrito. El atropello a la equidad es mayor en estos regímenes, debido a que Decreto 07-2019, Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria, que creó un nuevo régimen especial para grupos de agricultores y ganaderos que reportan niveles muy superiores de renta, también definió la posibilidad de la aplicación de una tasa inferior cuando se realicen transacciones en formato electrónico sin hacer las evaluaciones de impacto tributario correspondiente y a sabiendas que estos grupos de altos ingresos sí pueden cumplir con dichas disposiciones.

Estos tratamientos no forman parte de las exenciones tributarias, aunque en la legislación se pudiera establecer lo contrario, dado que simplemente los hechos generadores de estos grupos no forman parte de la base general de cálculo, es decir, no se permite que se formalice el hecho generador y consecuentemente forman parte de la base no tributable del ISR.

En forma complementaria, las autoridades fiscales de Guatemala han incluido históricamente algunas deducciones que pueden ser utilizadas por los contribuyentes para reducir la renta imponible, aunque muchas de ellas no son consideradas necesarias para la reproducción del proceso de producción. Todos estos *escudos fiscales* corresponden a tratamientos especiales que, sin ser excepciones o no sujeciones, sí afectan dramáticamente la recaudación del impuesto.

Uno de los ejemplos más simples es el de las llamadas *liberalidades*, dentro de las que destacan las donaciones otorgadas por los sujetos tributarios, con el agravante que el sujeto que las recibe también está exento del pago del ISR por los valores recibidos, lo que convierte a las donaciones en un mecanismo muy utilizado para evitar el pago de impuestos. Otra consideración de este tipo es la posibilidad de deducir las compras realizadas a los sujetos que se benefician de un régimen simplificado, y reducir el pago del ISR en su totalidad, como si se tratara de una compra realizada a un contribuyente calificado en el régimen general, cuando estos contribuyentes ni siquiera contribuyen con el pago del ISR.

Además de las descritas, también se encuentran las prácticas de depreciación acelerada, las amortizaciones de gastos de inversión, las deducciones de ciertos gastos relacionados con la responsabilidad social empresarial, la posibilidad de deducir en la empresa gastos que corresponden al empresario, la falta de control en la deducción de intereses y que puede dar lugar a capitalización débil, entre otros. Los *escudos fiscales* difieren del *gasto tributario* en el entendido que estos últimos tienen aplicación restringida, por lo que su utilización se convierte en una situación excepcional; como tal la aplicación de los escudos fiscales es general, por lo que lo pueden aplicar todos los grupos económicos y aparentan una condición normal y correcta.

En el caso particular de Guatemala, el ISR contempla algunas deducciones que serán evaluadas con mayor detenimiento en un segmento posterior con mayor profundidad,

y que pueden considerarse *a priori* como escudos fiscales y que deberían tener una medición de beneficio-costo para establecer si efectivamente contribuyen a la elevación de la inversión o si simplemente permiten que los grupos empresariales no paguen el impuesto correspondiente, y por ende no contribuye a financiar los gastos públicos. Entre ellas, se estiman los siguientes:

- Las depreciaciones de activos fijos;
- las amortizaciones para compensar el agotamiento, cuando el bien no esté sujeto a depreciación;
- las donaciones y legados;
- los gastos por mantenimiento y funcionamiento de viviendas, escuelas, clínicas, hospitales, servicios de asistencia médica, entre otros, en beneficio de los trabajadores;
- el monto de cuentas incobrables;
- las regalías, especialmente cuando son empresas vinculadas;
- los gastos de promoción y publicidad, especialmente si se contratan empresas vinculadas;
- los sueldos, salarios, gastos de representación, gratificaciones, sobresueldos y cualquier otro gasto que corresponda a propietarios, socios y accionistas de la empresa que se disfrazan en forma de trabajadores en relación de dependencia; en la práctica, la Ley considera un máximo del 10.0% de la renta bruta para estas deducciones, sin embargo, su aplicación puede representar una pérdida total de la recaudación del impuesto si la empresa reporta un margen de ganancia antes de impuestos de hasta el 10.0%.

2.1.2 El gasto tributario: un panorama de inconsistencia dinámica en el modelo guatemalteco

De acuerdo con Jorrat (2010) el gasto tributario corresponde a la recaudación que el Estado deja de percibir como consecuencia de la aplicación de tratamientos tributarios preferenciales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. En general, el gasto tributario es una renuncia tributaria establecida con claridad en la legislación del país y que en algunos casos representa un privilegio fiscal, pero en otros la renuncia es producto de la aplicación ampliada del principio de justicia tributaria al tratar de evitar el pago de tributos a sectores o regiones del país en donde el nivel de ingresos disponibles es menor.

Para las finanzas públicas, las renuncias fiscales consideradas se consideran un gasto debido a que se interpretan como un hecho simulado en donde los contribuyentes pagan sus tributos y el gobierno gasta en ellos por medio del otorgamiento de subvenciones, por el equivalente al pago tributario realizado, para promover su bienestar o productividad; de esa cuenta, la cuantificación del gasto tributario debe formar parte del presupuesto anual de gastos del Estado y es materia de transparencia fiscal en la publicidad de los beneficiarios de dichos tratamientos. Debiera, pues, ser objetivo de evaluación permanente su preservación en la legislación del país por medio de evaluaciones de beneficio-costo determinando si se cumplen los objetivos para los cuales fueron diseñados, lo que necesariamente implica que debieran estar incluidos en la definición de la política tributaria del país.

En términos generales, los gastos tributarios se presentan en la legislación vigente en la forma de exclusiones de la aplicación de la Ley, exenciones, exoneraciones, tasas diferenciadas, deducciones, créditos tributarios especiales, entre otros, aplicados a grupos o a hechos generadores específicos. En general, el gasto tributario se refleja como la posibilidad de que un contribuyente, a pesar de formalizar un hecho generador, no tiene la obligatoriedad de pagar el tributo; el caso de no sujeciones específicas para ciertas actividades es más refinado, dado que, aunque no se formaliza el hecho generador en todas las actividades realizadas por el grupo empresarial, el tratamiento especial es diferenciado al resto de actividades económicas, por ello, debe entenderse como gasto tributario. Ahora bien, si los tratamientos diferenciados derivan de las características específicas de los regímenes, deben evaluarse más en el campo de escudos fiscales, dado que todos los contribuyentes pueden estar considerados dentro de dicho beneficio. Dentro de estos se encuentran los regímenes de pequeño contribuyente, o algunos específicos establecidos para industrias de contribuyentes no residentes.

En la legislación del ISR y otras conexas que incluyen tratamientos especiales en Guatemala, se destacan como principales gastos tributarios los siguientes:

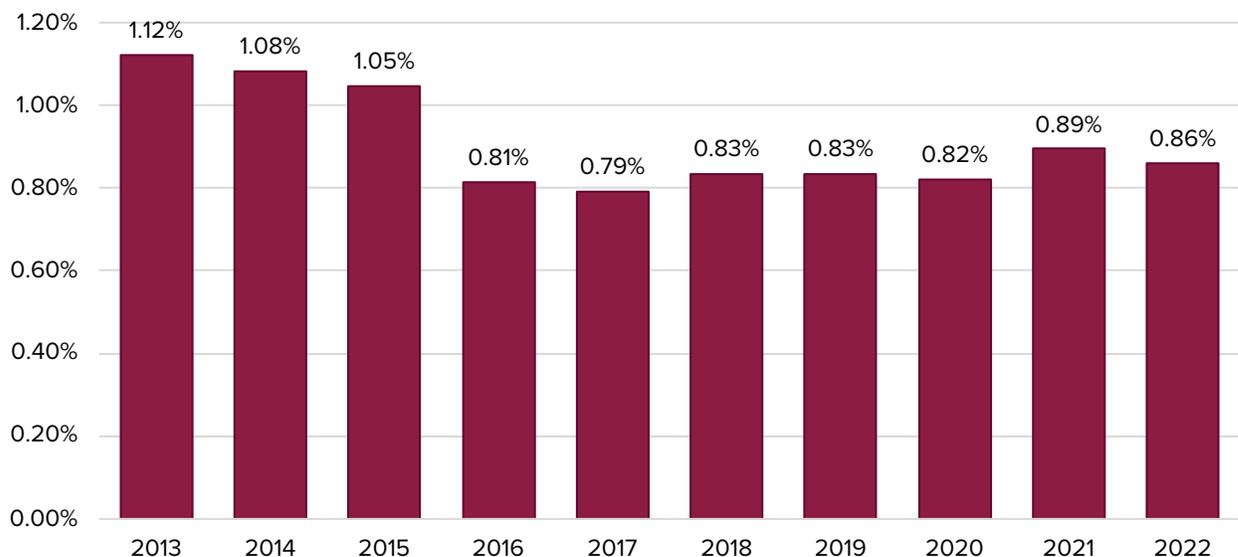
- a.** Las rentas de los organismos del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas cuando son de capital público;
- b.** las rentas de las universidades autorizadas para funcionar en el país;
- c.** las rentas de los centros educativos privados asociadas a matrícula de inscripción, colegiaturas, y derechos de examen por los cursos autorizados por la autoridad competente;
- d.** las herencias, legados y donaciones;
- e.** las rentas de las iglesias, exclusivamente por razón de culto;
- f.** las rentas de los entes con fines no lucrativos y que no distribuyan utilidades o bienes entre sus integrantes;
- g.** las rentas de las cooperativas provenientes de transacciones con sus asociados;
- h.** los pagos por indemnizaciones o pensiones por causa de muerte o incapacidad causadas por accidente o enfermedad, o deriven de regímenes de seguridad social o similares. Se incluyen también las indemnizaciones por tiempo servido;
- i.** los gastos de representación y viáticos comprobables;
- j.** los pagos por aguinaldo y bonificación anual (Bono 14);
- k.** los subsidios otorgados por el Estado, sus instituciones y por organismos internacionales a las personas individuales para satisfacer necesidades de salud, vivienda, educación y alimentación;
- l.** las ganancias de capital derivada de enajenación ocasional de bienes muebles para uso personal;
- m.** las empresas calificadas a los regímenes considerados en la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89 del Congreso de la República);
- n.** las empresas calificadas a la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89 del Congreso de la República);
- o.** rentas por intereses pagados a entidades no residentes;
- p.** rentas obtenidas por el ensamble o producción de vehículos, motocicletas y sistemas de transporte eléctrico, vehículos híbridos o impulsados por hidrógeno (Decreto 40-2022 del Congreso de la República);
- q.** rentas asociadas a intereses para facilitar el acceso a la vivienda social (Decreto 27-2022 del Congreso de la República).

El cálculo del gasto tributario del ISR para Guatemala lo realiza la SAT, aunque debiera ser instrumentalizado apropiadamente por el Minfín dado que es uno de los requisitos fundamentales para evaluar la productividad y la efectividad de un impuesto. De esa cuenta, conforme el informe del gasto tributario para 2022 presentado por la SAT, la renuncia fiscal en materia del ISR y sus acreditables alcanza Q6,335.8 millones (0.86% del PIB); sin embargo, en la presentación oficial de los datos, la SAT no describe cuánto es el sacrificio fiscal por cada uno de los tipos de renta exenta, aunque sí reporta el asociado a cada uno de los beneficiarios específicos, que sería de mucha utilidad si la connotación del impuesto fuera totalmente subjetiva; en la práctica, dadas las características del tributo sería también muy apropiada la identificación del monto específico de cada uno de los rubros que integran el gasto tributario.

El cálculo presentado por la SAT utilizando la información de sus bases de datos y la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala muestra cierta inconsistencia dinámica a partir de 2016, en donde la estimación del gasto tributario asociado a las empresas de maquila y zonas francas y a las otras actividades mercantiles cambió sin disponer de ninguna explicación y sin ajustar los valores previos. Los valores presentados consideran un gasto tributario máximo de 1.12% del PIB en 2013 hasta 0.79% en 2017. Lo realmente interesante de la serie, y que tiene mucho que ver con la inconsistencia dinámica de la SAT, es que aparenta que las rentas que están sujetas a tratamientos tributarios diferenciados son muy inestables, lo que parece poco probable, o indica inmediatamente que el otorgamiento de tratamientos tributarios diferenciados no son una motivación para invertir en las actividades o entes que disfrutaron de dichos beneficios, en sentido contrario a lo que plantean la mayor parte de los ponentes de las leyes que los impulsan.

FIGURA 6

Guatemala: Gasto tributario del ISR, período 2013-2022. Datos en términos del PIB



Nota. Los datos corresponden a la revisión que realizó la SAT utilizando los datos del SCN 2013 del Banco de Guatemala y la nueva legislación del ISR aprobada en 2012.
Fuente: Icefi con datos de la SAT.

El cálculo para 2022 de la SAT establece que los principales beneficiarios de las exenciones en materia del ISR son las entidades públicas que representaron Q1,534.6 millones (0.21% del PIB); las universidades -incluyendo a la universidad pública- con Q915.9 millones (0.12% del PIB); los trabajadores en relación de dependencia con Q825.0 millones (0.11% del PIB); y las empresas calificadas a los regímenes de maquila y zona franca con Q737.2 millones (0.10% del PIB).

La inconsistencia dinámica de las cifras muestra algunos cambios abruptos como el señalado en el gasto tributario asociado a las empresas calificadas a maquila y zona franca, el que reportaba una trayectoria decreciente desde 2013, pero a partir de 2016 se redujo hasta casi un tercio del valor original de la serie. En favor del cálculo de la SAT, debe recordarse que en 2016 se emitió el Decreto 19-2016 del Congreso de la República, «Ley Emergente para la Conservación del Empleo», que introdujo algunas regulaciones a los tratamientos tributarios que dicho sector obtenía, incluso sin producir inversiones y generación de empleo, lo que podría ser una de las causales del cambio de las cifras; a pesar de ello, parece poco probable el cambio tan abrupto, el que de todas formas debió presentarse hasta 2017, año en el que inició la vigencia de la nueva ley. También llama mucho la atención, sin que la SAT haya explicado las causas, el incremento abrupto del gasto tributario reportado en las universidades, en donde, asumiendo que las asignaciones a la Universidad de San Carlos hayan crecido al mismo ritmo que el presupuesto de ingresos y gastos del Estado, llama la atención por qué la renuncia fiscal en estos empresarios de la educación se multiplicó casi por cuatro en el período de 2013 a 2021. Algo similar, pero en un período más corto, ha ocurrido con las renuncias fiscales asociadas a la generación de energía eléctrica que prácticamente se triplicaron desde 2020 a 2022.

