



POR UNA POLÍTICA FISCAL  
PARA LA DEMOCRACIA  
Y EL DESARROLLO

# **Análisis del efecto tributario de la potencial aprobación de la Iniciativa de ley 5234 del Congreso de la República**

Guatemala, Centroamérica  
14 de marzo de 2017

**NOTA DE COYUNTURA 04-2017**

### **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

### **Coordinación y redacción**

Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi

### **También colaboraron**

Sucely Donis — Economista investigadora, Icefi

### **Producción editorial**

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

### **Administración**

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

### **Con el apoyo de:**



National Endowment *for* Democracy  
*Supporting freedom around the world*

En 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](mailto:info@icefi.org)

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones donantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: [comunicación.icefi@icefi.org](mailto:comunicación.icefi@icefi.org) e [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Puede descargarse la versión electrónica en [www.icefi.org](http://www.icefi.org).

## ANÁLISIS DEL EFECTO TRIBUTARIO DE LA POTENCIAL APROBACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY 5234 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Con fecha 24 de enero de 2017 el Diputado Juan Manuel Díaz-Durán Méndez (Visión con Valores —Viva—) presentó al Licenciado Luis Eduardo López Ramos, encargado del Despacho de la Dirección Técnica Legislativa del Congreso de la República, una iniciativa de ley para reformar el Decreto 10-2012 “Ley de Actualización Tributaria”. A dicha iniciativa de Ley se le concedió el número 5234 y fue conocida por el Pleno del Congreso de la República el 26 de enero de 2017 y posteriormente trasladada a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su estudio y dictamen correspondiente.

Con fecha 2 de marzo de 2017, el Diputado Adim Maldonado, Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, envió el oficio No. 065-2017 al Licenciado Jonathan Menkos, Director Ejecutivo del Icefi, en el que adjunta la iniciativa de referencia, para el conocimiento y opinión de este Instituto, como paso previo a emitir el dictamen correspondiente.

### I. CONTENIDOS DE LA PROPUESTA

La iniciativa de Ley pretende el restablecimiento del crédito del Impuesto al Valor Agregado al Impuesto Sobre la Renta, argumentando que con dicha medida se producirá un efecto positivo sobre la cultura tributaria del contribuyente, la cual, según los aspectos vertidos, se vio afectada con la aprobación del Decreto 10-2012, cuando fue eliminado el mismo y substituido por una deducción similar.

La propuesta en términos generales contiene una reforma a la literal a) del artículo 72 del Decreto 10-2012 del Congreso de la República “Ley de Actualización Tributaria” de la siguiente forma:

Redacción actual	Redacción propuesta	Diferencias
a. Hasta sesenta mil Quetzales (Q.60,000.00), de los cuales cuarenta y ocho mil Quetzales (Q.48,000.00) corresponden a gastos personales sin necesidad de comprobación alguna; y, doce mil Quetzales (Q.12,000.00) que podrá acreditar por el Impuesto al Valor Agregado pagado en gastos personales, por compras de bienes o adquisición de servicios, durante el período de liquidación definitiva anual. Este crédito se comprobará mediante la presentación de una planilla que contenga el detalle de las facturas, que estarán sujetas a verificación por parte de la Administración Tributaria. La planilla deberá presentarse ante la Administración Tributaria, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año, debiendo el patrono conciliar entre las retenciones efectuadas y la liquidación o declaración definitiva que deberá presentar el trabajador.	a. Cuarenta y ocho mil quetzales, que corresponden a gastos personales y acreditar un crédito a cuenta de Impuesto Sobre la Renta, por el Impuesto al Valor Agregado, pagado en la adquisición de bienes y servicios durante el período de liquidación definitiva anual, para su uso personal y de su familia, hasta por un monto equivalente a la tarifa del Impuesto al Valor Agregado aplicada a su renta neta obtenida en dicho período. En caso de que este crédito supere el Impuesto Sobre la Renta a pagar, el excedente no generará derecho a devolución alguna. Este crédito se comprobará mediante la presentación de una planilla que obtenga el detalle de facturas o facturas electrónicas, que estará sujeto a verificación por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria. La planilla deberá presentarse ante dicha Superintendencia dentro de los primeros (10) días hábiles del mes de enero de cada año, en el caso de personas individuales que obtienen sus ingresos por la prestación de servicios personales en relación de dependencia. En el caso de las personas individuales que deberán presentar declaración jurada ante la Superintendencia de Administración Tributaria también deberá presentar la planilla dentro de los primeros diez	a. Convierte la deducción de hasta Q.12,000.00 a la que tienen derechos los trabajadores en relación de dependencia por el IVA pagado en gastos personales, en un crédito fiscal por el equivalente al IVA pagado. b. Adiciona dentro del derecho, aunque posicionado en forma incorrecta en la Ley, a las personas individuales que presentan declaración jurada, dentro de los que se pueden incluir los profesionales liberales, propietarios individuales de empresas, etc. quedando pendiente de definir si es en la totalidad de regímenes que presentan declaración o solo alguno en particular. c. En el último párrafo hace referencia a tickets, los cuales ya no existen e incluso la misma redacción básica solo habla de facturas y facturas electrónicas.

