



Una medición de la evasión del ISR en Guatemala

La importancia de los escudos fiscales

Abelardo Medina Bermejo

Guatemala, Centroamérica, 22 de noviembre de 2023

CONTENIDO DEL ESTUDIO



1. Evaluación del modelo y características del ISR en Guatemala
2. Cobertura y productividad del ISR
3. Medición preliminar de la evasión del ISR
4. Una estimación del impacto de los escudos fiscales
5. Algunas recomendaciones para mejorar la productividad del ISR en Guatemala



1. Evaluación del modelo y características del ISR en Guatemala

LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS EN GUATEMALA

- Deberes y derechos cívicos...d. Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley (**Arto. 135 CPR, 1985**)
- El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago (**Arto. 143 CPR, 1985**)
- **Principio de justicia tributaria:** “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...” (RAE,2023)
- **Principio de igualdad tributaria** “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)
- **Capacidad contributiva** “Parte de la capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación, entendida esta como la aptitud para concurrir al sostenimiento de los gastos públicos, pero no desde la primera unidad monetaria, sino a partir de haber superado un determinado umbral que proteja la capacidad destinada a la satisfacción de las necesidades vitales del obligado tributario o mínimo vital. También se denomina *capacidad de pago*. (RAE, 2023)



LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS EN GUATEMALA (2)

- 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).**



¿EQUIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO GUATEMALTECO?

- La posición del sacrificio absoluto; del sacrificio proporcional y de la equivalencia del sacrificio marginal: la CC deja entrever la última versión al establecer la necesidad de establecer tarifas progresivas; el problema de ¿que tan progresiva?.
- La carencia de política fiscal y política tributaria en el país
- Lo que si es cierto es que el análisis debe hacerse a partir de la posibilidad concreta de cada sujeto... y no de las operaciones que realiza...
- *A priori* y en forma individual los impuestos al consumo no cumplen con los principios tributarios definidos en la Constitución...
- Pero ¿y si se toma la legislación tributaria en su conjunto? Resulta necesario el establecimiento de tarifas progresivas aplicadas a la capacidad de pago en el ISR para lograr la equidad tributaria, dado el efecto regresivo del resto.

LAS CARACTERÍSTICAS DESEADAS DEL ISR

- ¿Qué debe usarse para medir la capacidad de pago? Entre la renta y la riqueza.
- Referencia: La definición de Haig-Simmons-Von Schanz --> $R = C + \Delta P$

Condición deseada del ISR	¿Cómo es en Guatemala?
Tratamiento de renta mundial	Renta territorial
Tratamiento de renta global	Modelo por productos o cedular
Subjetivo	Semi-objetivo
No debe permitir el arbitraje	Abunda el arbitraje y la simulación de operaciones
Deben deducirse sólo los gastos necesarios	Abundan los escudos fiscales
Deben existir mecanismos para verificación de la información de las autodeclaraciones	No hay acceso a la información bancaria.