TABLA 4

Guatemala: gasto tributario del ISR clasificado por beneficiario, período 2013-2022.
Cifras en porcentajes del PIB

Beneficiario	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Entidades públicas	0.200%	0.194%	0.218%	0.224%	0.219%	0.224%	0.224%	0.222%	0.208%	0.208%
Universidades	0.044%	0.049%	0.053%	0.060%	0.069%	0.083%	0.100%	0.131%	0.158%	0.124%
Trabajadores en relación de dependencia	0.091%	0.097%	0.095%	0.092%	0.104%	0.101%	0.103%	0.102%	0.112%	0.112%
Actividades mercantiles y empresariales	0.174%	0.161%	0.165%	0.119%	0.118%	0.119%	0.130%	0.128%	0.114%	0.109%
Empresas calificadas a maquila y zona franca	0.431%	0.409%	0.341%	0.151%	0.106%	0.130%	0.095%	0.084%	0.090%	0.100%
Organizaciones sin fines de lucro	0.102%	0.095%	0.091%	0.101%	0.094%	0.094%	0.089%	0.077%	0.085%	0.081%
Generación energía eléctrica	0.021%	0.020%	0.018%	0.012%	0.020%	0.021%	0.019%	0.017%	0.045%	0.049%
Resto	0.058%	0.059%	0.063%	0.054%	0.062%	0.059%	0.068%	0.059%	0.081%	0.076%
Total	1.122%	1.084%	1.046%	0.813%	0.793%	0.831%	0.829%	0.820%	0.894%	0.861%

Fuente: Icefi con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Al margen de las discrepancias en la metodología, supuestos para la estimación y por supuesto de los resultados del gasto tributario que presenta la SAT, dichos valores debieran ser evaluados por el Minfín como principal responsable del funcionamiento de los tributos en el país, debido a que el crecimiento de ellos también podría explicar la disminución del incumplimiento tributario, asociado a la determinación de la productividad y eficacia de los impuestos. La ausencia de dichas evaluaciones reitera que la principal deficiencia de Guatemala en materia de gasto tributario es la carencia de estudios que permitan evaluar la relación de beneficio-costos de los tratamientos tributarios diferenciados que dan lugar a renunciaciones fiscales, especialmente de aquellos que forman parte de la política de las inversiones en el país, y que son diseñados teóricamente para atraer inversión, así como de aquellos cuyo planteamiento ha sido originado en el Congreso de la República.

En forma complementaria, también está pendiente de evaluar la progresividad de los tratamientos tributarios diferenciados, especialmente de aquellos que han sido promovidos para defender la capacidad de compra de los grupos de menores ingresos, atendiendo a que todos ellos implican una violación a la generalidad de los tributos, y que únicamente tendría sentido dicha práctica si efectivamente la sociedad ha obtenido algún beneficio a cambio.

2.1.3 Los flujos ilícitos de capital

Como se indicó *supra*, el Decreto 10-2012 del Congreso de la República, «Ley de Actualización Tributaria», que contiene la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente, contempló originalmente en su planteamiento la transformación de dicho impuesto a uno bajo el principio de renta mundial, y por supuesto, dentro de su funcionamiento, la supervisión de varias de las prácticas internacionales de planificación fiscal agresiva, dentro de ellas: la capitalización débil, la simulación de operaciones, el acceso a la información bancaria para fines de intercambio y fiscalización, así como la utilización de precios de transferencias abusivos. Sin embargo, tanto en las negociaciones previas a su aprobación, que fueron realizadas tanto con el sector privado como con segmentos del Congreso de la República, se suprimieron varios de estos alcances que pretendían una modernización de la legislación tributaria del país, como dotar de mayores herramientas de control a la administración tributaria; dentro de ellos: la eliminación del principio de renta mundial en la aplicación del ISR y el fortalecimiento del acceso a la información bancaria para la SAT, que habría permitido que el país cumpliera los compromisos adquiridos en materia de transparencia internacional.

De esa cuenta, la falta de cobertura del ISR para todas las rentas de las que se benefician los contribuyentes y que debieran servir como puntos de referencia para determinar la magnitud de su contribución al mantenimiento del Estado que les permite la reproducción de sus condiciones productivas, y la ambigüedad de diferentes segmentos de la Ley del ISR, da lugar a importantes tácticas de planificación tributaria y a una importante industria de asesoría al contribuyente para reducir el pago de dicho impuesto. Una de las principales manifestaciones de las limitaciones del ISR se encuentra en la utilización de los vacíos de la legislación que al final promueven la existencia de flujos ilícitos de capital que han ganado mucha notoriedad en la actualidad, especialmente por escándalos que han salido a la luz pública como los llamados *Panama Papers*, *Paradise Papers*, *Lux Leaks* y *Pandora Papers*. Estos escándalos incluyen el montaje de esquemas complejos basados en la habilitación de empresas fuera de plaza (*off-shore*) en *guardidas fiscales* para disfrazar operaciones y evitar el pago de impuestos, han permitido conocer que muchos

importantes empresarios y políticos del país utilizan regularmente estos esquemas para evitar el pago de impuestos, en detrimento de la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población.

La Global Financial Integrity (2021), una ONG internacional dedicada al estudio del fenómeno de los flujos ilícitos de capital, especialmente de los derivados de transacciones comerciales, estimó que durante el período 2009-2018, los flujos ilícitos de capital en Guatemala utilizados con el propósito de evadir o eludir impuestos en Guatemala y que en su mayor parte derivan del manejo de precios de transferencia, alcanzaron USD 33,581.0 millones, a un ritmo medio anual de USD 3,358.0 millones. Conforme los datos del GFI para 2018, los flujos ilícitos asociados al comercio en Guatemala representaron USD 3,820.0 millones, por lo que si a estos datos se le aplica la tasa vigente en dicho año del régimen de actividades lucrativas del ISR de 25%, se obtiene una pérdida fiscal estimada de alrededor de USD 955.0 millones, equivalente a unos Q7,400 millones (1.4% del PIB).

También es importante destacar que otra práctica más común de elusión fiscal, y que deriva de la característica de territorialidad del impuesto, es el aprovechamiento de un vacío en la Ley del ISR que permite que los dividendos, obligados a pagar el 5% del ISR cuando los beneficiarios del pago son residentes guatemaltecos, se entreguen a residentes extranjeros, normalmente los grupos empresariales denominados en inglés como *holdings*,³ que luego devuelven los valores a los residentes nacionales y así evitan el pago de tributos. Este aspecto, no obstante, como fuera manifestado anteriormente es un tema de discusión, dado que en la práctica implica una doble tributación económica, debido que, si la empresa ya pagó el ISR, la única justificación de mantener el pago del impuesto sobre los dividendos es la interpretación estrictamente legal de la separación del velo corporativo y el olvido de que al final los planteamientos legales deben responder al funcionamiento económico y no viceversa.

2.1.4 El contrabando y la informalidad económica

Aunque teóricamente devienen de raíces diferenciadas, el contrabando y la informalidad económica en Guatemala tienen muchos aspectos en común, especialmente como consecuencia del hecho que la mayor parte de productos y las rentas que derivan de ellas, que se ofrecen en el sector informal, proceden de la comercialización de productos obtenidos internacionalmente sin el pago de los impuestos correspondiente, especialmente procedentes de México.

Este fenómeno se incrementó dramáticamente en las últimas dos décadas como consecuencia tanto de la debilidad de la SAT, la permisividad de las autoridades de seguridad en el control fronterizo, como de la brecha, cada vez mayor, entre los precios de mercado ofrecidos en Guatemala y en el vecino país de México, producto de trayectorias cambiarias radicalmente diferentes. Así, mientras el tipo de cambio en México al inicio de 2001 era de alrededor de \$9.60 por USD 1, para fines de 2022 alcanzó cerca de \$20.00 por USD 1, incluso a pesar de reportar una importante apreciación en dicho año, lo que implica que durante el período el valor del dólar de Estados Unidos en México se incrementó 108.3%. Por su parte, en Guatemala, la cotización del dólar se ubicó en Q7.76 por USD 1 al inicio de 2001, mientras que al final de 2022 el Banco Central reportó

³ Un *holding* es un grupo de empresas que controlan la mayoría de las acciones de otra empresa. No existe una traducción al español castellano universalmente aceptada para *holding*, pero términos usuales son los de *sociedad gestora*, *sociedad tenedora de acciones* o *sociedad de cartera*.

Q7.74 por USD 1, lo que implica una muy pequeña apreciación del 0.3% durante cerca de veinte años. Así, asumiendo productividades constantes de ambos países, lo que no es del todo correcto dado que durante las dos décadas el coeficiente de complejidad mexicana se incrementó significativamente mientras que el de Guatemala se mantuvo razonablemente constante, los precios mexicanos se abarataron para los guatemaltecos en aproximadamente la mitad, con diferencias en todo el período.

En forma complementaria al trasiego ilegal de productos mexicanos, también existe una fuerte penetración de mercancías que ingresaron originalmente a Centroamérica por medio de la zona libre de Colón en Panamá y luego se distribuyeron a toda la región. En esta dimensión, existe un fuerte componente de defraudación aduanera, en donde, por medio de los puertos autorizados en el país, ingresan periódicamente cargamentos de diferentes mercancías a ser distribuidos en el territorio nacional sin el pago de los impuestos correspondientes. A este fenómeno de contrabando documentado o defraudación debe acompañarse la permanente subvaluación de las importaciones procedentes de ciertas regiones del mundo, especialmente de Panamá, debido a que se ha convertido en una práctica regional la habilitación de sucursales de empresas guatemaltecas en la Zona Libre de Colón, quienes luego de importar sin impuestos a dicho territorio, exportan hacia Guatemala con precios más bajos que los registrados en el mercado internacional.

Lo anterior ha producido que la industria local organizada legalmente, que incluso utilizando todos los escudos fiscales disponibles aun reporta algún pago de ISR, haya enfrentado una competencia muy importante de productos sustitutos que ingresan al mercado, aprovechando la porosidad de la frontera y de la aduana guatemalteca, a precios muy bajos o sin el pago de impuestos, y que son ofrecidos a la población por un importante y creciente sector informal al margen de los controles gubernamentales. Sobre este particular, es menester comentar que incluso en el pasado cercano algunos alcaldes, incluyendo el de la ciudad capital, han defendido, por razones políticas, la existencia de estos grupos que no pagan impuestos, debido a la importancia relativa del caudal electoral asociado.

Otra de las manifestaciones del contrabando en Guatemala, sin ningún tipo de control o estrategia que trate de controlar en el corto plazo la situación, es la fuerte penetración de servicios electrónicos, entre ellos los de *streaming*, que dificultan el control del pago de impuestos. Dentro de estas prácticas está la creciente industria de servicios electrónicos que son ofrecidos en Guatemala y que obtienen remuneraciones que no se reportan en territorio nacional, sino que son acreditados en cuentas ubicadas fuera del territorio guatemalteco y en donde los ingresos posteriormente se introducen en la forma de transferencia regular monetaria en el sistema bancario.

Por ello, el contrabando en Guatemala y los efectos perniciosos sobre la recaudación no se manifiestan exclusivamente en la forma tradicional de introducción de mercancías y servicios, sino también en la de exportación de bienes y servicios cuyos ingresos, debido a la carencia de mecanismos de control de renta mundial y de acuerdos de intercambio de información internacional, no son controlados y limitan drásticamente el monto de recursos de los que puede disponer el Estado para promover sus funciones.

No existen en Guatemala estudios avalados por las autoridades que midan en la actualidad el impacto del contrabando sobre la recaudación, y si bien han existido algunos esfuerzos por entidades no gubernamentales, los mismos han sido aislados y la metodología seriamente cuestionada por depender de la opinión y cuantificación de los grupos empresariales nacionales afectados. En todo caso, el monto calculado no resulta tan relevante como establecer que el problema existe y es creciente, y que las autoridades

del país han hecho poco o nada, no solo para cuantificar el efecto, o para combatir sus causas o para limitar el comercio de dichas mercancías en el mercado local, por lo que es un problema latente y creciente.

Un aspecto final relacionado es el hecho que en la medición del PIB, aunque las autoridades del Banguat tratan de incorporar el consumo de los productos de contrabando, no parece que las rentas y márgenes de comercialización derivados de este sector formen parte absoluta de los valores calculados en el SCN, producto de la dificultad de obtener información; como tal, si en las cuentas nacionales no se incluyen la totalidad de los flujos de bienes y servicios que ingresan o egresan del país, el valor del PIB y de las rentas generadas en Guatemala está subestimado, por lo que cualquier cálculo del incumplimiento tributario que utilice como referencia las cuentas nacionales estaría subestimado, por lo que lo mejor es asumir que al menos un porcentaje quedó fuera del valor que pueda establecerse siguiendo una metodología tradicional.

2.1.5 El incumplimiento tributario calculado hasta la fecha por la SAT

En la primera década del presente siglo, alentados por la suscripción del Pacto Fiscal pasa un Futuro con Paz y Desarrollo promovido por la Comisión Preparatoria para el Pacto Fiscal (2000), las instituciones públicas, entre ellas la SAT, incorporaron en sus planes estratégicos diversos compromisos para obtener productos y resultados incluidos en los acuerdos suscritos. Entre ellos, se inició con la medición de los costos fiscales asociados a los tratamientos tributarios diferenciados y, sobre todo, con la presentación de un informe anual sobre la evasión tributaria, el que, no obstante, debió ser motivado y evaluado en forma permanente por el Ministerio de Finanzas Públicas, ente encargado de la evaluación de los resultados de la operación de la SAT y sobre todo de la eficiencia de la legislación tributaria.

Como tal, la SAT inició con la presentación de los primeros estudios de gasto tributario y de incumplimiento tributario tanto del IVA como del ISR, así como una medición preliminar de la renuncia fiscal asociada al contrabando de bienes y servicios, por medio de la metodología de comparación de datos estadísticos. Dichos estudios fueron descontinuados durante el período 2006-2008 por disposiciones administrativas, pero fueron nuevamente retomados en 2009, en donde, con una metodología que podía ser objeto de mejoras, la SAT creó un sistema de seguimiento de las principales filtraciones tributarias, aunque en 2013 se dejó de calcular y publicar la evaluación relacionada con la medición del contrabando.

A la fecha, el portal de la SAT aun dispone de los estudios relacionados con la renuncia fiscal asociada a los tratamientos tributarios preferenciales, y del incumplimiento del IVA. Ambos estudios presentan una serie que permitiría al Minfín la ejecución de comparaciones, a fin de evaluar la trayectoria de dichos resultados y por supuesto de la eficiencia del trabajo de la administración tributaria sobre dichas variables. De forma similar, el portal de la SAT ofrece los estudios relacionados con la medición del incumplimiento tributario del ISR, los cuales, sin embargo, fueron descontinuados a partir de 2017 como consecuencia del replanteamiento del SCN por parte del Banco de Guatemala.

En general, se desconoce que el Minfín haya realizado una evaluación de la metodología y consistencia de los datos presentados en los diferentes estudios mencionados, por lo que aunque son presentados por una entidad pública, no se pueden utilizar en el sentido estricto como una medida de la eficiencia de la recaudación de determinados tributos

avalada por el responsable de la política fiscal, aunque, en general, sí permiten una buena aproximación de la dimensión de las filtraciones tributarias.

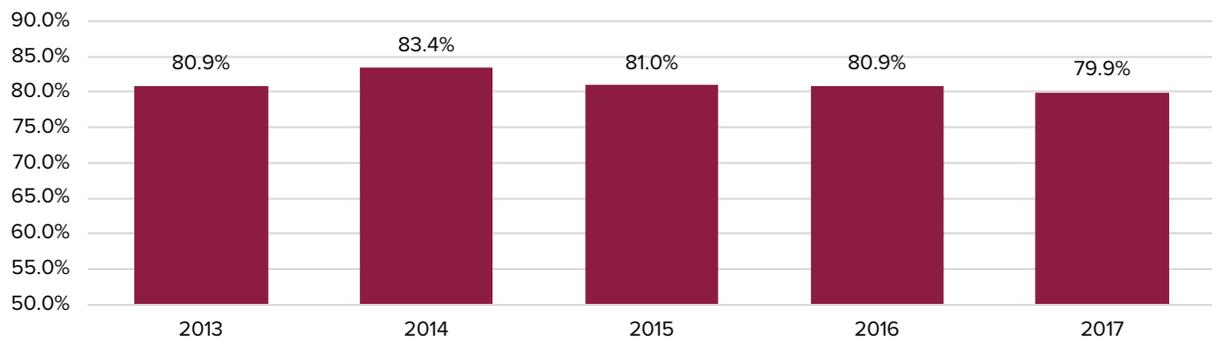
De las diferentes mediciones es obvio que la más desafiante es la relacionada con el incumplimiento o evasión de impuestos, dado que implica en forma directa la pérdida de recursos cuando los contribuyentes deciden cometer delitos como la defraudación tributaria o el contrabando, o simplemente porque deciden realizar transacciones al margen de estar registrados en la administración tributaria, pese a estar obligados, entre otros. Así y todo, la medición y posterior evaluación del nivel de incumplimiento tributario es muy importante porque permite mostrar el nivel de eficiencia en la administración tributaria en el cumplimiento de sus funciones; y como tal, es muy recomendable que esta evaluación la realice un ente independiente a la administración tributaria para evitar la existencia de incentivos perversos en el cálculo.