	<p>(10) días hábiles del mes de enero de cada año. El reglamento establecerá los datos que debe comprender la planilla.</p> <p>Los contribuyentes están obligados a conservar en su poder los originales de las facturas o facturas electrónicas que sirvieron de base para determinar el crédito por Impuesto al Valor Agregado por los períodos no prescritos. La no presentación de la planilla, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año, o la carencia de las facturas o tickets citados, hacen improcedente el crédito a cuenta del Impuesto sobre la renta.</p>	
--	--	--

## II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONTENIDA EN EL DECRETO 10-2012

El régimen actual del Impuesto sobre la Renta para trabajadores en relación de dependencia, contenido en el título III del Decreto 10-2012, substituyó al anteriormente establecido en el Decreto no. 26-92 y que se concretaba esencialmente en los artículos 37, 37A y 43 de dicho cuerpo legal, que establecía las deducciones, crédito y el tipo impositivo para dicho tipo de renta. Estos artículos, que se reproducen a continuación y su comparación con el nuevo régimen vigente, implican una reforma integral en donde siguiendo el análisis técnico de la SAT y del Ministerio de Finanzas, se eliminaron deducciones que causaron muchos problemas en el control tributario debido a la proliferación de documentos falsos y simulación de situaciones. Pero a cambio, con el fin de hacer más sencillo el sistema, manteniendo la progresividad, aunque ligera del mismo, se redujeron drásticamente las tasas aplicables.

Decreto 26-92	Decreto 1-2012	Diferencias
<p><b>ARTICULO 37. Renta neta de personas individuales en relación de dependencia.</b> Constituye renta neta para las personas individuales que obtengan ingresos por la prestación de servicios personales en relación de dependencia, los sueldos y salarios, comisiones y gastos de representación cuando no deban ser comprobados, bonificaciones, incluida la creada por el Decreto Número 78-89 del Congreso de la República, y otras remuneraciones similares.</p> <p>La renta imponible de toda persona individual domiciliada en Guatemala, será equivalente a su renta neta menos las siguientes deducciones:</p> <p>a) La suma única de treinta y seis mil quetzales (Q. 36,000.00) en concepto de deducciones personales, sin necesidad de comprobación alguna.</p> <p>b) Las cuotas pagadas a colegios profesionales, las primas de fianzas, las cuotas por pago de contribuciones al Instituto Guatemalteco de</p>	<p><b>ARTICULO 72. Base imponible.</b></p> <p>La renta imponible se determina deduciendo de la renta neta las deducciones que se indican en este artículo.</p> <p>Para los efectos del presente título, se entiende como renta bruta, la suma de sus ingresos gravados y exentos, obtenidos en el período de liquidación anual; y, como renta neta, a la diferencia entre la renta bruta y las rentas exentas obtenidas.</p> <p>Las personas individuales en relación de dependencia, pueden deducir de su renta neta, lo siguiente:</p> <p>a. Hasta sesenta mil Quetzales (Q.60,000.00), de los cuales cuarenta y ocho mil Quetzales (Q.48,000.00) corresponden a gastos personales sin necesidad de comprobación alguna; y, doce mil Quetzales (Q.12,000.00) que podrá acreditar por el Impuesto al Valor Agregado pagado en gastos personales, por compras de bienes o adquisición de servicios, durante el período de liquidación definitiva anual. Este crédito se comprobará mediante la presentación de una planilla que contenga el detalle</p>	<p>a. Eleva la deducción mínima sin comprobación de Q.36,000 a Q48,000.00 anuales.</p> <p>b. Crea la deducción de la planilla del IVA hasta por Q.12,000.00</p> <p>c. Elimina la deducción derivada de las pensiones alimenticias fijadas por tribunal</p> <p>d. Elimina la deducción de los gastos médicos pagados</p>