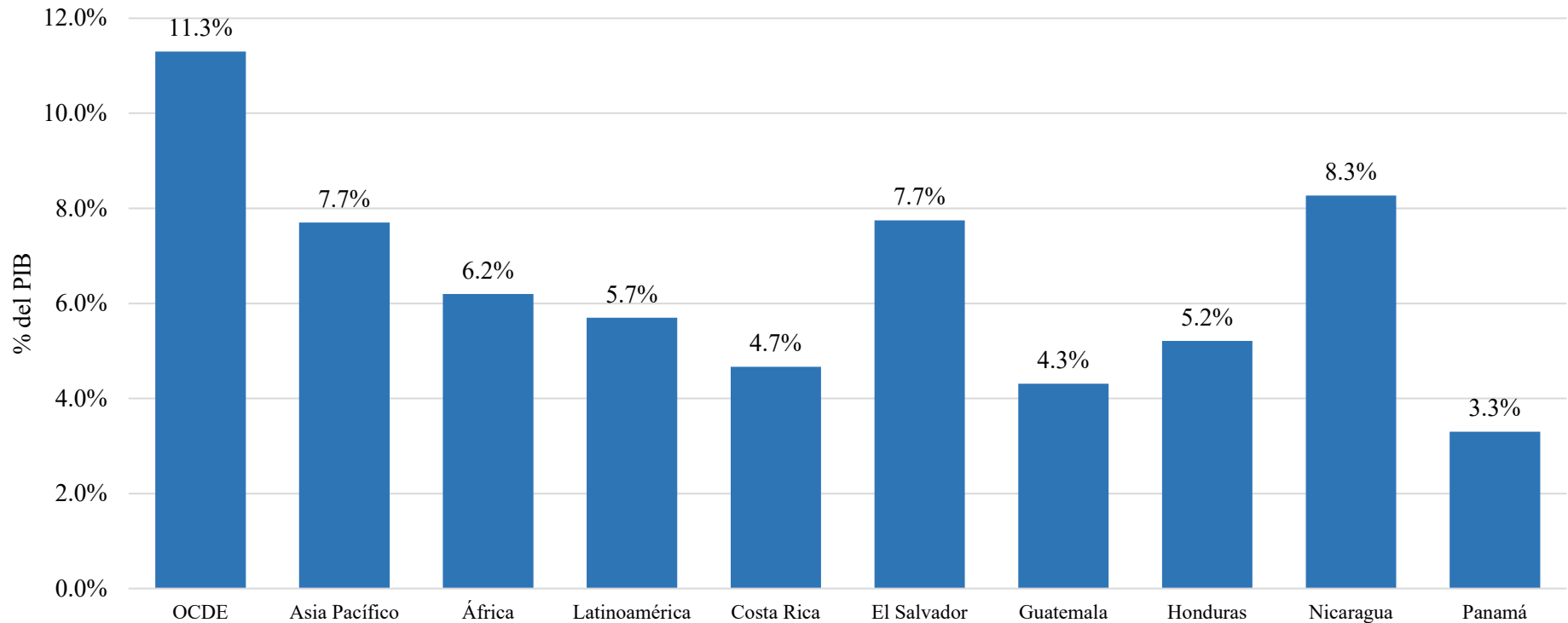


2. Cobertura y productividad del ISR

Países seleccionados: recaudación del ISR, año 2022

ISR, año 2022