La metodología que siguió la SAT para el cálculo de los estudios relacionados con la evasión del ISR, se fundamenta en el procedimiento más utilizado internacionalmente para estimar la pérdida por incumplimiento tributario, y es la conocida como potencial teórico, en la que a partir del valor calculado en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) para la base gravable del impuesto, y sustrayendo los rubros no considerados en la legislación y el gasto tributario, se obtiene una recaudación teórica. De esa cuenta, el valor del incumplimiento tributario es residual y deriva de la diferencia entre el valor previamente estimado y la recaudación efectivamente realizada.

Como se mencionó previamente, el último estudio realizado por la SAT respecto de la medición del incumplimiento del ISR (SAT, 2019) corresponde a los valores para 2017, en donde se estimó que estrictamente para el régimen de actividades lucrativas, el país deja de percibir el equivalente al 79.9% del potencial teórico, equivalente a Q24,758.5 millones, 4.7% del PIB y al 151.8% de la recaudación efectivamente realizada. Aun cuando la información es de mucha importancia, el valor del incumplimiento tributario parece ser muy alto y merece ser revisado, introduciendo en el análisis, dentro de otros aspectos, la separación del efecto de los escudos fiscales sobre la recaudación efectiva, que hacen lucir que el cálculo del nivel de incumplimiento tributario podría estar sobreestimado.

FIGURA 7

Guatemala: incumplimiento tributario del ISR 2013-2017. Porcentajes del potencial teórico



Nota. El incumplimiento tributario se calcula a partir de la relación entre el monto que no ingresó en forma de recaudación a las arcas fiscales, dentro del total recaudatorio potencial de cada impuesto.

Fuente: Icefi con base en datos de la SAT.

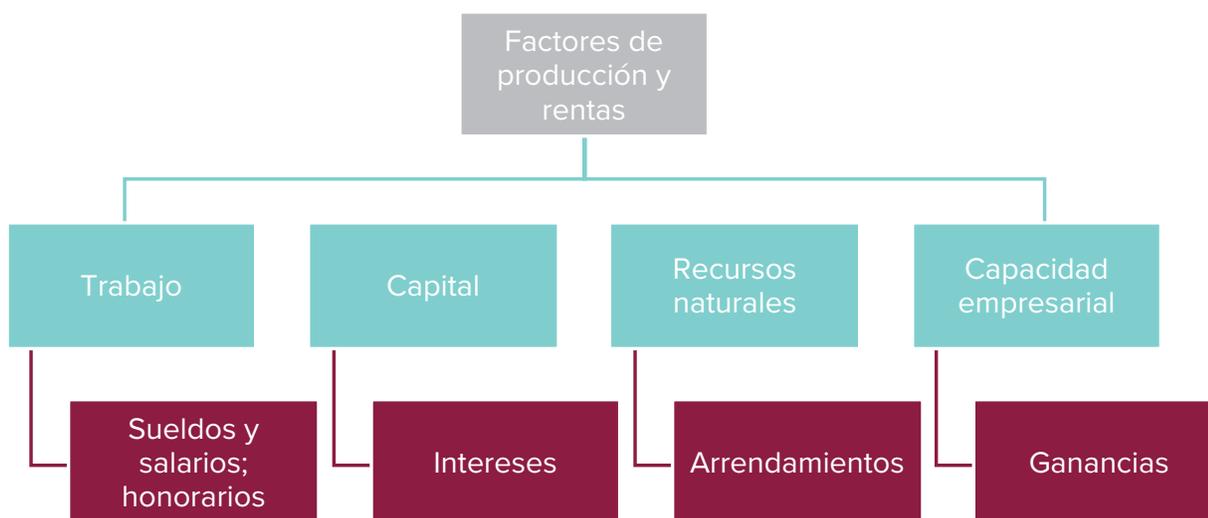
03

Medición preliminar de la evasión del ISR en Guatemala

Siguiendo a la teoría económica tradicional, la principal fuente de ingresos de los agentes económicos en un país corresponde a lo que se conocen como las rentas corrientes, que derivan de la utilización por cada individuo de los factores de producción bajo su propiedad, como tal, los que puede producir la aplicación en el proceso de producción de: trabajo, capital, los recursos naturales y la capacidad empresarial. Así, los ingresos generales derivados de la productividad de los factores de producción son: los sueldos y salarios, si el trabajo es en relación de dependencia, u honorarios si el trabajo se realiza en forma independiente; los intereses por la utilización del capital; los arrendamientos que derivan del préstamo o utilización de los recursos naturales, y las ganancias como consecuencia de la aplicación de la capacidad empresarial (Medina, 2022).

FIGURA 8

Diagrama de los factores de producción y sus rentas económicas corrientes conforme el PIB por el lado del ingreso



Nota. La clasificación corresponde a la determinación teórica de las rentas corrientes derivada de la prestación de cada factor en el proceso de producción. El SCN de Guatemala no ofrece la separación completa, sino que se limita a una presentación asociada a las remuneraciones del capital y del trabajo.
Fuente: Medina (2022).

Para el Banco Central, el punto de inicio lógico para medir el tamaño de las actividades lucrativas del país y por supuesto de las rentas derivadas, es la sumatoria del valor de mercado de todas las mercancías disponibles en el territorio nacional (oferta global) y que en algún momento serán destinadas a la satisfacción de las necesidades de las personas. Como tal, la oferta global, que para efectos de este estudio es el punto primario de referencia, corresponde al valor de bienes y servicios producidos en el territorio nacional, las importaciones y los ajustes derivados producto de impuestos y subvenciones a los productos y a los márgenes de comercio, transporte y distribución de electricidad. En el equilibrio macroeconómico, esa oferta global se destina a atender lo que se conoce como la demanda global, que corresponde a los destinos que se da a cada uno de los bienes y servicios producidos.

Como tal:

$$OG = DA \rightarrow P + M + A = CI + CF + FBK + X \rightarrow PIB = P - CI + A = VA = CF + FBK + X - M$$

En donde OG = oferta global; DG = demanda global; P= producción; M = importaciones; A = ajustes; CI = Consumo intermedio; CF = consumo final; FBK = formación bruta de capital fijo; X = exportaciones; PIB = Producto Interno Bruto; VA = Valor Agregado.

El Banguat (2019) establece con claridad que, para la mayoría de las actividades económicas, el valor agregado es la diferencia entre la producción realizada y el consumo intermedio, para posteriormente calcular las remuneraciones que derivan del primero, esto es en: impuestos y subvenciones a la producción, excedente de explotación e ingreso mixto bruto. De esa cuenta, para el SCN tanto el valor agregado como el PIB miden el valor adicional de los bienes generados en la economía y están disponibles para su consumo final local o para exportar, y en forma simultánea corresponden a la sumatoria de las rentas disponibles en el país y derivadas del proceso de producción.

Por ello, la medición de cuentas nacionales que resulta de utilidad para dimensionar las rentas de los agentes económicos procede del denominado *Enfoque del Ingreso*, que muestra que el PIB es la suma de las remuneraciones de los asalariados, los impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones, el excedente de explotación bruto y el ingreso mixto bruto.

Esto es:

$$PIB = R + IS + EE + IM$$

En donde R = remuneraciones a los asalariados; IS = impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones; EE = excedente de explotación bruto; e IM = ingreso mixto bruto.

Lo anterior confirma que las rentas corrientes de los diferentes factores equivalen a la remuneración que perciben durante la ejecución del proceso de producción. Así, la renta total nacional corresponde al techo global para la determinación de la base gravable del ISR, despreciando los valores que podrían derivar del resto de rentas corrientes, o asumiendo que estas últimas derivan de transacciones entre grupos que, aunque producen un cambio de valores intrasectoriales, dejan sin cambio el valor general.

Esto implicaría que la Renta Nacional = Σ (rentas del trabajo, rentas del capital, rentas de recursos naturales, rentas de capacidad empresarial)

Aun cuando la presentación macroeconómica de los resultados de la producción nacional y los ingresos derivados, permiten hacer equivalente, en forma razonable, el monto de las rentas totales obtenidas dentro del territorio nacional por todos los agentes económicos, con el monto de ingresos disponibles que teóricamente estarían sujetos al pago del ISR, todavía hace falta hacer una importante acotación sobre dicho valor: el monto de los gastos necesarios para reproducir las rentas.

En el caso de la remuneración de los asalariados el tema es relativamente simple: las cuentas nacionales ofrecen únicamente el valor bruto de los salarios pagados durante un ejercicio contable y no considera en ningún caso los gastos que los trabajadores deben realizar para reproducir su capacidad productiva; de esa cuenta para calcular el potencial teórico que deberían pagar los trabajadores en materia de ISR, deben estimarse con datos externos los montos permitidos por la Ley como deducciones. Como tal, el monto que estima el SCN para los salarios es el techo de las remuneraciones obtenidas por los trabajadores en términos brutos, y muy importante, también representan el techo de una de las principales deducciones de los grupos empresariales que realizan actividades lucrativas.

Por su parte, y dada la estructura del ISR de Guatemala, la sumatoria del EEB y el IMB serían el techo de las rentas que obtendrían las personas que se encuentran calificadas en los diferentes regímenes de actividades lucrativas, incluso así, en este caso, en la presentación del SCN, el Banguat (2019) establece que en los cálculos que realiza para todos los diferentes sectores de la economía, se deducen las erogaciones por la adquisición de bienes y servicios que conforme encuestas y otro tipo de fuentes, los agentes económicos informaron que son necesarios en el proceso de producción. Así, por ejemplo para el caso de la industria, el consumo intermedio incluye el consumo de materias primas, materiales y empaques, entre otros; para la construcción se considera el consumo de materias primas y materiales estimado para las edificaciones privadas residenciales y no residenciales, entre otros; en el comercio el consumo intermedio está integrado por el valor de todos los bienes y servicios utilizados para la prestación de los servicios en cada una de las actividades comerciales, entre otros.

Lo anterior parece indicar que el Consumo Intermedio calculado por el Banco de Guatemala sustrae del Valor Bruto de Producción (VBP) de cada una de las actividades económicas, aquellos gastos directos que son necesarios para la producción o comercialización de los bienes y servicios, por lo que los valores considerados como EEB y el IMB por actividad no consideran el gasto de reposición de capital fijo (depreciaciones) necesario para reproducir el proceso de producción y potencialmente podría no considerar algún otro de interés específico para alguna actividad productiva. Este aspecto podría ser un obstáculo de importancia si la estimación que se estuviera realizando fuera para cada una de las actividades económicas, dado que a los valores reportados por el Banguat debieran sustraérsele los elementos faltantes para alcanzar un *proxy* del nivel de renta imponible a reportar en el ISR por cada sector.

Sin embargo, y debido a que el valor que se está calculando es global, se puede asumir con cierta propiedad que los pagos que realiza un agente económico, por ejemplo en materia de intereses, al mismo tiempo que le reduce la renta imponible a un sector económico, produce un aumento automático de la renta imponible de otro agente económico

ubicado en otro sector; de allí que atendiendo a que el ISR tiene para las actividades lucrativas una única tasa y que para que se reporten como gasto las deducciones deben estar respaldadas con facturas o documentos legalmente establecidos, el efecto neto de las transacciones faltantes en la información proporcionada por el SCN entre agentes económicos es cero, evitando así la necesidad de incorporar cualquier deducción adicional que afecte el rendimiento del ISR; con la salvedad de aquellas que son imputaciones o que impliquen escudos fiscales.

Lo que sí puede afectar el rendimiento global del ISR es el hecho que las empresas puedan deducir de su pago del ISR, compras de bienes y servicios respaldadas con facturas de contribuyentes cuyo pago marginal es inferior; de esa forma, las deducciones que se documentan con facturas asociadas a pagos a contribuyentes no domiciliados, a calificados a la modalidad de pago de ingresos brutos de actividades lucrativas y o calificados al régimen simplificado del IVA si producen una diferencia entre los valores del ISR a pagar y el que se puede calcular directamente del SCN. Estos aspectos, no obstante, serán incluidos en el cálculo de los escudos fiscales secundarios considerados posteriormente y no se considerarán en la evaluación primaria de incumplimiento tributario.

Es menester comentar que las compras que se realicen en el sector informal, dado que no se formaliza por medio de la emisión de la factura correspondiente, se incorporarán en el incumplimiento tributario. Otro aspecto de interés lo representan las pérdidas reportadas por algunos agentes económicos en su actividad productiva, las que al resultar los valores del SCN de una suma global, sí reducen la capacidad general del impuesto de producir recaudación, por lo que en la medida de lo posible deben adicionarse dichos valores a los cálculos realizados por el Banguat.

Un último aspecto de interés a considerar es el comportamiento de las rentas determinadas como IMB y que en gran parte se dirigen a atender a la clasificación en el régimen simplificado de actividades lucrativas. Lo anterior parecería sugerir que la estimación del incumplimiento de dicho régimen debe realizarse en forma separada del correspondiente al de las actividades lucrativas por el método de rentas netas, sin embargo, y atendiendo a que la selección del método simplificado del ISR es opcional para el contribuyente, no es del todo correcto realizar el cálculo por separado, por lo que ambos valores (EEB e IMB) deben integrarse para efectos de la medición del incumplimiento tributario para actividades lucrativas.

Siguiendo los aspectos anteriores y especialmente para los años 2018-2020, de los que se dispone información por parte de la SAT sobre el comportamiento de las declaraciones de los contribuyentes registrados, se puede determinar que el punto de partida para el cálculo corresponderá a las rentas corrientes reportadas por el SCN del Banguat para dichos años, en el entendido que la carencia de transacciones adicionales no afectan el valor global del impuesto a recaudar, dado que se asume que estas operaciones se realizan entre entes sujetos al mismo régimen, y se desprecian -algo que habrá que revisar apropiadamente- el resto de rentas por considerarse de baja dimensión. Adicionalmente, también se dispone de la información que la SAT suministró respecto de 2022, pero aún no existen datos preliminares por parte del Banguat de los montos globales de las rentas nacionales, por lo que los valores colocados en la tabla posterior son estimados, asumiendo una estructura constante a partir de los valores de 2021.

TABLA 5

Guatemala: rentas corrientes reportadas por el SCN del Banguat, en la presentación del PIB por el pago de los ingresos. Período 2018-2020

Variable	2018	2019	2020 prel.	2021 prel.	2022 est.
Remuneración de los asalariados	201,883.3	215,251.6	214,713.7	236,199.6	261,233.5
Impuestos netos de subvenciones sobre la producción y las importaciones	36,923.1	39,986.0	37,716.3	45,182.3	49,971.0
Excedente de explotación bruto	203,422.1	221,690.2	228,849.8	251,654.4	278,326.3
Ingreso mixto bruto	109,139.6	117,044.2	118,809.6	132,531.7	146,578.2
Producto Interno Bruto	551,368.1	593,972.0	600,089.4	665,567.9	736,109.0

Nota. Los valores para 2022 son estimaciones del Icefi a partir de la estructura de rentas observada en 2021 por el SCN.
Fuente: Icefi con datos del Banco de Guatemala.