<p>Seguridad Social y al Instituto de Previsión Militar, por jubilaciones, pensiones y montepíos; las primas, contribuciones, cuotas o aportes establecidos en planes de previsión social, las de pensiones y jubilaciones para trabajadores, de capitalización individual; las primas de seguros de vida no dotales, de accidentes personales y gastos médicos hospitalarios contratados con empresas autorizadas para operar en el país y con empresas extranjeras debidamente registradas en la Superintendencia de bancos, conforme la legislación aplicable. Los reintegros de seguros de vida no dotales que las compañías de seguros efectúen a sus asegurados, constituyen renta afecta en el período de imposición en que se produzcan, con excepción de las indemnizaciones que se efectúen por seguros de accidentes personales y de gastos médicos.</p> <p>c) El monto de las pensiones alimenticias fijadas por tribunal de familia y mientras sus efectos se mantengan.</p> <p>d) Las donaciones que puedan comprobarse fehacientemente, otorgadas a favor del Estado, las municipalidades y sus empresas; a las asociaciones y fundaciones no lucrativas de asistencia, servicio social, a las iglesias, entidades y asociaciones de carácter religioso, y partidos políticos; todos debidamente autorizados. La deducción máxima permitida por este concepto en cada período de liquidación definitiva anual, no podrá exceder del cinco por ciento (5%) de la renta neta, ni de un monto máximo de quinientos mil quetzales (Q.500,000.00) anuales.</p> <p>En caso de donación de derechos o bienes, la deducción por este concepto no puede exceder el costo de adquisición o construcción, no amortizado o depreciado, según corresponda a la fecha de su donación.</p> <p>Las asociaciones y fundaciones no lucrativas de asistencia, servicio social, las iglesias, las entidades y asociaciones de carácter religioso y los partidos políticos, para que proceda la deducibilidad de las donaciones que reciben, deben estar debidamente constituidas y registradas, llevar contabilidad completa, inscribirse como contribuyentes en el Registro Tributario Unificado y presentar declaración jurada anual con los anexos y requisitos que establece el artículo 54 de esta ley. Para la comprobación de lo anterior y verificar la utilización de las donaciones recibidas, en los destinos previstos, estarán sujetas a la fiscalización por parte de la Administración Tributaria. En caso que se establezca que las donaciones no coinciden con los registros contables de la entidad que la recibe, no se aceptará la deducción al contribuyente que la otorgó y de encontrarse indicios de defraudación tributaria, se presentará la denuncia correspondiente conforme a lo que disponen los artículos 70 y 90 del Código Tributario.</p> <p>e) Los gastos médicos pagados en Guatemala por el sujeto de gravamen, así como los pagados en beneficio de su cónyuge o conviviente o de sus hijos menores de edad o discapacitados, entendiéndose por gastos médicos: Los honorarios de profesionales médicos debidamente colegiados, por servicios, consultas, dictámenes, diagnósticos, tratamientos, excepto medicinas; y atención médica; lo pagado por exámenes de laboratorio de toda índole, tales como: exámenes radiológicos,</p>	<p>de las facturas, que estarán sujetas a verificación por parte de la Administración Tributaria. La planilla deberá presentarse ante la Administración Tributaria, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año, debiendo el patrono conciliar entre las retenciones efectuadas y la liquidación o declaración definitiva que deberá presentar el trabajador.</p> <p>b. Las donaciones que puedan comprobarse fehacientemente, otorgadas a favor del Estado, las universidades, entidades culturales o científicas.</p> <p>Las donaciones a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, de asistencia o servicio social, a las iglesias, a las entidades y asociaciones de carácter religioso y a los partidos políticos, todas las cuales deben estar legalmente constituidas, autorizadas e inscritas conforme a la ley, siempre que cuenten con la solvencia fiscal del período al que corresponde el gasto, emitida por la Administración Tributaria, la deducción máxima permitida a quienes donen a las entidades indicadas en este párrafo, no puede exceder del cinco por ciento (5%) de la renta bruta.</p> <p>c. Las cuotas por contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, al Instituto de Previsión Militar y al Estado y sus instituciones por cuotas de regímenes de previsión social.</p> <p>d. Las primas de seguros de vida para cubrir riesgos en casos de muerte exclusivamente del trabajador, siempre que el contrato de seguro no devengue suma alguna por concepto de retorno, reintegro o rescate.</p>	
---	--	--