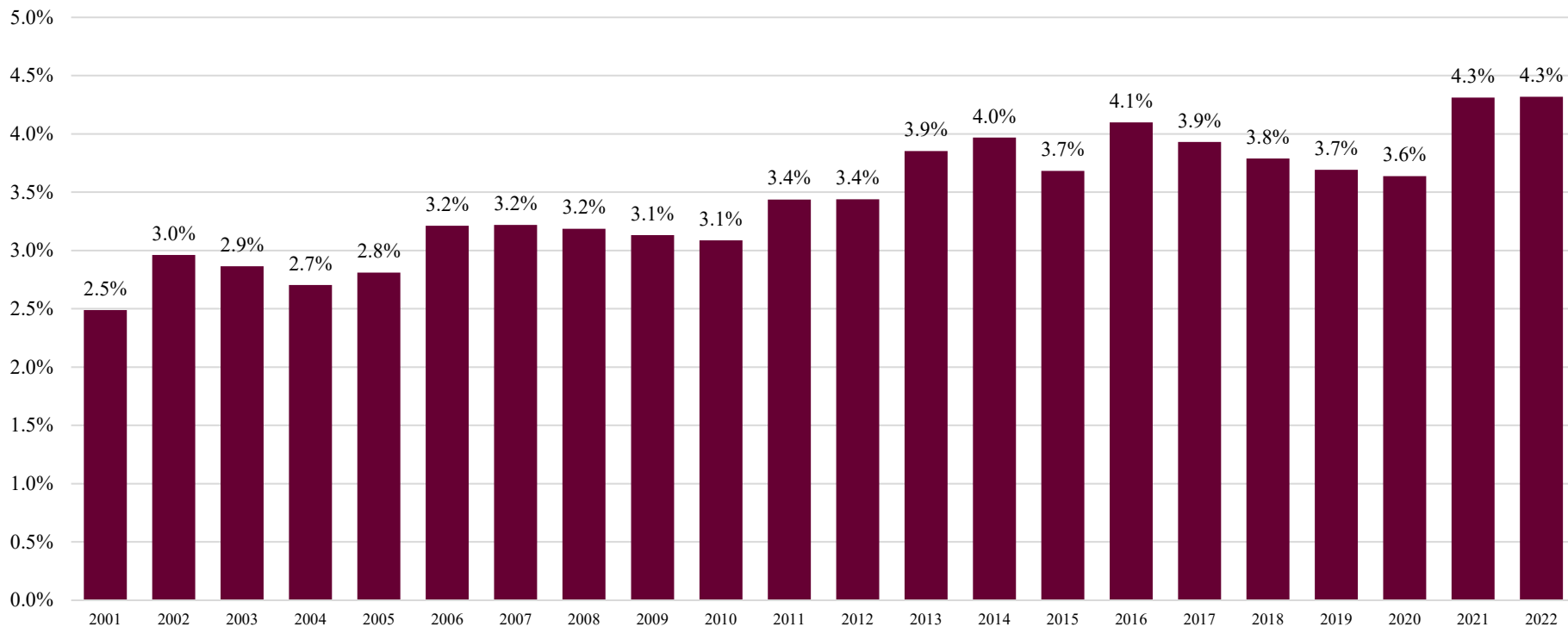
En porcentajes del PIB





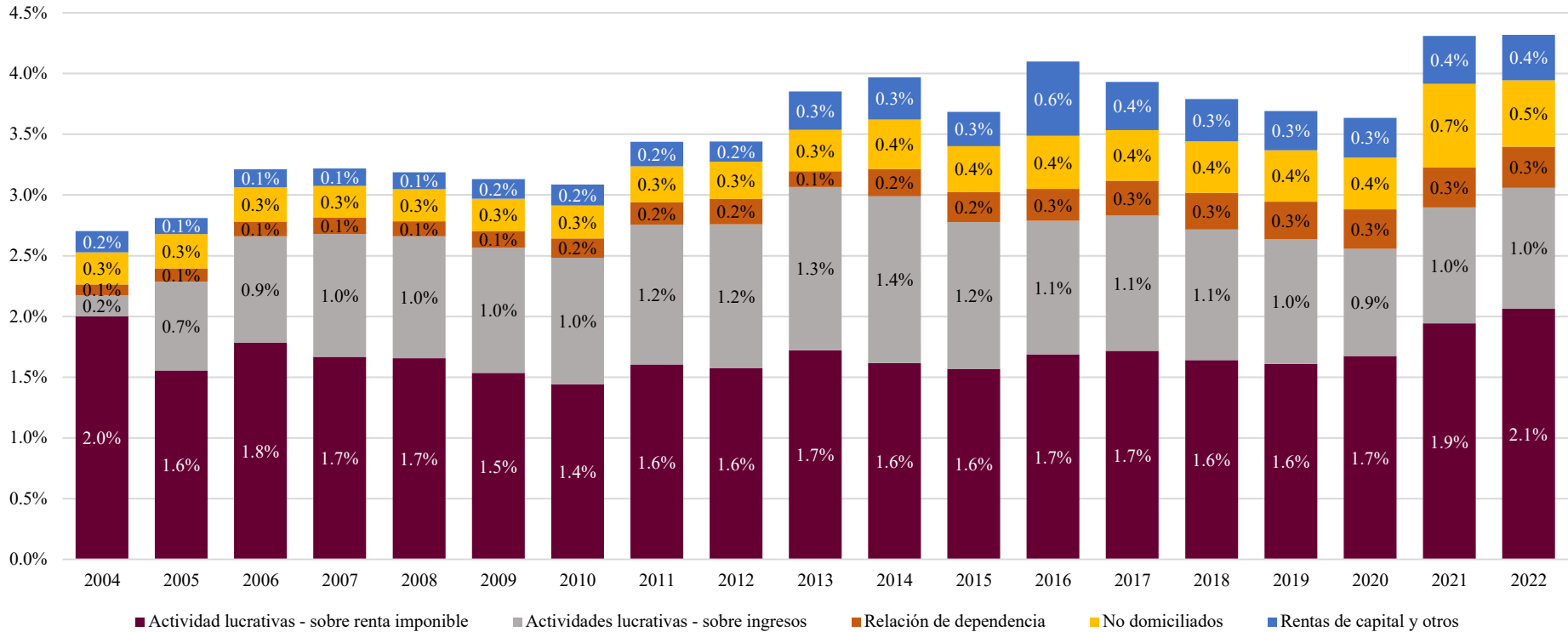
Guatemala: recaudación del ISR y sus acreditables, en términos del PIB.