3.1 Metodología general para el cálculo del incumplimiento en el régimen de actividades lucrativas

Siguiendo las consideraciones descritas previamente, la estimación de incumplimiento del régimen de actividades lucrativas del ISR parte del Valor Bruto de Producción (VBP) reportado por el SCN y a dicho valor se le sustrae el monto de las ventas totales reportadas por los contribuyentes que optaron por calificarse en el régimen simplificado de actividades lucrativas y las de los ubicados en los regímenes simplificados del IVA, dado a que estos tienen la opción de registrarse en dichos regímenes. Posteriormente, al valor residual se le deduce el monto proporcional de todas las compras de bienes y servicios realizadas a otros agentes económicos en la forma de consumo intermedio, que reporta el SCN del Banguat.

Este paso concentra la estimación de todas las adquisiciones realizadas por los agentes económicos, tanto en materia de insumos directos, materiales agrícolas, combustibles, maquinaria, entre otros, como en servicios asociados a la producción, esto es servicios financieros, de publicidad, de limpieza, de contaduría, de reparación, entre otros. Por ello, y atendiendo a que la estimación que realiza el Banguat es muy completa y prácticamente incluye todos los gastos necesarios que realizan los agentes económicos que representan alguna erogación monetaria, se asume que el valor presentado en el SCN como CI contempla todos los gastos necesarios por el contribuyente para generar sus rentas. La ventaja de la presentación del Banguat de dicho mecanismo para el cálculo del consumo intermedio es que permite generalizar la estimación del incumplimiento, debido a que si una actividad económica reporta un gasto en el que tuvo que realizar un pago a otro contribuyente de otra actividad económica y no está registrado, la reducción de la renta imponible de un sector produce un aumento de la renta imponible de otro sector, haciendo más transparente el cálculo.

Tomando como ejemplo de referencia el 2018, en donde el Banguat reportó Q871,891.1 millones de VBP, de los cuales alrededor de Q127,953.3 corresponden a las ventas reportadas por los contribuyentes calificados en los regímenes simplificados, se estima que el VBP que habría sido generado por aquellos contribuyentes que debieran estar calificados al régimen de actividades lucrativas en su modalidad de pago de rentas imponibles alcanzaría Q743,937.8 millones, a lo que se sustrae el monto de Q302,083.9 millones como consumo intermedio, que provendría del valor proporcional específico para los calificados al régimen de atención. El valor residual (Q441,853.8) sería un *proxy* del valor agregado que generaría el sector de contribuyentes que se dedican a actividades lucrativas y que estarían calificados al régimen de renta imponible, ya eliminando parcialmente el ruido que ocasionan los regímenes simplificados.

Para finalizar con la estimación, al valor agregado estimado se le sustraen los valores proporcionales de la remuneración a los asalariados, los impuestos netos de subvenciones, el consumo de capital fijo y otros costos y gastos que habrían reportado los contribuyentes calificados al régimen de actividades lucrativas en la modalidad de pago de renta imponible y que aunque no son necesarios y por ende, no están considerados por el Banguat, la Ley permite la deducción; a estos valores se les considera como escudos fiscales primarios. En este cálculo es conveniente comentar que se utilizó como referencia el valor del consumo de capital fijo reportado por el SCN en su reporte de Cuentas Económicas Integradas (Banguat, 2023b) atendiendo a que los valores registrados en las declaraciones tributarias de los contribuyentes subestimarían el monto total de las depreciaciones totales de los activos en la economía; por su parte, para la estimación de los escudos fiscales se utilizaron las sumatorias reportadas en las declaraciones del ISR para cada uno de los rubros que contempla la Ley y que no fueron considerados en el SCN del Banguat.

El valor residual que se obtiene de las operaciones anteriores se podría connotar como la base teórica impositiva del ISR, en cambio, aún quedan dos pasos importantes a considerar: la suma de las pérdidas reportadas por los contribuyentes registrados en el régimen de actividades lucrativas y la sustracción del EEB e IBM de las actividades reportadas como de consumo propio por el Banguat.

El primero de los aspectos deriva de una interpretación aritmética del EEB por parte del Banguat. De acuerdo con la institución mencionada, el EEB es la diferencia entre el valor agregado y la suma de los costos asociados a la remuneración de los asalariados y a los impuestos netos de subvenciones sobre la producción pagados durante el período, por lo que este residuo es el equivalente a la ganancia o beneficio por su participación en la actividad productiva (Banguat, 2019). De esa cuenta, si el residuo obtenido para una actividad económica es negativo -el equivalente a una pérdida económica-, la suma algebraica de resultados produce una reducción de la suma global de las ganancias obtenidas que es el verdadero valor base de cálculo para el ISR. Como tal, al valor global presentado por el Banguat se le adicionan los valores estimados de las pérdidas obtenidas por los empresarios calificados al régimen de actividades lucrativas en la modalidad de cálculo a partir de la renta imponible; este valor fue suministrado directamente por la SAT en su clasificación por decil de los resultados de los contribuyentes inscritos en dicho régimen.

Es pertinente indicar que solo se suman los valores de las pérdidas efectivamente reportadas por los empresarios, dado a que se asume que los que tienen pérdidas no tienen un aliciente adicional para no reportar sus operaciones ante la SAT.

El segundo paso pendiente implica sustraer el EEB y el IBM de las empresas que dedicaron su actividad al autoconsumo, dado que, en condiciones normales, únicamente procede el pago del ISR sobre aquellas actividades mercantiles que se produjeron específicamente con el propósito de obtener ganancia. Sin embargo, a partir de una consulta realizada al Banco de Guatemala, con el Lic. Víctor Flores Súchite, Director del Departamento de Estadísticas Macroeconómicas de dicha institución, se pudo establecer de que aunque efectivamente la producción para uso final propio, como para el mercado, están contenidas en el reporte de la Cuenta de Producción por Actividad Económica (Banguat, 2023a), la información desagregada del monto de los bienes y servicios dirigidos al consumo o al mercado en forma separada, no se dispone para todos los sectores como sería deseable, especialmente de las actividades que se realizan en el campo del país, tanto en la producción agrícola y avícola para consumo directo de la población. Afortunadamente, en el cálculo realizado por el Banguat, si se dispone de las estimaciones de los valores para consumo propio de las actividades de construcción, de las obras de ingeniería civil, del alquiler de vivienda y de las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; de esa cuenta, estos sí son tomados para el cálculo. Derivado de lo anterior, es pertinente comentar que el valor utilizado para sustraer las actividades dirigidas al consumo propio puede estar subestimado, lo que produce inmediatamente una potencial sobreestimación del nivel de incumplimiento del ISR; incluso con lo anterior, no se tiene información exacta de los valores faltantes, lo que para sociedades como la guatemalteca debiera ser un alerta para la estimación futura en el SCN.

Complementariamente, también el informe mencionado del Banguat reporta actividades no de mercado, en su mayor parte realizadas por la actividad pública, sin embargo, las mismas no se toman en cuenta, dado que, en el cálculo posterior de la SAT, el valor potencial del pago del ISR se sustrae como gasto tributario, por lo que no debiera afectar la estimación del nivel potencial teórico del impuesto.

Al valor obtenido como renta imponible potencial, se le aplica la alícuota general del ISR establecida por la Ley, lo que permite obtener el monto potencial del ISR a cobrar en el país, en el régimen de actividades lucrativas en la modalidad de pago de renta imponible. A dicho valor se le sustraen los montos estimados por la SAT como gasto tributario y de recaudación efectiva para el régimen correspondiente, en el que se incluyen los valores asociados al ISR sobre rentas de capital y de no domiciliados y del pago anticipado del Impuesto de Solidaridad realizado durante el año anterior, lo que permite obtener un residual al que se le denomina incumplimiento tributario. Finalmente, el valor obtenido en el paso anterior se divide entre el monto del ISR potencial, permitiendo establecer la estimación del porcentaje de incumplimiento tributario teórico.

Es pertinente recordar que ante la carencia relativa de datos de las bases teóricas de los otros regímenes considerados en la legislación del ISR, las potenciales rentas que se obtendrían por los agentes económicos procedentes de otras fuentes se desprecian o se asume que su incorporación como gasto deducible para un agente económico implica automáticamente la obtención de una mayor renta para otro agente económico, por lo que si ambos están calificados en el régimen de actividades lucrativas con modalidad de pago de rentas netas, el efecto neto sobre el incumplimiento tributario es cero. También es apropiado comentar que en esta primera etapa de la evaluación no se trata de medir el efecto que implica la utilización de mecanismos de planificación tributaria que utilizan los contribuyentes para reducir el pago efecto del ISR con el uso del arbitraje que permiten los diferentes regímenes establecidos.

3.1.1 Resultados obtenidos

A partir de la información disponible y algunos supuestos comportamentales de las variables, se puede establecer que, preliminarmente, el nivel de incumplimiento tributario del ISR para 2022 osciló en alrededor de Q33,085.1 millones, equivalente al 56.1% del potencial y al 4.5% del PIB; y que aunque representa un incremento respecto de los Q29,420.8 millones estimados para 2021, equivalentes al 54.8% del potencial teórico y al 4.4% del PIB, sí es una mejora respecto de los valores por encima del 60.0% calculados para el período 2018-2020.

El porcentaje mencionado implicaría que para 2022, siguiendo esta metodología relativamente tradicional de estimación del incumplimiento tributario, el Estado no percibió un poco más de treinta y tres mil millones de quetzales, monto que puede asumirse deriva tanto de la creciente actividad del sector informal, del contrabando, de los flujos ilícitos de capital y, por supuesto, de las prácticas de planificación tributaria de los contribuyentes afiliados. Es pertinente comentar que, aunque no es el propósito de esta investigación, la información de la SAT y también de la producción por sector económico proporcionada por el SCN del Banguat, permitiría estimar el nivel de incumplimiento en cada una de las grandes actividades económicas, con ciertos supuestos, lo que facilitaría el esfuerzo fiscalizador de la autoridad tributaria.

El valor obtenido es importante dado que con los supuestos comportamentales y la información completa se puede hacer una medición de la eficiencia en la administración del impuesto; sin embargo, el punto de mayor relevancia lo denota la trayectoria de los valores en el tiempo. Por ello, al menos a partir de estos cálculos iniciales, parece que el trabajo de la administración tributaria ha rendido una disminución del incumplimiento en el ISR, haciendo necesario el fortalecimiento estratégico de la misma para garantizar que la mejora sea sostenible en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, aun cuando el análisis necesario para comprender la dimensión de la evasión tributaria y los métodos utilizados por los empresarios para evitar el pago de impuestos excede la dimensión propuesta por este estudio, sí es pertinente comentar sobre algunas de las discrepancias reportadas entre los valores que registran las cuentas nacionales y las bases de datos de la SAT, que derivan de declaraciones electrónicas, por lo que su información es muy confiable, que son dramáticas y que implicarían planificación fiscal agresiva y mecanismos de defraudación.

El primer aspecto para analizar es la discrepancia que se presenta en el nivel de ventas reportadas por los agentes económicos en comparación al VBP registrado por el Banguat. En 2018, por ejemplo, el VBP del SCN alcanzó Q871,891.1 millones, mientras que el total de ventas de bienes y servicios reportadas por todos los contribuyentes sin distinción de calificación fiscal, de acuerdo con sus declaraciones ante la SAT, alcanzó Q765,255.2 millones; además, de acuerdo al SCN, la producción dirigida al uso propio fue de Q56,385.1 millones, mientras que los valores de producción no destinada al mercado -que en su mayor parte están asociadas a la producción del sector público y que no presentan declaraciones ante la SAT- alcanzaron Q65,836.91, lo que implicaría que el VBP de mercado planteado por el Banguat sería de Q749,669.06 millones.

Sin mayor análisis, los valores que reportan una discrepancia del 2.1%, pudieran considerarse convergentes, mas, si se recuerda que la información de la SAT no incorpora las transacciones registradas en el sector informal, la conclusión inmediata derivada

TABLA 6

Estimación del nivel de incumplimiento del ISR en el régimen de actividades lucrativas en la modalidad de rentas imponibles, período 2018-2022

Rubro	2018	2019	2020	2021	2022
Valor bruto de la producción	871,891.1	927,672.0	921,951.9	1,059,303.5	1,171,575.1
(-) VBP de los regímenes simplificados	127,953.3	132,355.6	115,250.6	138,350.4	158,764.0
VBP excluido regímenes simplificados	743,937.8	795,316.4	806,701.3	920,953.1	1,012,811.1
(-) Consumo intermedio	302,083.9	317,286.7	311,641.6	377,995.1	415,697.2
Valor agregado	441,853.8	478,029.7	495,059.6	542,958.0	597,113.9
(-) Impuestos netos de subvenciones	31,504.5	34,281.0	33,001.5	39,281.3	43,199.2
(-) Deducciones	219,727.0	233,006.2	239,774.5	260,464.7	286,545.4
Remuneración de los asalariados	172,256.2	184,540.6	187,872.9	205,350.7	225,832.9
Depreciaciones	32,535.2	34,914.2	36,959.5	38,890.3	42,769.3
Escudos fiscales primarios	14,935.6	13,551.4	14,942.0	16,223.7	17,943.2
Base gravable ISR	190,622.4	210,742.6	222,283.7	243,212.0	267,369.3
(+) Pérdidas reportadas	8,809.7	9,739.5	10,946.5	9,741.7	10,709.3
(-) EEB e IBM de consumo propio	32,388.6	34,101.9	36,272.7	38,180.8	41,973.2
ISR potencial	41,760.8	46,595.0	49,239.4	53,693.2	59,026.3
Gasto tributario	3,240.2	3,447.1	3,708.1	4,466.6	4,701.9
Recaudación efectiva	13,003.1	13,802.8	14,265.0	19,805.8	21,239.3
Incumplimiento tributario	25,517.6	29,345.1	31,266.2	29,420.8	33,085.1
% de incumplimiento tributario	61.1%	63.0%	63.5%	54.8%	56.1%
PIB	551,368.1	593,972.0	600,089.4	665,567.9	736,109.0
% del PIB	4.6%	4.9%	5.2%	4.4%	4.5%

Nota. Los datos macroeconómicos para 2022 son estimados por el Icefi a partir de la estructura de las cuentas nacionales de 2021. De la misma forma, los datos de las pérdidas reportadas para 2018 y 2021, así como los escudos fiscales primarios para 2021 son estimados por el Icefi.

Fuente: Estimación propia con datos del Banguat y la SAT.

sería que el monto planteado por el SCN del Banguat está subestimado, o que el valor de las ventas reportados por las empresas ante la SAT estaría sobreestimado, lo que a primera vista pareciera ilógico. Como tal, si el valor del VBP registrado por el Banguat está subestimado, entonces el nivel de incumplimiento tributario también lo está, dado que habría una cuantificación menor del volumen de operaciones de mercado realizadas por los contribuyentes en la economía.

El problema parece no devenir de la estimación de los valores no de mercado y de autoconsumo, dado que estos no alteran el cálculo del incumplimiento tributario, porque teóricamente la SAT establece cuál es el valor del gasto tributario asociado a las entidades públicas y otros agentes económicos exentos, además que en sus versiones previas de estimación de incumplimiento tributario, la SAT sí dedujo apropiadamente los valores de producción para autoconsumo. Por ello, el problema parecería estar más asociado a una subestimación de los valores planteados por el SCN, lo que no debiera ocurrir si se considera que el Banguat utiliza información de la administración tributaria; no obstante, si las estimaciones del SCN desprecian dicho elemento y descansa en gran parte, como lo sugiere la metodología planteada, en información de encuestas, podría validarse dicho problema.