<p>patológicos, radiografías, gastroscopías, exploraciones, sonogramas, tomografías y cualesquiera otros procedimientos, exámenes o estudios, sean o no invasivos del cuerpo humano; lo pagado por concepto de tratamientos, internamientos o estadías en hospitales y centros de salud, incluyendo pero no limitando a lo pagado por pensión, servicios de enfermería y otras atenciones semejantes, siempre que el pago sea hecho directamente al hospital o centro de salud en el cual haya sido recluido o tratado el sujeto de gravamen o cualquiera de sus parientes indicados arriba y que dicho hospital o centro de salud se encuentre debidamente autorizado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; lo pagado por concepto de honorarios de cirujanos, anestesiólogos y asistentes a salas de operaciones y por intervenciones quirúrgicas de toda clase y naturaleza, por uso de quirófanos y otros pagos semejantes; los gastos de traslado, uso de ambulancias y otros medios de transportes por razón médica del sujeto de gravamen o de sus expresados parientes, así como gastos causados en salas y tratamientos de emergencias; los gastos ocasionados por rehabilitación y tratamientos de fisioterapia, siempre que hayan sido hechos por prescripción o recomendación médica. Para la deducibilidad de los gastos médicos expresados, los mismos deberán ser debidamente justificados con las facturas legales correspondientes.</p> <p>h) Las rentas exentas.</p> <p>*Los planes de previsión social de capitalización individual a que se refiere esta literal, deberán corresponder expresamente a planes de previsión para jubilación y contar con la debida autorización de la autoridad competente, para funcionar como tales.</p>		
<p><b>*ARTICULO 37 "A". Crédito a cuenta del impuesto.</b> Las personas individuales a que se refiere el artículo 37 de la ley, tendrán derecho a un crédito a cuenta del Impuesto sobre la Renta, por el Impuesto al Valor Agregado pagado en la adquisición de bienes y servicios durante el período de liquidación definitiva anual, para su uso personal y de su familia, hasta por un monto equivalente a la tarifa del Impuesto al Valor Agregado aplicada a su renta neta obtenida en dicho período.</p> <p>En caso que este crédito supere el Impuesto sobre la Renta a pagar, el excedente no generará derecho a devolución alguna. Este crédito se comprobará mediante la presentación de una planilla que contenga el detalle de las facturas o tickets, que estarán sujetos a verificación por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria. La planilla deberá presentarse ante dicha Superintendencia dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año, en el caso de las personas individuales que obtienen sus ingresos por la prestación de servicios personales en relación de dependencia. En el caso de las personas individuales que deben presentar declaración jurada ante la Superintendencia de Administración Tributaria, también deberán presentar la planilla dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año. El reglamento establecerá los datos que debe comprender la planilla.</p> <p>Los contribuyentes están obligados a conservar en su poder los originales de las facturas o tickets que sirvieron de base para determinar el crédito por Impuesto al Valor Agregado, por los períodos no prescritos. La no presentación de la planilla, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes de enero de cada año o la carencia de las</p>		<p>Se elimina el crédito del IVA a cargo del ISR.</p>