Período 2001-2022



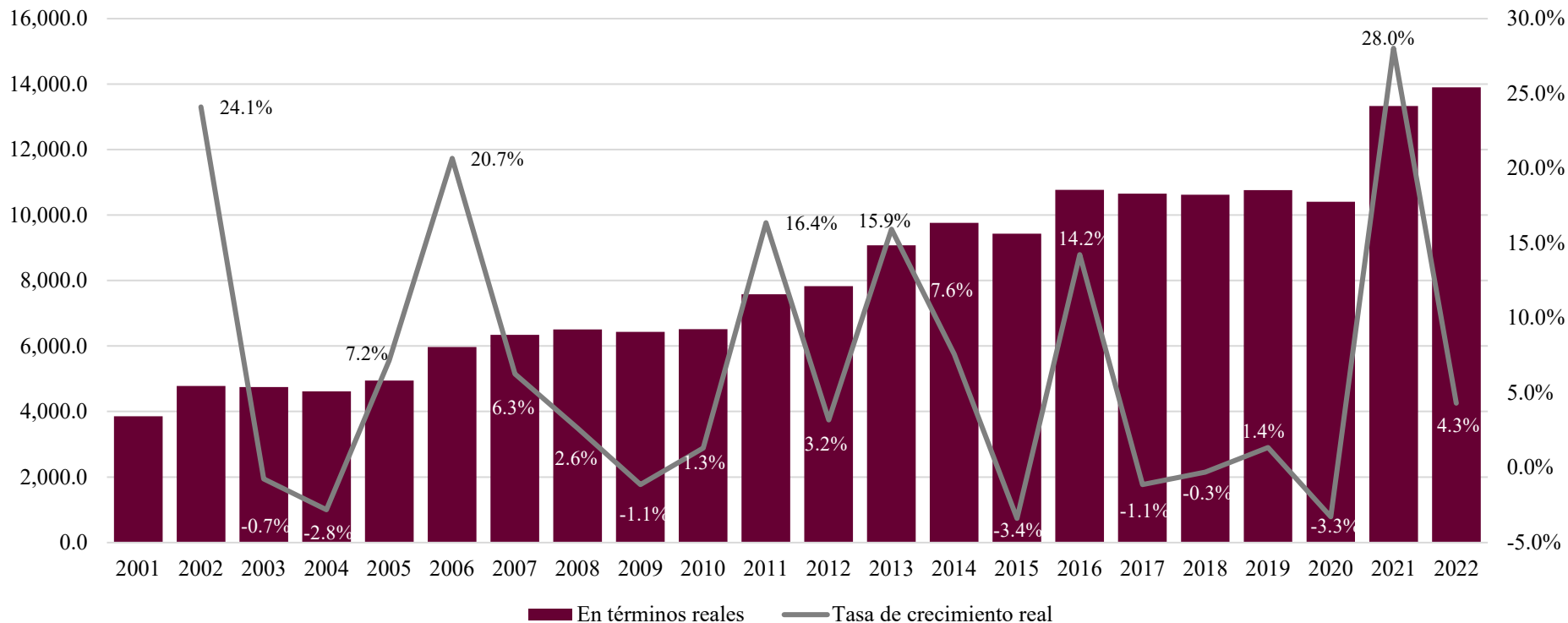
Guatemala: recaudación de los regímenes del ISR.