A pesar de lo anterior, existe la posibilidad de que las empresas de Guatemala, utilizando el mecanismo de arbitraje asociado a la diferencia de pago de ISR en diferentes regímenes, estén planteando un valor mayor de ventas generales al producir que servicios que teóricamente son normales para una institución se presten por un teórico contribuyente ajeno, el que paga un 5% de ISR, pero le permite a las empresas deducir el 25.0%; de allí que la sobreestimación de los valores de ventas reportados ante la SAT no parece tan fuera de lo normal y encaja perfectamente en uno de los mecanismos más utilizados como escudos fiscales secundarios que serán mencionados en la siguiente sección.

De esa cuenta, aunque los valores del VBP y de las ventas parecen diferir, la razón parece ser fiscal y no económica, ni de registro estadístico, haciendo que el cálculo realizado del SCN se considere razonablemente correcto de entrada. Empero, dado que no contempla los escudos fiscales secundarios, está muy por encima de lo que verdaderamente podría la SAT exigir a los contribuyentes que aporten.

Otra discrepancia dramática entre las cuentas del SCN y las reportadas por los contribuyentes ante la SAT, está en la determinación de los gastos para generar rentas y en el margen bruto de ganancia planteado. De acuerdo con las declaraciones de los contribuyentes calificados ante la SAT en la modalidad de pago de rentas netas, el margen de ganancia sobre ventas para 2018 de los contribuyentes exentos fue de 31.8% y -63.2% si reportaban rentas exentas y gravadas, y de 24.3% y 4.4%, respectivamente, para los contribuyentes no exentos al pago del impuesto. Intuitivamente se avizoran prácticas de contabilidad creativa por parte de los contribuyentes, dado a que, aunque sí existe alguna diferencia en las rentas consideradas gravadas o exentas, parece poco probable que existan discrepancias tan severas en la operatoria de los empresarios, tan solo por ser exentos o afectos o por si están trabajando rentas gravadas o no. De acuerdo al SCN, siguiendo el mismo patrón de declaración y restando el consumo de capital fijo, así como los escudos fiscales primarios, el margen de ganancia para 2018 sería del 25.9%, el que se considera relativamente razonable para la existencia de una empresa, pero que también discrepa de los valores reportados por los contribuyentes ante la SAT.

La principal diferencia se reporta en la determinación del costo de ventas y que da lugar a diferentes manejos contables por parte de los contribuyentes. Así, mientras que los empresarios reportaron en 2018 Q361,872.2 millones solo para este valor en sus declaraciones ante la SAT, sin considerar todos los demás gastos administrativos, generales y de funcionamiento que implican alguna adquisición a otro agente económico, el SCN reportó un consumo intermedio de Q354,070.8 millones, que conforme a la definición del Banguat, incluye prácticamente la totalidad de las compras realizadas por la empresa. De esa cuenta, si hay algún elemento en donde se esconde de mayor forma la evasión tributaria en los contribuyentes calificados al ISR, este parece que está en la determinación del costo de ventas en donde habrá que fortalecer los controles para evitar el uso de documentación falsa para tratar de justificar deducciones.

Paradójicamente, el valor de las remuneraciones a los asalariados reportada por los contribuyentes afectos al pago del ISR, incluyendo aquellas relacionadas con el pago a propietarios y accionistas, que no tienen justificación teórica representaron, en 2018, Q87,503.0 millones en deducciones, muy por debajo del techo de Q201,883.3 millones estimado por el SCN. Sin embargo, nuevamente, dicho mecanismo se explica fácilmente en las prácticas de planificación fiscal agresiva que siguen los empresarios, en donde adquieren «servicios» por parte de trabajadores en relación de dependencia, pero los registran en otro tipo de gastos en los que no generan prestaciones en el largo plazo. Lo anterior, que es preocupante para el sector laboral del país, no implica necesariamente una estrategia de evasión del ISR, ya sea que al trabajador se le remunere de forma directa o por medio de la prestación teórica de un servicio, la deducción es equivalente.

Los elementos anteriores permiten concluir que si bien es cierto los datos macroeconómicos calculados por el Banguat difieren significativamente de los presentados por los empresarios en las declaraciones realizadas a la SAT durante cada uno de los años de la serie, especialmente en las deducciones presentadas que no necesitan respaldo de facturas inmediatas, la información obtenida sí es de mucha utilidad y permite a la administración tributaria reafirmar sus hallazgos sobre muchas prácticas de evasión y elusión fiscal que reducen los ingresos efectivos al fisco.

3.2 Metodología general para el cálculo del incumplimiento en el régimen de trabajadores en relación de dependencia

Entre los problemas que enfrenta la estimación del nivel de incumplimiento del ISR en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, están: (a) el monto total de salarios que están afectos al pago de dicho tributo, el cual no se conoce debido a que aunque el INE realiza una estimación del salario medio pagado tanto en los sectores formal como informal, no se identifica la dispersión de dichos pagos, lo que impide calcular apropiadamente el porcentaje de los trabajadores que no estarían sujetos al pago del impuesto; (b) la carencia de la distribución de las remuneraciones por rangos de pago, que impide identificar el nivel efectivo de contribución que tendría cada uno de los sujetos calificados en dicho régimen; y (c) la falta de información estadística sobre las deducciones que se aplican los diferentes contribuyentes y que reducen el pago efectivo del impuesto.

Así y todo, y a pesar de lo anterior, el presente documento realiza una estimación que puede mostrar, en términos generales, una aproximación al nivel de incumplimiento en este régimen, a partir de la aplicación de una serie de supuestos, con la información pública disponible.

En ese sentido, y aunque en los datos de la ENEI 2022 (2023) no se consigna la estimación del número de personas que conforman la población económicamente activa del país, en su versión anterior el INE sí dejó establecido que son alrededor de 7.4 millones de personas las que integran ese importante agregado laboral, de los que alrededor del 97.0% se encontraba ocupada y únicamente el 3.0% en condiciones de desempleo abierto. También, el estudio indica que el 71.1% de la población ocupada se desempeña en el ámbito informal, especialmente en las actividades económicas de agricultura y comercio, que concentran el 62.4% de los trabajadores.

Por otro lado, y con mucha importancia para el presente documento, los datos del INE reportan que el ingreso medio mensual de los trabajadores en el país es de Q2,850.00, en donde el salario para los hombres osciló en torno a Q3,143.00 mensuales y el de las mujeres de Q2,335.00 mensuales; lamentablemente, la información suministrada no contempla una distribución por intervalos de ingresos obtenidos, por lo que no es posible conocer el número de personas que se encuentran ubicados en los diferentes rangos de ingresos posibles.

Por otro lado, en sus datos abiertos de 2022, el IGSS (2023) reporta que el número de afiliados a dicha institución alcanzó 1,479,603 personas a ese año, equivalente, conforme sus datos, al 70.0% de la población laboral formal y al 20.0% de la PEA total. Estos datos son relativamente convergentes con los presentados por el INE dado que si el 71.1% de la población se desempeña en el ámbito formal, el techo de los empleos en el área formal sería de alrededor de 2.1 millones de personas; como tal, se puede intuir que existen alrededor de 635,000 que, aunque se desempeñan en el ámbito formal, no cotizan a la seguridad social. También, el IGSS reporta que la masa salarial de los empleados cotizantes alcanza Q92,078.6 millones, lo que implica un salario medio mensual cotizado de Q5,186.00, muy por encima de los valores estimados por el INE para el total del país, aunque este último dato obviamente incluye las remuneraciones al sector informal que se conoce que son significativamente menores.

Afortunadamente, este último valor es relativamente comparable al monto de salarios directos reportados por los contribuyentes declarantes ante de la SAT -incluye el pago de aguinaldos, bonificaciones anuales, indemnizaciones y similares-, cuyo monto para 2022 se estima en torno a Q88,903.0 millones, lo que confirma el hecho que prácticamente los patronos que registran a sus empleados en el IGSS son esencialmente los mismos que presentan declaraciones ante la SAT; asimismo, se confirma la práctica de registrar como salario una parte del pago que se realiza en materia laboral y el resto como honorarios o servicios pagados a fin que la documentación sea por medio de facturas, evitando la creación de pasivo laboral.

Al margen de lo anterior, que implica un manejo inapropiado de las relaciones obrero-patrono y que debiera ser una alerta para las autoridades correspondientes, si se utiliza la información disponible y se asume que el resto de trabajadores formales que no cotizan en el IGSS también reportan un salario medio similar al de las empresas que reportan ante el IGSS y la SAT, la masa salarial de los empleados formales oscilaría en torno a Q131,540.9 millones, dejando una masa salarial pendiente de asignar, dado el cálculo realizado por el SCN, por el orden de Q129,692.6 millones que se estima corresponde a

los trabajadores ubicados en el sector informal -cerca de 5.92 millones-, los que tendrían un ingreso medio mensual de alrededor de Q1,825.63.

Como se mencionó previamente, la carencia de datos de encuestas de ingresos y gastos para todo el país impide conocer el nivel de dispersión de los salarios de los trabajadores. Sin embargo, afortunadamente, la SAT sí dispone de una distribución por intervalos de los ingresos de los trabajadores en relación de dependencia, de los cuales se puede desprender el porcentaje de aquellos que quedan no afectados por no alcanzar un monto salarial equivalente a la deducción única establecida en la Ley, y los ingresos del resto de trabajadores identificados por deciles. Como tal, y solo para efectos prácticos, se puede utilizar como *proxy* de la dispersión de los trabajadores en el sector informal la registrada en los salarios reportados por los trabajadores que presentaron declaración ante la SAT, y que es de Q2,216.87 mensuales.

A partir de ello, se puede crear una distribución relativamente normal de los salarios pagados en el sector informal que, aunque tendría la misma forma de la curva de distribución de los salarios pagados en el sector formal, reportaría un diferente valor medio. Atendiendo a los supuestos establecidos, se podría intuir que el 99.0% de los salarios pagados en el sector informal se encontrarían por debajo de Q6,259.37 mensuales y, concretamente, que tanto solo el 15.87% de los salarios totales de dicho sector, equivalente a unos Q20,568.4 millones, habrían servido para remunerar a personas cuyos salarios estarían por encima de la deducción mínima establecida por la Ley, de Q48,000.00 anuales.

De igual forma y practicando una expansión de la curva de la distribución normal de salarios pagados ante la SAT, se puede calcular la forma como se distribuyen todos los salarios de los trabajadores que se ubican en el sector formal. De esa cuenta, y asumiendo que el resto de trabajadores que no reportan ante la SAT tienen la misma estructura salarial de los que sí presentan sus declaraciones anuales ante el patrono, se puede calcular que para el 2022, alrededor de Q162,446.4 millones habrían sido asignados para el pago de cerca de 6 millones trabajadores que reportan salarios por debajo de Q4,000.00 mensuales -monto de la deducción única-, lo que conforme la Ley del ISR los convierte, en esencia, en contribuyentes no afectados.

Como tal, del monto total de remuneraciones a los asalariados estimado para 2022, solo alrededor de Q98,787.1 millones estaría afecto al pago del ISR (37.8% del total de remuneraciones a los trabajadores del país).

A partir de este valor, se asume que la distribución de los salarios totales afectados (sectores formal e informal) reportan la distribución por rango de ingresos que utiliza la SAT y que englobaría a prácticamente el 80.0% de estos trabajadores. A partir de ello, se pueden simular, para cada rango de ingresos, las deducciones correspondientes establecidas en ley y se calcula para cada intervalo el monto total del impuesto a pagar, al que se le deduce el gasto tributario calculado por la SAT para los rubros considerados como exentos o deducciones y la recaudación reportada para cada año. El valor residual es el incumplimiento tributario para este régimen.

TABLA 7

Estimación del nivel de incumplimiento del ISR en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, período 2018-2022. Cifras en millones de quetzales

Rubro	2018	2019	2020	2021	2022
Total remuneraciones	201,883.3	215,251.6	214,713.7	236,199.6	261,233.5
(-) Salarios no afectos sector informal	85,358.7	90,824.0	83,870.3	98,015.1	109,124.1
(-) Salarios no afectos sector formal	45,736.8	48,765.4	44,785.6	48,212.4	53,322.3
Salarios afectos	70,787.8	75,662.2	86,057.8	89,972.1	98,787.1
ISR potencial a partir de la distribución de ingresos afecta	3,040.7	3,250.1	3,854.0	4,012.5	4,405.7
(-) Gasto tributario	630.7	730.1	646.1	815.4	894.8
(-) Recaudación realizada	1,658.5	1,846.3	1,953.1	2,190.5	2,482.4
Incumplimiento	751.5	673.7	1,254.9	1,006.6	1,028.5
Nivel de incumplimiento	24.7%	20.7%	32.6%	25.1%	23.3%

Nota. Para la estimación del monto de salarios afectos y del ISR potencial, se utilizó la información disponible de la masa salarial total del Banguat y del IGSS, así como la estructura de recaudación del impuesto en el régimen de trabajadores en relación de dependencia suministrada por el SAT.

Fuente: Icefi con datos del Banguat, SAT, INE e IGSS.

3.2.1 Resultados obtenidos

Siguiendo la metodología propuesta, la que puede ser objeto de mejoras a partir de la disponibilidad de una mejor calidad de datos, se puede intuir que entre el 20.0% y 25.0% del potencial teórico del Impuesto Sobre la Renta que correspondería entregar a las arcas fiscales en la forma de aportes a los trabajadores en relación de dependencia no se percibe. La serie permite indicar que, al menos en apariencia, las acciones de control por parte de la autoridad recaudadora parecen tener buen efecto, al extremo que se reportó una trayectoria decreciente del incumplimiento tributario de 2018 a 2019 y de 2021 a 2022; los datos de 2020 no pueden considerarse comparables atendiendo a la crisis sanitaria que enfrentó el mundo.

La estimación sugiere también que la principal causa del incumplimiento tributario se encuentra tanto en la informalidad del trabajo en relación de dependencia en ciertos segmentos económicos, como en la práctica que es utilizada por muchos empresarios de retribuir a los trabajadores en la forma de pagos por servicios prestados que son facturados, a fin de evitar la acumulación de pasivo laboral, y que si bien es cierto no ocasiona un problema real de pago del ISR, producto que ambos tipos de gastos son deducibles, sí produce un beneficio extraordinario a los patronos al disfrutar de cierto monto de crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado.

Lo anterior denota que en la práctica al menos parte del incumplimiento del régimen de los trabajadores en relación de dependencia reduce el del régimen de actividades lucrativas; sin embargo, no existe una forma exacta de calcular el efecto debido a la carencia real de estadísticas en el país. No obstante lo anterior, sí se podría calcular un *proxy* de este, si por medio de la SAT se determina el nivel de facturación que las empresas utilizan de calificados al régimen de trabajadores en relación de dependencia en forma permanente, lo que implicaría la simulación de la prestación de un servicio.

04

Una estimación del impacto tributario de los escudos fiscales

De acuerdo con Dixit y Pindyck (2014), la inversión empresarial se refiere a un acto en el que se incurre en un costo inmediato a cambio de recompensas futuras mayores. Por supuesto que, para la determinación de si es conveniente realizar el esfuerzo inversor, existen una serie de procedimientos prácticos y aspectos que el potencial empresario debe tomar en consideración dentro de los que destaca la cuantificación del costo de oportunidad empresarial, el riesgo al que se somete la inversión y el efecto sobre la ganancia empresarial de las reglas fiscales existentes, entre otras cosas, que pueden afectar la decisión de inversión. En forma complementaria, Myers (2002) sostiene que, en la determinación tanto de la decisión de inversión como de la estructura de capital, interviene en forma importante el *trade-off* que se ocasiona como consecuencia de los beneficios fiscales, el costo de bancarrota y los efectos negativos causados por el endeudamiento, tanto en el manejo de liquidez de la empresa, como la solvencia de largo plazo.