facturas o tickets citados, hacen improcedente el crédito a cuenta del Impuesto sobre la Renta.																																														
<b>*ARTICULO 43. Personas individuales que se desempeñan en relación de dependencia.</b> Las personas individuales que obtengan ingresos por la prestación de servicios personales en relación de dependencia, deben calcular el impuesto sobre su renta imponible de acuerdo con la siguiente escala progresiva de tarifas:					<b>ARTICULO 73. Tipos impositivos y determinación del impuesto.</b>  Los tipos impositivos aplicables a la renta imponible calculada conforme el artículo anterior, son del cinco y siete por ciento (5% y 7%), según el rango de renta imponible, y se aplican de acuerdo con la siguiente escala:		Se redujeron las tasas aplicables de 15, 20, 25 y 31% a 5 y 7%.																																							
<table><tr><th colspan="2">INTERVALOS DE RENTA IMPONIBLE</th><th colspan="3">IMPUESTO A PAGAR</th></tr><tr><th>De más de</th><th>A</th><th>Importe fijo</th><th>Más</th><th>Sobre el excedente de renta imponible de</th></tr><tr><td>1. Q. 0.00</td><td>Q. 65,000.00</td><td>Q. 0.00</td><td>15 %</td><td>Q. 0.00</td></tr><tr><td>2. Q. 65,000.00</td><td>Q. 180,000.00</td><td>Q. 9,750.00</td><td>20 %</td><td>Q. 65,000.00</td></tr><tr><td>3. Q. 180,000.00</td><td>Q. 295,000.00</td><td>Q. 32,750.00</td><td>25 %</td><td>Q. 180,000.00</td></tr><tr><td>4. Q. 295,000.00</td><td>en adelante</td><td>Q. 61,500.00</td><td>31 %</td><td>Q. 295,000.00</td></tr></table>					INTERVALOS DE RENTA IMPONIBLE		IMPUESTO A PAGAR			De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de	1. Q. 0.00	Q. 65,000.00	Q. 0.00	15 %	Q. 0.00	2. Q. 65,000.00	Q. 180,000.00	Q. 9,750.00	20 %	Q. 65,000.00	3. Q. 180,000.00	Q. 295,000.00	Q. 32,750.00	25 %	Q. 180,000.00	4. Q. 295,000.00	en adelante	Q. 61,500.00	31 %	Q. 295,000.00	<table><tr><th>Rango de renta imponible</th><th>Importe fijo</th><th>Tipo impositivo de</th></tr><tr><td>Q.0.01 a Q. 300,000.00</td><td>Q.0.00</td><td>5% sobre la renta imponible.</td></tr><tr><td>Q.300,000.01 en adelante</td><td>Q.15,000.00</td><td>7% sobre el excedente de Q.300,000.00.</td></tr></table>		Rango de renta imponible	Importe fijo	Tipo impositivo de	Q.0.01 a Q. 300,000.00	Q.0.00	5% sobre la renta imponible.	Q.300,000.01 en adelante	Q.15,000.00	7% sobre el excedente de Q.300,000.00.	El impuesto a pagar se determina, para el primer rango, aplicando el tipo impositivo de cinco por ciento (5%) sobre la renta imponible. Para el segundo rango, se determina sumando al importe fijo, la cantidad que resulte de aplicar el tipo impositivo del siete por ciento (7%) al excedente de renta imponible, según la escala anterior.
INTERVALOS DE RENTA IMPONIBLE		IMPUESTO A PAGAR																																												
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de																																										
1. Q. 0.00	Q. 65,000.00	Q. 0.00	15 %	Q. 0.00																																										
2. Q. 65,000.00	Q. 180,000.00	Q. 9,750.00	20 %	Q. 65,000.00																																										
3. Q. 180,000.00	Q. 295,000.00	Q. 32,750.00	25 %	Q. 180,000.00																																										
4. Q. 295,000.00	en adelante	Q. 61,500.00	31 %	Q. 295,000.00																																										
Rango de renta imponible	Importe fijo	Tipo impositivo de																																												
Q.0.01 a Q. 300,000.00	Q.0.00	5% sobre la renta imponible.																																												
Q.300,000.01 en adelante	Q.15,000.00	7% sobre el excedente de Q.300,000.00.																																												
El impuesto a pagar se determinará sumando al importe fijo, la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje correspondiente al excedente de renta imponible de cada intervalo, según la escala anterior.																																														
Para dichos contribuyentes el período de liquidación definitiva del impuesto es anual, principiando el uno de enero y terminando el treinta y uno de diciembre de cada año. En el caso de períodos de actividades menores de un año, la renta imponible se proyectará a un año y se le aplicará la tarifa que corresponda según la escala anterior, para determinar el impuesto anual. Este impuesto se dividirá proporcionalmente entre el tiempo de duración del período menor al año y el resultado constituirá el impuesto a pagar, que no será mayor del treinta y uno por ciento (31%) de la renta imponible.																																														



En general, la reforma procedió a eliminar las deducciones por gastos médicos que fueron objeto permanente de falsificación de documentos y simulación de situaciones médicas que únicamente beneficiaban a los grupos de mayores ingresos; al igual que las deducciones por pensiones alimenticias identificadas con simulación de situaciones.

Además, la reforma procedió a incrementar el número de trabajadores en relación de dependencia que se encontrarían exentos del pago del ISR en forma directa. Conforme cifras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos (ENEI) de 2016, el número de trabajadores que estaría exento (por la deducción mínima contenida) sería el 84.7% del total, mientras que al aumentar la deducción mínima a Q48,000.00, el porcentaje de empleados exentos del pago de ISR sube a 92.2% del total.

**Tabla 1. Empleados y trabajadores de Guatemala que reportan ingresos menores a Q.36,000 y Q48,000 anuales.**

Tipo de empleado / trabajador	Ingresos menores de Q.36,000 anuales		Ingresos menores de Q.48,000 anuales	
	Número	% del total	Número	% del total
Empleados del gobierno	148,228	3.7%	245,936	6.1%
Empleados sector privado	1,776,832	44.2%	1,971,785	49.1%
Jornalero o peón	1,231,153	30.7%	1,240,033	30.9%
Empleado en casa particular	246,579	6.1%	246,579	6.1%
<b>Subtotal</b>	<b>3,402,792</b>	<b>84.7%</b>	<b>3,704,333</b>	<b>92.2%</b>
Total de trabajadores	4,016,295			

Fuente: ENEI 1-2016

Por otro lado, se procedió a eliminar el crédito del Impuesto al Valor Agregado al ISR, como consecuencia del escaso efecto sobre la facturación y sobre la cultura tributaria de los contribuyentes. Estos últimos extremos fueron demostrados en estudios de la Superintendencia de Administración Tributaria titulados “Análisis de la cobertura de la planilla del IVA”, para los años 2012 y 2013<sup>1</sup>, en donde se demuestra que la existencia de dicho tratamiento tributario no le ofrecía beneficios al fisco y tampoco producía los efectos deseados sobre la cultura tributaria y la facturación.