La forma más común que se utiliza para identificar el efecto de los beneficios fiscales sobre las decisiones de inversión y particularmente sobre la definición de la estructura del capital, se encuentra en el cálculo del costo promedio ponderado del capital, en donde al incorporar las deducciones al pago del ISR por el pago de intereses vinculados con la contratación de la deuda, se ocasiona un relativo abaratamiento del crédito procedente de terceros que podría financiar la inversión, y que en mercados financieros imperfectos puede ocasionar un cierto sesgo hacia la contratación de deuda con terceros, antes de la capitalización de la empresa.

Sin embargo, los beneficios fiscales que pueden obtener los empresarios como consecuencia de las decisiones del aparato estatal de introducir elementos que reduzcan el pago del ISR son mucho más amplios, al extremo que en muchas oportunidades terminan siendo determinantes para ubicar la inversión, si el resto de las condiciones sistémicas son relativamente apropiadas. Gran parte de las renuncias fiscales que tienen efecto sobre las decisiones de inversión son aquellas en las que se formaliza el hecho generador del impuesto, pero una decisión de política económica dirigida teóricamente a fomentar el ahorro, la inversión o empleo, puede ocasionar que los obligados tributarios queden exentos de su cumplimiento, por lo que el margen de ganancia de las empresas beneficiadas se incrementa artificialmente como consecuencia de estos beneficios. A estas renuncias fiscales se les conoce como gasto tributario, y si bien es cierto, son muy importantes para las decisiones empresariales, el apartado actual no se refiere precisamente a ellas.

El presente segmento del documento se refiere a las decisiones de política fiscal que incorpora algún tipo de deducción extraordinaria en el cumplimiento tributario, y que en su mayor parte no tienen una justificación teórica inmediata, pero que ocasionan que al

aplicarse produzcan un efecto negativo sobre el pago del Impuesto Sobre la Renta. A estas deducciones, que regularmente son de aplicación general, se les conoce con el nombre de escudos fiscales.

Un escudo fiscal se conceptúa como la aplicación de una deducción a la renta imponible en la determinación del pago del ISR, y que, aunque se encuentra fundamentado en la legislación vigente, en la mayor parte de los casos no representan gastos necesarios para la reproducción de la renta, por lo que no existe una justificación teórica real para su incorporación. Así, dado que la aplicación de un escudo fiscal necesariamente implica un menor pago de impuestos y consecuentemente una elevación de los flujos de fondos que se obtienen del negocio, automáticamente producen una mayor rentabilidad y, como tal, en términos actualizados, una elevación del valor de la empresa o por lo menos del valor esperado de la inversión a realizar.

La aplicación de estas deducciones produce una separación inmediata de los valores asociados a la determinación de la rentabilidad empresarial y a la definición de la renta imponible para la aplicación del ISR, produciendo la ilusión de que la empresa dispone de dos contabilidades: una financiera para establecer el rendimiento del negocio y otra fiscal en la que se registran todas las deducciones que producirán un pago menor del impuesto.

Ahora bien, la clave para establecer qué deducciones pueden considerarse como escudos fiscales se encuentra en la definición de renta tributaria que establece que es aquella que considera los ingresos de un sujeto económico menos aquellos gastos que se consideran como fundamentales para reproducir la renta y consecuentemente permitirle que en el período siguiente realice nuevamente su actividad productiva. Así, para las actividades lucrativas, a los ingresos derivados de la comercialización de bienes o servicios se deben deducir apropiadamente todos aquellos gastos que son necesarios para el proceso de producción, dentro de los que destacan los costos de venta, los costos administrativos y financieros, los asociados al transporte y otros, que claramente son indispensables. También, para las personas individuales, la principal deducción es la asociada a aquellos gastos que el individuo deberá incurrir para reproducir su capacidad productiva para el siguiente ejercicio.

Sin embargo, en la práctica, tanto en el régimen de actividades lucrativas, como en el de trabajadores de relación de dependencia, existen algunas deducciones que reducen el pago efectivo del ISR y que, en muchos casos, no tienen justificación económica real. Algunos de ellos, especialmente en el régimen para trabajadores, son considerados como gasto tributario por la SAT, atendiendo a que no todos los contribuyentes del ISR disfrutan de los mismos beneficios; con todo, algunas deducciones consideradas para las actividades lucrativas, dada su generalidad, no se consideran como tales y aunque reducen la capacidad efectiva de recaudación, no se cuantifican.

Dentro de las deducciones que disfrutan los contribuyentes que realizan actividades lucrativas y que no encuentran justificación dentro del proceso propio de producción están, entre otros:

- a. **Las amortizaciones a los gastos de organización e instalación**, que si bien son gastos que realizó el contribuyente previo a iniciar el proceso de producción, en la práctica forman parte de la inversión original. Incluir estas como deducciones implica que, al menos en parte, el Estado subsidia al inversionista en el proceso de inversión, haciendo que el valor actual efectivo de esta se reduzca y por ende produzca que el margen de rentabilidad se eleve.

- b. Los sueldos y salarios, gastos de representación, viáticos y otros gastos pagados a los accionistas, propietarios y similares,** dentro de los que se incluye el uso de bienes y servicios de la empresa que representan gastos personales y elevan los gastos de la empresa y consecuentemente reducen la renta imponible del impuesto. En términos generales, cuando un empresario realiza una inversión, espera que el flujo de fondos a percibir debidamente actualizado compense la inversión realizada, por lo que los pagos que recibirá se entienden como un valor residual a su gestión. La incorporación de esta figura en la legislación da pie a una especie de anticipo a los valores residuales a recibir, lo que no estaría necesariamente mal si tuviera simplemente un impacto financiero y de recuperación parcial de la inversión; no obstante, en la práctica contable guatemalteca, dichos gastos son considerados como deducibles del impuesto, lo que quiere decir que el Estado de Guatemala promueve la recuperación parcial de la inversión y la subsidia al percibir la deducibilidad. Esta práctica no solo reduce el pago efectivo del ISR, sino también impide la capitalización de la empresa, dado a que cuando culmina cada ejercicio fiscal, la empresa ya no reporta ganancias o su nivel de utilidad contable es muy pequeño, dificultando la capitalización a futuro y la ampliación de las actividades productivas.
- c. Las donaciones u otras asignaciones para pagos no necesarios para el funcionamiento de la empresa:** En muchas latitudes estas son consideradas como *liberalidades*, que de alguna forma demuestran la calidad moral de las personas que son propietarias de la empresa o de los agentes individuales; sin embargo, es claro que estas no son necesarias para el proceso de producción. Así, al permitir su deducción de la renta imponible, implica que parte de la donación está siendo aportada por el propio Estado, reduciendo el valor moral de los aportes de los individuos que las otorgan y permitiendo que su aporte se convierta en una estrategia de planificación fiscal.
- d. Las reservas técnicas, para riesgos, contingencias o para cuentas incobrables, incluyendo las pérdidas cambiarias:** Una de las características fundamentales de la inversión es que el empresario trata de maximizar las utilidades, dado cierto nivel de riesgo intrínseco en el tipo de inversión seleccionado. Dentro de los riesgos incurridos por el empresario se encuentran los riesgos operativos dentro de los que se cuentan: la mala administración de las cuentas por cobrar, de los activos en moneda extranjera, debido a descalce de operaciones o decisiones inapropiadas de la gerencia, del manejo de inventarios, entre otros aspectos. Como tal, el empresario toma la decisión de invertir cuando la rentabilidad compensa el riesgo calculado, dadas las diferentes condiciones operativas y económicas analizadas, y anticipa los potenciales costos asociados a los riesgos establecidos. De esa cuenta, al permitirse la deducción de este tipo de reservas para el empresario en la declaración del ISR, el Estado reduce el riesgo empresarial y absorbe, al menos en parte, la volatilidad de la inversión, que si bien puede verse como una buena estrategia para mejorar su estabilidad en el tiempo, implica necesariamente una reducción en el pago del ISR.

A los rubros anteriormente descritos y otros que se presentan como deducciones directas del pago del ISR, se les conoce en el ámbito guatemalteco como *escudos fiscales primarios*, dado que, si bien es cierto que implican una reducción en pago del ISR, su utilización en la planificación fiscal es más tradicional y aunque puede representar algún tipo de simulación, en su mayor parte, su aplicación es directa.

Sin embargo, en los últimos tiempos y especialmente a partir de la reforma realizada a la Ley del ISR en 2012, las decisiones de los agentes económicos que realizan actividades

lucrativas se han visto influenciadas por la posibilidad de planificar sus actividades económicas a partir de la simulación de hechos que facilitan la reducción del pago del ISR. Concretamente, los principales problemas se originan como consecuencia de la posibilidad de que los empresarios puedan deducir de su pago del ISR, gastos que se producen en regímenes en donde los pagos efectivos son inferiores, debido a que se encuentran sujetos al pago de tasas menores.

De esa cuenta, en la actualidad abundan, sin una cuantificación específica, situaciones en donde diferentes empresas aprovechan a registrar a teóricos grupos de proveedores como pequeños contribuyentes del IVA en donde deberán pagar entre el 4% y 5% como tasa, o en el régimen simplificado de actividades lucrativas del ISR en donde pagarán entre el 5% y 7%, para que les extiendan facturas por las que podrán deducir renta imponible afecta al 25.0%. Por ello, muchas empresas segregaron sus actividades de mensajería, limpieza, seguridad, publicidad y otros, encargándolas a empresas satélite que realizan las mismas actividades que desarrollaban antes, con esencialmente los mismos costos, pero en las que el efecto tributario por su utilización implica un ahorro entre el 18.0% y el 21.0% del ISR a pagar. A la utilización de estos mecanismos, permitidos por la ley vigente, se les acostumbra a llamar *escudos fiscales secundarios*.

La cuantificación del efecto de los escudos fiscales es una temática que aún se discute en los círculos académicos, especialmente en los aspectos relacionados con el impacto de la decisión de inversión. Así, de acuerdo con la definición del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) no parece existir consenso sobre el método para calcular el valor de los escudos fiscales, dado que mientras la mayor parte de autores lo miden en términos del ahorro fiscal causado, otros lo definen como ahorro fiscal descontado, especialmente en los términos relacionados con el apalancamiento; por su parte, el IESE lo considera como la diferencia entre los valores actualizados de dos flujos de caja diferentes, uno considerando los impuestos y otro considerando los efectos beneficiosos de las deducciones (IESE, 2023).

Para efecto del presente estudio, dado que lo que se persigue es evaluar el impacto sobre los ingresos fiscales, se define el valor de los escudos fiscales como la renuncia fiscal efectiva asociada a la aplicación de los criterios establecidos en la Ley que facilitan a los empresarios la reducción del pago del ISR durante un ejercicio fiscal.

4.1 Cuantificación del efecto de los escudos fiscales primarios

La estimación del efecto fiscal de los escudos fiscales primarios es relativamente sencilla, dado que los datos se obtienen directamente de las declaraciones de los contribuyentes que, en la actualidad, es recibida en forma electrónica por la SAT. De esa cuenta, los datos que corresponden a cada una de las deducciones que, discutiblemente, pueden considerarse injustificadas para el desarrollo de las actividades económicas empresariales que son detalladas en forma directa.

Es importante recordar que el argumento primario relacionado se encuentra en la construcción del excedente de explotación del SCN del Banguat, el que a partir del valor bruto de producción, equivalente a la sumatoria de las ventas de bienes y servicios, deduce los gastos de las diferentes actividades económicas que desarrollaron las empresas y que se consideran indispensables para el efecto.

Atendiendo a lo anterior y por medio de la utilización de los datos estadísticos suministrados por la SAT, se puede concluir que en 2022 el monto de las deducciones que pueden considerarse como escudos fiscales primarios alcanzó Q17,943.2 millones, equivalente a alrededor del 2.4% del PIB. Es pertinente recordar que la mayor parte de estas deducciones habrían sido eliminadas de la propuesta del Grupo Promotor del Diálogo Fiscal que dio origen a la reforma fiscal de 2012; sin embargo, la mayor parte fueron reestablecidas por el gobierno de turno en negociaciones con el sector privado, previo a su aprobación y el resto por medio de una contrarreforma aprobada en 2013, dirigida a reducir el pago efectivo de los contribuyentes afiliados al ISR, por lo que la utilización de estos criterios de deducción en la actualidad es completamente legal.

TABLA 8

Guatemala: deducciones practicadas en la declaración del ISR por contribuyentes afiliados al régimen de actividades lucrativas en su modalidad de pago por medio de la determinación de renta imponible y que constituyen escudos fiscales primarios, y estimación del sacrificio fiscal por su aplicación. Cifras en millones de quetzales

Rubro	2018	2019	2020	2021 est.	2022
Sueldos pagados a socios o consejeros, cónyuges o parientes dentro de los grados de ley	914.0	1,053.4	1,115.8	1,611.0	1,781.8
Dietas	564.1	590.5	576.9	757.5	837.8
Inversión en beneficio de trabajadores	214.1	253.7	234.1	303.6	335.8
Tierras laborables adjudicadas gratuitamente a los trabajadores	0.4	1.4	0.8	1.4	1.5
Pérdidas por extravío, rotura, daño, evaporación, descomposición o destrucción de los bienes, por delitos, daños por fuerza mayor o caso fortuito contra el patrimonio	312.7	341.3	341.4	331.6	366.7
Amortizaciones	2,006.2	1,910.8	1,945.1	1,769.0	1,956.5
Cuentas incobrables	4,887.5	5,725.1	6,664.8	5,645.1	6,243.4
Reserva técnicas y matemáticas (exclusivo para aseguradoras y entidades financieras)	1,109.2	992.0	1,146.6	1,649.5	1,824.3
Donaciones	187.2	290.3	186.3	490.3	542.3
Donaciones a favor del Estado, universidades entidades culturales o científicas	231.0	146.6	170.9	142.2	157.3
Pérdidas cambiarias	4,509.2	2,246.3	2,559.3	3,522.6	3,895.9
Total	14,935.6	13,551.4	14,942.0	16,223.7	17,943.2
PIB	551,368.1	593,972.0	600,089.4	665,567.9	736,109.0
Como % del PIB	2.7%	2.3%	2.5%	2.4%	2.4%

Nota. Los datos de 2021 son estimados. La información para los años 2018-2020 y 2022 fue proporcionada por la SAT en un formato estadístico.

Fuente: Icefi con datos de la SAT y del Banguat.

4.2 Cuantificación del efecto de los escudos fiscales secundarios

La cuantificación del efecto fiscal del uso de los mecanismos de arbitraje que han sido dispuestos en la legislación nacional para reducir el pago de impuestos por el grupo empresarial, especialmente en el ISR, y que se consideran como escudos fiscales secundarios, es sumamente complicada, debido a que los mismos derivan de la simulación de actividades económicas que no quedan registradas como tal, sino que únicamente se perciben sus efectos prácticos.

En términos generales, el uso más generalizado de este mecanismo se originó con la reforma tributaria de 2012 cuando en la aprobación del Decreto 10-2012 del Congreso de la República, «Ley de Actualización Tributaria», se incluyó la pertinencia de las deducciones respaldadas con facturas de pequeño contribuyente y en forma irrestricta a las facturas emitidas por los contribuyentes calificados en el régimen simplificado del ISR, en lugar de regular un máximo de deducibilidad. Esta condición habilitó la posibilidad legal de simular compras de bienes y servicios a contribuyentes que están legalmente autorizados a tan solo pagar un monto regular del 5.0% de las ventas realizadas, pero facultan al comprador a realizar una deducción que le reduce un pago equivalente al 25.0% de sus ganancias.

La condición descrita se agravó cuando el Congreso de la República, nuevamente abusando de la facultad otorgada por medio del criterio de legalidad tributaria, y esta vez con poca oposición por parte del Ejecutivo de turno, aprobó el Decreto 7-2019, «Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria», que además de establecer la posibilidad de que los contribuyentes agropecuarios dejaran de pagar ISR, creó, en su Artículo 8, el denominado régimen electrónico de pequeño contribuyente y especial de contribuyente agropecuario, por medio del cual, cuando los sujetos calificados emiten facturas electrónicas, su pago efectivo se reduce del 5.0% al 4.0% del valor de la transacción, pero por supuesto con posibilidad de que al emitir dicho documento la deducción en el régimen general sigue permitiendo un ahorro del 25.0% del ISR a los grupos empresariales.

Los mecanismos aprobados en los dos instrumentos legales de referencia produjeron dos efectos negativos sobre la percepción del ISR:

- a. Eliminaron la obligatoriedad de pago del ISR al sujeto pasivo cuando el mismo se califica en un régimen simplificado incluido en la Ley del IVA, causando un aumento de los componentes no tributables o del gasto tributario, conforme lo interprete la administración tributaria.
- b. Facultaron para los contribuyentes calificados al régimen de actividades lucrativas en su modalidad de pago sobre rentas imponibles a realizar compras a cualquier contribuyente calificado en los regímenes simplificados del IVA y en el mismo simplificado de actividades lucrativas del ISR, con lo que puede documentar sus gastos y ahorrar un pago por ISR, equivalente al 25.0% del documento, y *contrario sensu*, solo tienen la obligación de pagar entre 4% y 7% máximo por la expedición de la factura.

La situación descrita, ampliamente conocida, documentada y denunciada en su momento por las propias autoridades de la administración tributaria, no puede ser resuelta por

medio de un mayor esfuerzo administrativo, dado que implica la utilización de mecanismos que la legislación permite. Así, su manifestación más tangible es la existencia de una gran cantidad de mini empresas periféricas a la empresa central, destinadas a prestar todos los servicios básicos auxiliares al funcionamiento de la entidad, en las mismas condiciones que se harían si formaran parte de esta, pero con el beneficio de permitirle a los accionistas un ahorro relativo de alrededor del 20.0% del ISR a pagar.

El uso masificado de este mecanismo permite que en la práctica, cuando los auditores de la SAT realizan una actuación en la mayor parte de los contribuyentes considerados como regulares o formales, el nivel de hallazgos es sumamente bajo, a pesar de que la contabilidad registre permanentemente pérdidas de la empresa -lo que en condiciones económicas por lo menos llevaría al grupo empresarial a evaluar la permanencia en el mercado-, y que en gran parte es producto de la documentación de compras de bienes y servicios a múltiples empresas calificadas en los regímenes simplificados.

Una simulación básica de los efectos que produce dicha práctica, presentada en la figura posterior, muestra que si una empresa disponía por ejemplo de cuatro servicios periféricos con un costo de Q10,000.00 cada una, al incorporarse en el flujo de cálculo general, producían una reducción del pago del ISR por el orden de Q10,000.00. Sin embargo, si dichos servicios son externalizados, preferentemente como una empresa individual bajo el control de los mismos propietarios de la empresa centro, y si facturan por ejemplo Q30,000.00 cada una, y se califican al régimen simplificado del ISR, tendrán que hacer un pago total por Q6,000.00, induciendo una ganancia para cada empresa del orden de Q20,000.00, pero que no afecta el pago del ISR, dado que su reporte se hace a partir de los ingresos brutos.

La aplicación de las compras de estas empresas periféricas en la contabilidad de la empresa central causa un interesante efecto, dado que la renta imponible disminuye Q80,000.00, lo que reduce el pago del ISR a realizar por Q20,000.00, y al sustraer el ISR pagado en los registros de las nuevas empresas periféricas producen un efecto neto de disminución en el pago del impuesto por Q14,000.00.

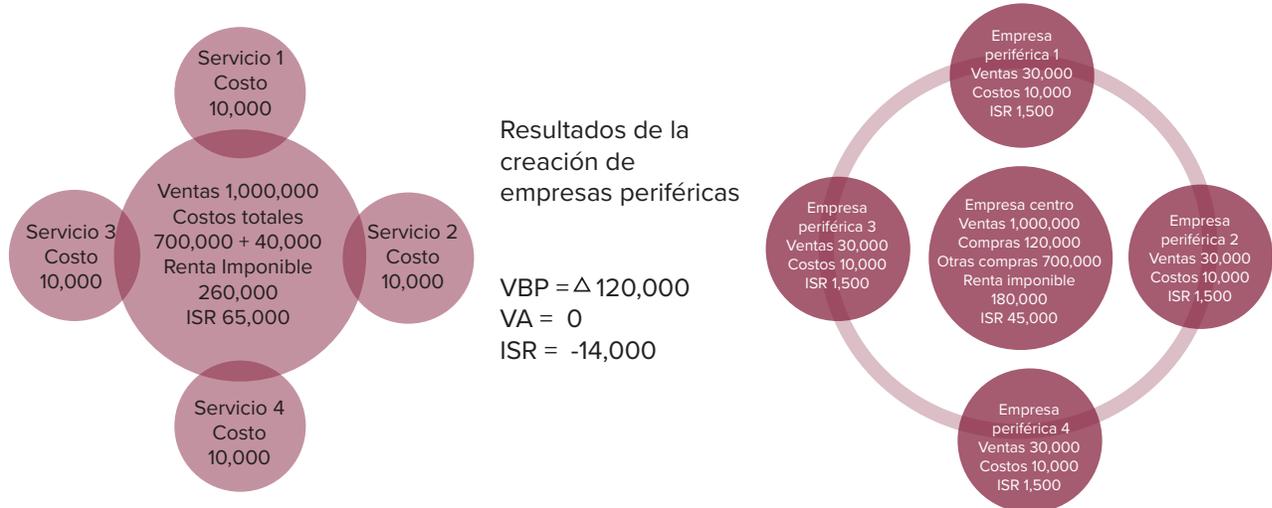
Los efectos se magnifican si las empresas creadas se logran inscribir y mantener en el régimen simplificado del IVA electrónico, dado que el pago de las periféricas sería del 4.0%, incrementando el ahorro fiscal.

La simulación deja claro otro aspecto muy interesante y que fue comentado previamente en este documento. La creación de nuevas empresas, aunque eleva el VBP de la economía, no produce efecto sobre el PIB, por lo que no afecta el registro de la tasa de crecimiento nacional, pero sí hace que el dato del VBP contable sea mayor al que registran las cuentas nacionales, dado que en la construcción de estas no se toma en cuenta la estructura organizativa de la industria, sino únicamente las compras de bienes y servicios que representan insumo para la actividad económica.

Como tal, y como fuera comentado previamente el indicio de creación de estas estructuras, que son una forma de aplicación de precios de transferencia local, se manifiesta en el hecho que el VBP que reportan las empresas calificadas ante la SAT es superior al que reporta el Banguat, incluso a pesar de que en este se considera una estimación del impacto económico del sector informal el que no está caracterizado en las cifras de las declaraciones recibidas por la administración tributaria.

FIGURA 9

Simulación de resultados por la creación de empresas que ofrecen servicios conexos. Cifras en quetzales.



Fuente: Simulación propia.

Por ello, la mejor forma de estimar el impacto fiscal de los escudos fiscales secundarios derivados del uso del arbitraje que se reporta por el uso de las deducciones de gastos de bienes y servicios adquiridos a entes que están calificados a regímenes simplificados, es tratar de cuantificar la sobreestimación del VBP que presentan las cifras de la administración tributaria sobre las reportadas por el SCN.

Partiendo de ello y tomando como referencia, por ejemplo, los datos de 2018 del SCN, se observa que el PIB total del Banguat alcanzó Q551,850.3 millones, de los que Q117,211.6 millones (21.2% del total) fue asignado a la producción del sector informal. De esa cuenta y bajo los supuestos que el VBP mantiene la misma relación de insumo-producto para toda la economía, sin importar el sector generación y que toda la actividad del sector informal no está registrada en las declaraciones tributarias de la SAT, se puede calcular que el VBP que el Banguat asignado al sector formal sería de Q687,050.2 millones, mientras que el reportado por las declaraciones de los diferentes regímenes ante la SAT sería de Q755,255.2 millones, los que se puede asumir que, al menos en parte, derivan de la creación de empresas ficticias para reducir el pago del ISR.

Como tal y solo para dicho año, considerando una tasa general del 25.0% para las empresas lucrativas que teóricamente crearon las empresas ficticias y una tasa del 5% para las empresas creadas, se podría estimar que el ahorro causado por el arbitraje existente de regímenes, caracterizados como escudos fiscales secundarios alcanzaría Q16,142.0 millones, equivalente al 2.9% del PIB. Otro punto interesante del cálculo es que este mecanismo explicaría el 63.3% del incumplimiento tributario calculado por el impuesto, equivalente al 38.7% del potencial del impuesto y reduciendo dramáticamente a cerca del 22.5% del potencial, el incumplimiento tributario no explicado.

La información estimada para el resto de años muestra que, en general, con la excepción de los valores para 2020, la sobreestimación del VBP reportado en las declaraciones de la SAT y que podría derivar de la creación de empresas periféricas para reducir el pago del ISR, explicaría alrededor del 60.0% del incumplimiento observado, lo que permite

explicar en gran parte el porqué de la poca eficacia de las auditorías de la SAT, así como que validaría la expresión de los grupos empresariales en torno a que «se paga el ISR que corresponde conforme lo establecido en la Ley». Si los supuestos utilizados son correctos, el uso de estos mecanismos de arbitraje permitidos por la Ley implicaría la renuncia fiscal de entre 3.0% y 3.9% del PIB en forma anual.

TABLA 9

Guatemala. Estimación de la renuncia fiscal como consecuencia del uso de escudos fiscales secundarios. Cifras en millones de quetzales y porcentajes

Rubro	2018	2019	2020	2021	2022
VAB Banguat	517,850.3	557,582.8	565,787.1	624,524.1	736,109.0
VAB sector informal	117,211.6	125,142.0	126,983.3	138,445.7	143,182.1
VAB sector formal	400,638.7	432,440.8	438,803.8	486,078.4	592,926.9
VBP sector formal Banguat	674,545.0	719,468.4	715,032.1	824,475.1	1,005,709.2
VBP declaraciones SAT	755,255.2	801,931.5	763,241.0	923,973.7	1,113,662.2
Diferencia	80,710.2	82,463.1	48,208.8	99,498.6	107,953.0
Efecto sobre el ISR	16,142.0	16,492.6	9,641.8	19,899.7	21,590.6
PIB	551,368.1	551,368.1	551,368.1	551,368.1	551,368.1
% del PIB	2.9%	3.0%	1.7%	3.6%	3.9%
Potencial teórico	41,760.8	46,595.0	49,239.4	53,693.2	59,026.3
% del potencial	38.7%	35.4%	19.6%	37.1%	36.6%
% del incumplimiento	63.3%	56.2%	30.8%	67.6%	65.3%

Fuente: Icefi con datos de la SAT y del Banguat.

4.3 Anotaciones finales

Las estimaciones realizadas muestran que la legislación actual del ISR permite la utilización a los grupos empresariales calificados en el régimen de actividades lucrativas en la modalidad de pago de renta imponible, de ciertos mecanismos para reducir el pago del impuesto correspondiente. Muchas de las deducciones corresponden a lo que el mismo Banguat, en su SCN, considera como transacciones necesarias y las incluye dentro de las compras intermedias que estima a partir de diferentes mecanismos utilizados por el Banco Central, mientras que otras son un grupo de deducciones cuya procedencia y necesidad para la ejecución el proceso de producción es discutible y pasan a formar parte de lo que se conoce con el nombre de escudos fiscales primarios.

Sin embargo, y al margen de lo que establece la legislación y que correspondería a lo que puede denominarse el marco general del ISR, existen otros mecanismos que facilitan la planificación fiscal y que son utilizados con el propósito expreso de reducir el monto del aporte fiscal. Estos mecanismos que incluyen la simulación de creación de empresas para aprovechar el arbitraje entre tasas vigentes y que de alguna forma son una muestra de la utilización de precios de transferencia internos, constituyen lo que se ha denominado como escudos fiscales secundarios y que en otros círculos se denomina simplemente como el efecto de la planificación fiscal agresiva sobre la recaudación del impuesto.

Si se suman los valores estimados entre los escudos fiscales primarios y secundarios para la serie de estudio, 2018-2022, se encuentra que la legislación tributaria vigente permitió al grupo empresarial un ahorro de alrededor de Q26,000.0 millones en 2022, equivalente al 4.7% del PIB.

TABLA 10

Guatemala. Estimación del efecto tributario de la utilización de escudos fiscales en la legislación del ISR. Cifras en millones de quetzales y porcentajes del PIB

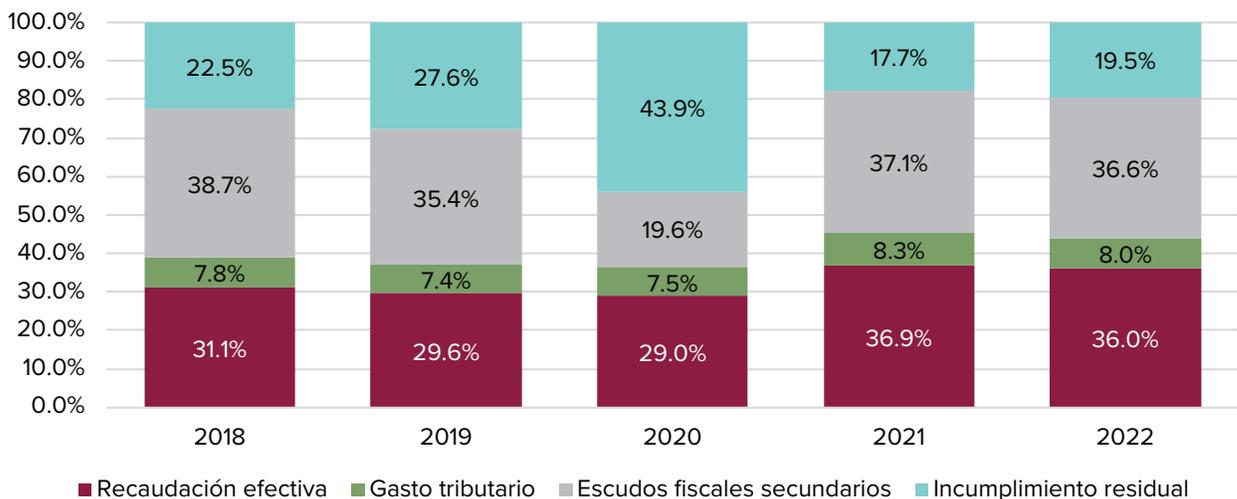
Rubro	2018	2019	2020	2021	2022
Escudos fiscales primarios	3,733.9	3,387.8	3,735.5	4,055.9	4,485.8
Escudos fiscales secundarios	16,142.0	16,492.6	9,641.8	19,899.7	21,590.6
Total	19,875.9	19,880.5	13,377.3	23,955.6	26,076.4
% del PIB	3.6%	3.6%	2.4%	4.3%	4.7%

Fuente: Icefi con datos de la SAT y del Banguat.