El primer elemento al que hacen referencia los estudios mencionados, está vinculado precisamente al número de empleados que estarían en la necesidad de pedir facturas. Sobre ello, debe recordarse que uno de los argumentos que se maneja para tratar de implementar la reincorporación de dicho beneficio es que “todos” los trabajadores estarían en la necesidad de pedir facturas para atender su declaración del ISR lo cual es completamente falso. Los datos de la ENEI antes descritos nos hacen referencia a que si la deducción básica fuera de Q36,000.0, únicamente estarían en la obligación de presentar declaraciones y pagos, un total de 613,503

<sup>1</sup> Véase los estudios en: 2012 [portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc\\_download/6498-cobpla2012.html](http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc_download/6498-cobpla2012.html); y 2013, [portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/doc\\_download/6539-cobpla2013.html](http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/leyes/doc_download/6539-cobpla2013.html).



trabajadores, mientras que con la deducción actual de Q.48,000.0 únicamente están obligados a la declaración y pago del ISR alrededor de 311,962 empleados. Por lo anterior, si se crea dicho crédito de nuevo, únicamente beneficiaría a limitado de trabajadores, que son alrededor del 7.8% del total, y en consecuencia, la medida, que siempre se ha querido promocionar como una disposición popular, solo beneficia a la élite de los trabajadores ubicada en el decil más alto los asalariados.

En consonancia con ello, la SAT publicó que en 2012 se presentaron 430,917 planillas que reportaron un crédito fiscal del IVA (ISR no pagado) por el orden de Q2,750.9 millones y que sería equivalente a una facturación de Q25,675.4 millones, lo que representa solamente el 4.9% del total de las facturas emitidas en el país, conforme las declaraciones del sector empresarial ante la SAT. En sentido complementario, el estudio informa de manera precisa que únicamente 4.6% de dicha facturación deriva de contribuyentes considerados como “no especiales” por la SAT y que en última instancia son aquellos que podrían tener una percepción de riesgo mayor.

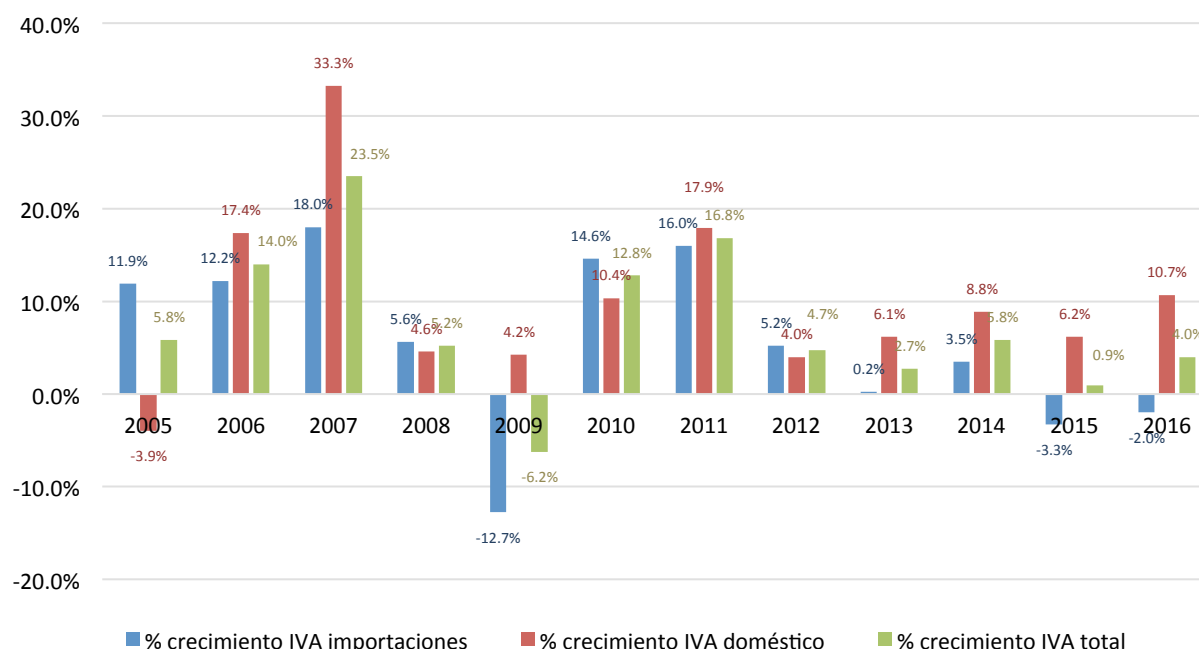
La conclusión de la SAT, con datos reales de los contribuyentes es contundente. **La planilla del IVA no solo beneficia únicamente al decil superior de empleados, haciendo la medida fuertemente regresiva, sino que no produce un aumento de la facturación**, dado a que el 95.4% de la facturas que presentan los trabajadores en la planilla del IVA corresponde a contribuyentes especiales que de todas formas emiten los documentos, debido a que tienen control electrónico o que sus prácticas comerciales exigen la presentación de los documentos.