El uso de mecanismos de planificación fiscal y simulación de nuevas empresas para reducir el pago del ISR explica en gran parte el incumplimiento en este impuesto, tal y como lo dio a conocer el Icefi en su estudio *Diagnóstico y propuesta alternativa de hoja de ruta para el rescate y la reconstrucción de la SAT* (Icefi, 2015), por lo que no es posible esperar que únicamente por medio de esfuerzos administrativos se pueda reducir el incumplimiento y mucho menos aumentar dramáticamente los ingresos fiscales. Como tal, el efecto fiscal de los mecanismos de planificación fiscal considerados como escudos fiscales secundarios implica la renuncia media de alrededor del 35.0% del potencial teórico del ISR, por lo que el nivel de evasión no explicada del ISR fue de alrededor del 19.5% en 2022, monto que fácilmente se explica por la prevalencia de prácticas de contrabando, flujos ilícitos de capital y por supuesto de las actividades informales en el país.

FIGURA 10

Guatemala: estructura del potencial teórico de cumplimiento del ISR, período 2018-2022



Fuente: Icefi con datos del Banguat y de la SAT.

05

Algunas recomendaciones para mejorar la productividad del ISR en Guatemala

Los habitantes de Guatemala parecieran tener una aparente aversión natural histórica al pago de tributos, la que puede explicarse, entre otras cosas, por la existencia de las prácticas generalizadas de corrupción que existen en el país, pero también por la percepción generalizada de que los impuestos han sido diseñados en forma injusta para favorecer a determinados grupos, y a la que el trabajo de la administración tributaria no es efectivo, y consecuentemente la elusión y evasión tributaria se manifiestan sin ningún riesgo.

El incumplimiento tributario es un fenómeno complejo en el que confluyen una serie de aspectos sociales, económicos, de política y práctica tributaria, y también de efectividad del ente supervisor, de allí que internacionalmente se utiliza como uno de los indicadores más útiles para medir el desempeño de la entidad recaudadora, especialmente en la temática relacionada con la creación de riesgo y también para evaluar la productividad de la legislación tributaria. Por ello, la reducción del incumplimiento tributario no debe ser visto como un tema estrictamente de interés para la administración tributaria o para el sujeto que no paga los impuestos, dado que los diferentes montos de tributos que no se entregan a las cajas fiscales en la práctica representan la negación de oportunidades de desarrollo a determinados grupos sociales y por supuesto un cuestionamiento a las autoridades fiscales de si su política tributaria es la más efectiva para el país.

En el mismo camino, la existencia de escudos fiscales injustificados y en algunos casos abusivos, alimenta la percepción de que el sistema tributario es injusto que, al igual que el incumplimiento, implica la negación al Estado de una cantidad de recursos que podrían promover mayor bienestar para los guatemaltecos. De esa cuenta, la corrección de ambos aspectos debiera ser considerada como un tema de vital importancia para la política fiscal del país, pero también para la ejecución de las políticas públicas en general, cuyo financiamiento depende en forma directa de la disponibilidad de recursos tributarios.

Al tomar en consideración dichos aspectos y atender los hallazgos del presente estudio, el Icefi se atreve a formular las siguientes recomendaciones que podrían mejorar la productividad del ISR en Guatemala y facilitarían que, en el mediano plazo, el Estado disponga de más recursos para financiar el desarrollo de los guatemaltecos.

- a.** A pesar de la natural renuencia de los políticos por implementar reformas tributarias, no debido a que técnicamente no sean convenientes, sino derivado de una excesiva visión de corto plazo en la que predomina el miedo a perder votantes para las siguientes elecciones, es urgente la implementación de una reforma legal que elimine la posibilidad de utilizar mecanismos de arbitraje artificial que, a manera de prácticas de planificación fiscal, aprovechan la diferencia de tasas tributarias

aplicables por medio de la simulación de actividades conexas y dan origen a lo que en este documento se denominan escudos fiscales secundarios. Como tal, la reforma legal debe establecer con claridad que aunque son deducibles del ISR los gastos asociados a la compra de bienes y servicios suministrados por entes o personas calificados en otros regímenes tributarios, el máximo deducible para la empresa calificada en el régimen de actividades lucrativas en su modalidad de determinación de renta imponible debe ser el equivalente al monto efectivamente pagado por el proveedor en su correspondiente régimen.

De esa cuenta, se debe mantener la posibilidad de que los contribuyentes calificados al régimen de actividades lucrativas realicen compras a cualquier proveedor, sin que para su decisión medien cuestiones tributarias como sucede en la actualidad. Así, por ejemplo, las compras realizadas en el régimen simplificado de actividades lucrativas y en el de pequeño contribuyente del IVA deben ofrecer la posibilidad de deducir como máximo hasta el 20% del gasto realizado, para que su aplicación de como resultado un máximo de deducción equivalente al 5% del ISR.

- b.** Tal y como se realizó en el período 2008-2011 por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal, debe realizarse una revisión exhaustiva de las deducciones actualmente consideradas en la legislación, de tal forma que se logre identificar, con la participación del Banguat y otros entes académicos especializados, aquellas que efectivamente son necesarias para el proceso de producción, procediendo a excluir de la legislación aquellas que no sean relevantes y que hoy son consideradas como escudos fiscales primarios. Esta revisión debe abarcar también al régimen de trabajadores en relación de dependencia, en donde la mayor parte de sus deducciones han sido consideradas por la administración tributaria como gasto tributario.
- c.** Otros elementos que deben ser considerados en la potencial reforma son la definición de los criterios de tributación para los servicios internacionales de *streaming* y similares, así como la incorporación del criterio de renta mundial para el ISR y el acceso irrestricto a la administración tributaria a la información bancaria tanto para intercambio de información y así cumplir con los estándares internacionales de cooperación en pro de la transparencia, como para fortalecer la capacidad fiscalizadora y de control.
- d.** Debe plantearse una evaluación del plan estratégico de la SAT en donde sus metas se encuentren en función de la reducción del incumplimiento tributario y también, entre otras cosas, en torno a los controles establecidos para verificar la pertinencia de las deducciones relacionadas con escudos fiscales. Sobre este particular, debe recordarse que en la práctica gran parte de las auditorías realizadas por la administración tributaria no arrojan resultados positivos producto del hecho que los contribuyentes utilizan una serie de mecanismos de planificación tributaria agresiva que simulan operaciones económicas, lo que debe ser evidente al presentar los resultados del trabajo de la administración tributaria.
- e.** El Estado debe promover una estrategia de formalización económica general, de tal forma que los grupos que hoy se desempeñan económicamente al margen de los registros oficiales, se incorporen paulatinamente. Esta tarea no corresponde exclusivamente a la administración tributaria, pero forma parte de las políticas públicas generales que deben perseguir no solo el pago de tributos por aquellos

al margen de los registros, sino la posibilidad de integrarlos al proceso de cooperación financiera, a los registros de propiedad correspondientes y a la protección social.

- f.** De la misma forma, el Estado debe promover una política nacional real de combate al contrabando, en la que prime principalmente la imposibilidad de vender, sin registro, productos en el mercado local. Esta estrategia, que debe estar fuertemente atada a la relacionada con la formalización económica, debe ir mucho más allá de las simples verificaciones fronterizas o de punto fijo que se realizan actualmente por las autoridades, e incorporar, entre otras cosas, sanciones drásticas para los que introduzcan o comercien productos localmente sin cumplir con los procedimientos apropiados. En este sentido y dado a que gran parte de los productos que alimentan la informalidad ingresan regularmente por las aduanas del país, es pertinente establecer un control por medio del cual se imposibilite a los importadores continuar con dicha práctica cuando no reportan haber realizado las ventas en el mercado local.
- g.** Aunque el propósito de este documento no fue, en el sentido estricto, comentar sobre la equidad del ISR, resulta obvio que el mismo no cumple los criterios de equidad y permite el arbitraje entre regímenes. Como tal, es pertinente promover una consolidación del impuesto, de tal forma que el pago del mismo se realice en forma global. Para el efecto, se pueden mantener los mismos regímenes vigentes para que los contribuyentes realicen pagos parciales; sin embargo, estos deben ser simplemente créditos para aplicar a la determinación global del impuesto.
- h.** Los datos de la SAT respecto de las actividades económicas lucrativas discrepan importantemente de los ofrecidos por el SCN del Banguat, lo que sin desvalorar este último, dado que, como es el supuesto de este estudio, los valores inflados pueden devenir simplemente de sobre registros de los grupos empresariales para reducir el pago del ISR, si pueden ser una señal de discrepancia en el registro económico que debe tomarse en cuenta. Se recomienda una reunión de alto nivel entre las autoridades del Banguat y de la SAT a fin de analizar dichas discrepancias y plantear, si fuera necesario, algún plan de acción para reducir las discrepancias.

Como lo muestran los resultados, en el sentido estricto no es necesario elevar las tasas tributarias para obtener un mayor nivel recaudatorio del ISR para Guatemala, aunque potencialmente sí podría ser útil considerar dicho extremo en las rentas más altas de las personas individuales; no obstante, ello no se evalúa en el presente documento. Por lo anterior, resulta urgente que las autoridades fiscales y los partidos políticos en general, en un esfuerzo real por mejorar el financiamiento del Estado, realicen las reformas necesarias para mejorar la efectividad y equidad del ISR, promoviendo en forma simultánea una elevación de la moral tributaria de los guatemaltecos, a fin de disponer de mayores recursos para promover el desarrollo de los guatemaltecos.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>

Banco de Guatemala. (2023). *Cuadros estadísticos resumidos*. <https://www.banguat.gob.gt/es/page/cuadros-estadisticos-resumidos>

_____. (2019). *Aspectos conceptuales, metodológicos y fuentes de información, Cuentas Nacionales, año de referencia 2013*. https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/Cuentas_nacionales_de_Guatemala_aspectos_conceptuales_metodologicos.pdf

_____. (2019a). *Medición del sector informal*. https://banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/Medicion_del_sector_informal.pdf

_____. (2023a). *Cuenta producción por actividad económica*. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/2_Cuenta_Produccion.xlsm

_____. (2023b). *Cuentas económicas integradas*. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/cuentasnac/PIB2013/6_Cuentas_economicas_integradas.xlsx

Barra, Patricio. (2022). *Programa de análisis de las brechas tributarias en la administración de ingresos públicos (RA-GAP) – BRECHA IVA*. Informe de asistencia técnica, Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

Barreix, Alberto; Bes, Martín y Roca, Jerónimo. (2009). *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Equidad-Fiscal-en-Centroam%C3%A9rica-Panam%C3%A1-y-Rep%C3%BAblica-Dominicana.pdf>

Borrero, Cristóbal. (2013). *Límites al poder tributario en Guatemala a la luz del análisis crítico de la justicia constitucional*. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40774/23203>

Cardoza, Marvin. (2017). *Boyanza y elasticidad de los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe*. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/DT_01_2017_Cardoza.pdf

Comisión Económica para América Latina (Cepal). (2023). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal. (2000). *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. <http://transparenciaold.minfin.gob.gt/transparencia/BibliotecaDigital/Documentos/Pacto1.pdf>

Congreso de la República de Guatemala. (1989). *Ley del Organismo Judicial*. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_org.pdf

_____. (1990). *Reformas a los decretos 2-89 y 64-90 del Congreso de la República*, Ley del Organismo Judicial. https://leyes.infile.com/visualizador_demo/index.php?id=21121#principio

_____. (1991). Código Tributario. <https://asisehace.gt/media/codigo%20tributario%20decreto%206-91.pdf>

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. (2002). Constitución Política de la República de Guatemala (aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad). <https://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/constitucionpoliticalarepublicadeguatemala.pdf>

Dixit, Avinash J. y Pindyck, Robert S. (2014). *Investment under uncertainty*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp. 468

Fondo Monetario Internacional. (2023). *World Economic Outlook*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>

Global Financial Integrity. (2021). *Trade Related Illicit Financial Flows In 134 Developing Countries 2009-2018*. <https://securereservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/12/IFFs-Report-2021.pdf?time=1658517523>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2023). *Panorama de las finanzas públicas en Centroamérica 2023*. <https://icefi.org/publicaciones/panorama-de-las-finanzas-publicas-en-centroamerica-2023>

_____. (2015). *Diagnóstico y propuesta de alternativa de hoja de ruta para el rescate y reconstrucción de la SAT*. https://icefi.org/sites/default/files/diagnostico_y_propuesta_de_hoja_de_ruta_para_el_rescate_y_reconstruccion_de_la_sat_gt_05-2015.pdf

Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE). (2023). *Cómo calcular correctamente el valor de los escudos fiscales*. <https://www.iese.edu/es/insight/articulos/calculo-valor-escudos-fiscales/#:~:text=El%20escudo%20fiscal%20es%20una,las%20veces%20de%20escudo%20fiscal.>

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2023). *Datos abiertos 2022*. <https://www.igssgt.org/web/datos-abiertos/>

Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2022*. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2023/03/23/202303232142069Odm3oxU9mTY58hkborwzylm7MJop05q.pdf>

Jorrot de Luis, Michel. (2010). Análisis del gasto tributario y propuesta de incentivos fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador. *Revista fiscalidad*, n.º 4. https://www.researchgate.net/publication/279657149_Analisis_del_gasto_tributario_y_propuestas_de_incentivos_fiscales_a_la_inversion_y_al_empleo_en_Ecuador

Medina Bermejo, Abelardo. (2022). *Los ingresos públicos*. <https://icefi.org/publicaciones/ctp-ingresos-publicos>

Myers, Stewart C. (2002). *Financing of Corporations*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1574010203010082>

OCDE. (2023). *Estructuras tributarias en la OCDE y promedios regionales en 2020*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>

Pecho Trigueros, Miguel; Peláez Longinotti, Fernando y Sánchez Vecorena, Jorge. (2012). *Estimación del incumplimiento tributario en américa latina: 2000-2010*. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2012/2012_EIT_AL_pecho_pelaez_sanchez.pdf

Pérez Longinotti, Fernando. (2023). *Panorama de los gastos tributarios en América Latina*. <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2023/DT-01-23-pelaez.pdf>

Podestá, Andrea; Hanni, Michael y Martner, Ricardo. (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y El Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40921/S1601230_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Real Academia Española. (2023). *Diccionario Panhispánico*. <https://dpej.rae.es/dpej-lemas/justicia%20tributaria>

Rojas, Agnes y Morán, Dalmiro. (2019). *La presión fiscal equivalente en América Latina y El Caribe*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_Presi%C3%B3n_Fiscal_Equivalente_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca). (2021). *Estado actual de la integración económica centroamericana*. http://www.oie.sieca.int/documentos/ver/2021919363727_2021.08-27%20estado%20de%20la%20integraci%C3%B3n.pdf

Sevilla Segura, José V. (2004). *Manual de política y técnicas tributarias del CIAT*. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_manual_politica_y_tecnica_sevilla.pdf

Superintendencia de Administración Tributaria. (2023). *Estadísticas tributarias SAT*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/>

_____. (2023). *Boletín estadístico*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1741/estadisticas-tributarias/11673/boletinestadisticosat.xlsx>

_____. (2023). *Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central. Aspectos conceptuales y metodológicos*. <https://portal.sat.gob.gt/portal/descarga/1741/estadisticas-tributarias/5275/estgtgobcen.pdf>

_____. (2023).

Villela, Luiz; Lemgruber, Andrea y Jorrat, Michael. (2010). *Tax Expenditure Budgets: Concepts And Challenges For Implementation*. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Tax-Expenditure-Budgets-Concepts-and-Challenges-for-Implementation.pdf>

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

ISBN: 978-99939-41-09-5



9 789993 941095