Finalmente, no debe olvidarse que la reforma eliminó el crédito del IVA al ISR pero también redujo las tasas marginales del ISR que bajaron del 15, 20, 25 y 31% al 5 y 7%. Esto implicó que al reducir las deducciones y créditos, aun cuando los empleados tuvieran que pagar un poco más, el impacto no fue tan significativo. **Dicha situación implica que más que una medida recaudatoria, la decisión de replantear el régimen de trabajadores en relación de dependencia, fue producto de la búsqueda de simplicidad y transparencia**, dado a que si se quería lograr mayor recaudación, las tasas debieron ser 5, 7, 10 y 12% como originalmente planteó la Comisión Promotora del Diálogo Fiscal en 2007.

### III. COMPORTAMIENTO DEL IVA

Algunos ponentes de la idea de recuperar el beneficio del crédito del IVA argumentan que dicha medida revertirá la reducción de la recaudación de dicho impuesto observada a partir de 2012, año en el que se derogó dicha disposición.

**Gráfico 1. Guatemala: Porcentajes de crecimiento del IVA total, IVA importaciones e IVA doméstico. Período 2005-2016**



Fuente: Icefi, en base a información oficial.

La serie contenida en la gráfica anterior muestra que el IVA doméstico, que es en donde realmente se reflejaría la no emisión de facturas, ha tenido tasas de crecimiento de entre el 4.0% en 2012 y 10.7% en 2016. Sin embargo, este comportamiento no ha impedido que crezca el nivel de evasión de dicho impuesto, de acuerdo a cálculos propios de Icefi, pero este último extremo parece tener otras explicaciones. La razón principal para que la tasa de crecimiento del IVA total haya sido pequeña o nula en los últimos años, se encuentra principalmente en la disminución de la recaudación del IVA en aduanas (lo que no está vinculado a la emisión de facturas) producto de la reducción de los precios internacionales del petróleo desde hace varios períodos.

Debe recordarse adicionalmente que la serie de datos de recaudación del IVA en los últimos años está severamente afectada por dos factores adicionales y que no pueden aislarse del efecto:

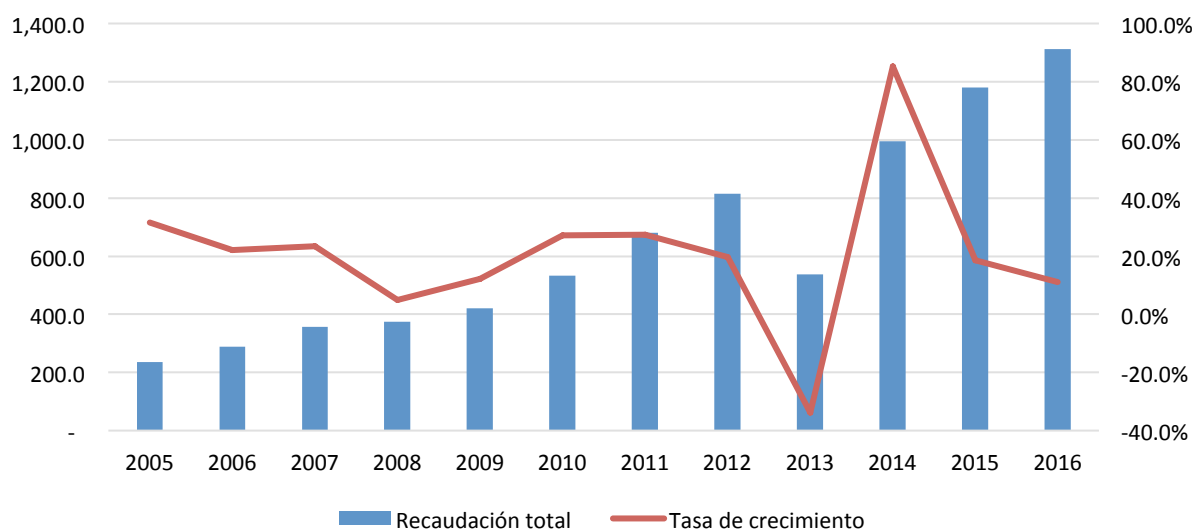
- La pérdida de capacidades de la SAT experimentada a partir de la ascensión del gobierno del partido Patriota.
- La apreciación del Quetzal que ha producido un incremento sostenido del contrabando proveniente desde México y que indiscutiblemente ha reducido las ventas formales operadas en Guatemala.

En consecuencia, el comportamiento del IVA, que no ha mostrado disminución como lo pretenden hacer los defensores de la idea de recuperar la planilla del IVA, parece tener otras explicaciones más importantes, que el relacionado con la eliminación del beneficio del crédito fiscal.

#### IV. COMPORTAMIENTO DEL ISR A LOS EMPLEADOS EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

La recaudación del ISR procedente de trabajadores en relación de dependencia en 2016 ascendió a Q1,312.3 millones, reportando una tasa de crecimiento interanual del 11.1% respecto al año anterior. En general la serie, salvo el ajuste registrado en 2013 como consecuencia del cambio de modelo, tiene un crecimiento constante, producto de aumento de los cobros al decil superior de los trabajadores en relación de dependencia.

**Gráfico 2. Guatemala: Recaudación del ISR en relación de dependencia y su tasa de crecimiento. Período 2005-2016. Cifras en millones de quetzales.**



Fuente: Icefi, en base a información oficial.

Lo interesante del dato presentado es que corresponde al pago que realizan los trabajadores ubicados en el decil superior, pero con tasas del 5 y 7% sobre sus rentas netas, sin deducir el crédito proveniente de la planilla del IVA. **Si a estos trabajadores se les da la oportunidad de reportar el crédito del IVA a cuenta del ISR y si continúan con la tendencia reportada por la SAT en 2012, cuando se registraron Q2,750.9 millones, simplemente la recaudación del ISR a trabajadores desaparecería, porque el crédito del IVA no excedería a la tasa del ISR vigente** (baste decir que el IVA es 12% mientras que las tasas del ISR son 5 y 7%) y atendiendo a que el crédito del IVA anteriormente estaba asociado a tasas superiores.

**Como consecuencia, no es recomendable evaluar la re-incorporación de la planilla del IVA como crédito al ISR manteniendo las tasas vigentes del ISR, por el efecto recaudatorio negativo que sería observado.** Por supuesto todo esto en adición a lo anteriormente apuntado sobre la escasa efectividad del crédito del IVA para mejorar la recaudación del impuesto y la cultura tributaria.

## **V. CONCLUSIONES**

Como consecuencia del análisis realizado a la iniciativa de Ley no. 5234 presentada por el diputado Juan Manuel Díaz-Durán Méndez de la bancada VIVA, se obtienen las siguientes conclusiones:

- a. La propuesta realizada carece de un análisis de entorno general y de la integralidad del régimen de trabajadores en relación de dependencia del Impuesto Sobre la Renta, por lo que se incluyen aspectos que haría totalmente inoperante dicho régimen para el sistema tributario del país.
- b. La adopción del crédito del IVA al ISR conforme lo plantea la iniciativa propuesta implicaría en esencia la pérdida mínima de Q.1,300.0 millones, equivalente a toda la recaudación de los trabajadores calificados en dicho régimen, debido a que el crédito propuesto no es convergente con la tasa vigente del impuesto.
- c. Conforme los análisis realizados previamente, la adopción del crédito del IVA al ISR no produce efectos beneficiosos sobre la facturación o la cultura tributaria, debido a que únicamente produce réditos al decil superior de trabajadores, por lo que más del 90% de los empleados del país, continuarían con su comportamiento de no pedir facturas en los comercios.
- d. La medida descrita es regresiva porque beneficia solo al 10% de los empleados con mayores ingresos.
- e. Conforme la evidencia histórica, del total de las facturas que se listaban en la planilla del IVA, menos del 5% correspondían a contribuyentes de alto nivel de riesgo; el resto está asociado a contribuyentes especiales con buenas prácticas comerciales o facturación electrónica, por lo que la adopción de esta medida no produce efectos positivos sobre los contribuyentes con riesgo y sobre la moral tributaria.

## **VI. RECOMENDACIONES**

Como consecuencia del análisis realizado, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, en atención a la solicitud realizada por el Diputado Adim Maldonado, Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, se permite recomendar lo siguiente:

- a. Emitir dictamen desfavorable a la iniciativa no. 5234 atendiendo a que la misma no responde a la estructura actual del régimen del Impuesto Sobre la Renta de los trabajadores en relación de dependencia, por lo que su implementación produciría un efecto negativo sobre la recaudación del orden de Q.1,300.0 millones anuales. Asimismo, conforme la evidencia disponible, no produciría ningún efecto positivo sobre la facturación o el cumplimiento tributario, e implicaría un beneficio exclusivo al decil superior de trabajadores, por lo que la medida sería fuertemente regresiva y contraria al principio de capacidad de pago establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