En términos del PIB. Período 2004-2022



Guatemala: recaudación del ISR total, en términos reales de 2001.

Período 2001-2022



PROGRESIVIDAD DEL ISR, PERÍODO 2022

Régimen de AL Modalidad de renta imponible

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%

De 165,587 afiliados, solo 6,786 presentaron rentas gravables

Régimen de trabajadores En relación de dependencia

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%

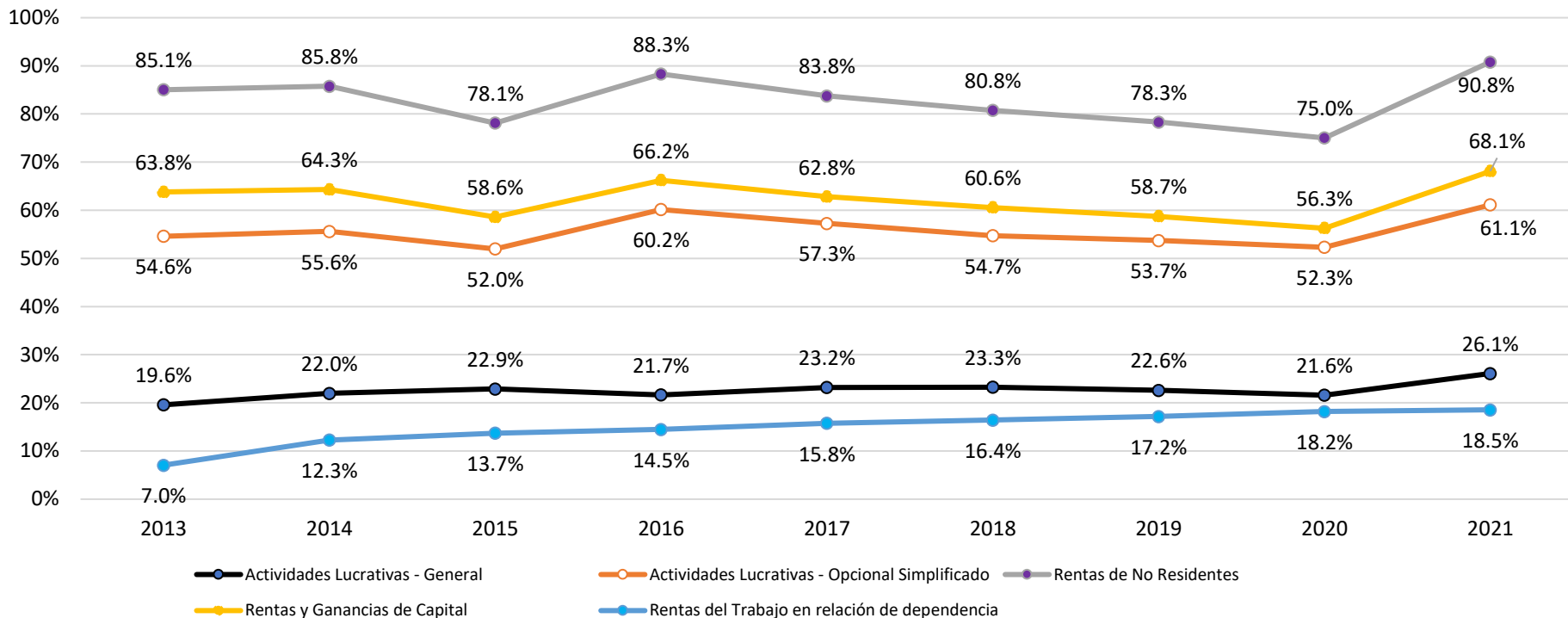
De 1,479,603 afiliados al IGSS, solo 414,624 presentaron renta imponible

GUATEMALA: ESTIMACIÓN DEL APORTE REAL DEL ISR Y SIMILARES,

A PARTIR DE LOS DATOS DEL SCN. PERÍODO 2015-2021

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%

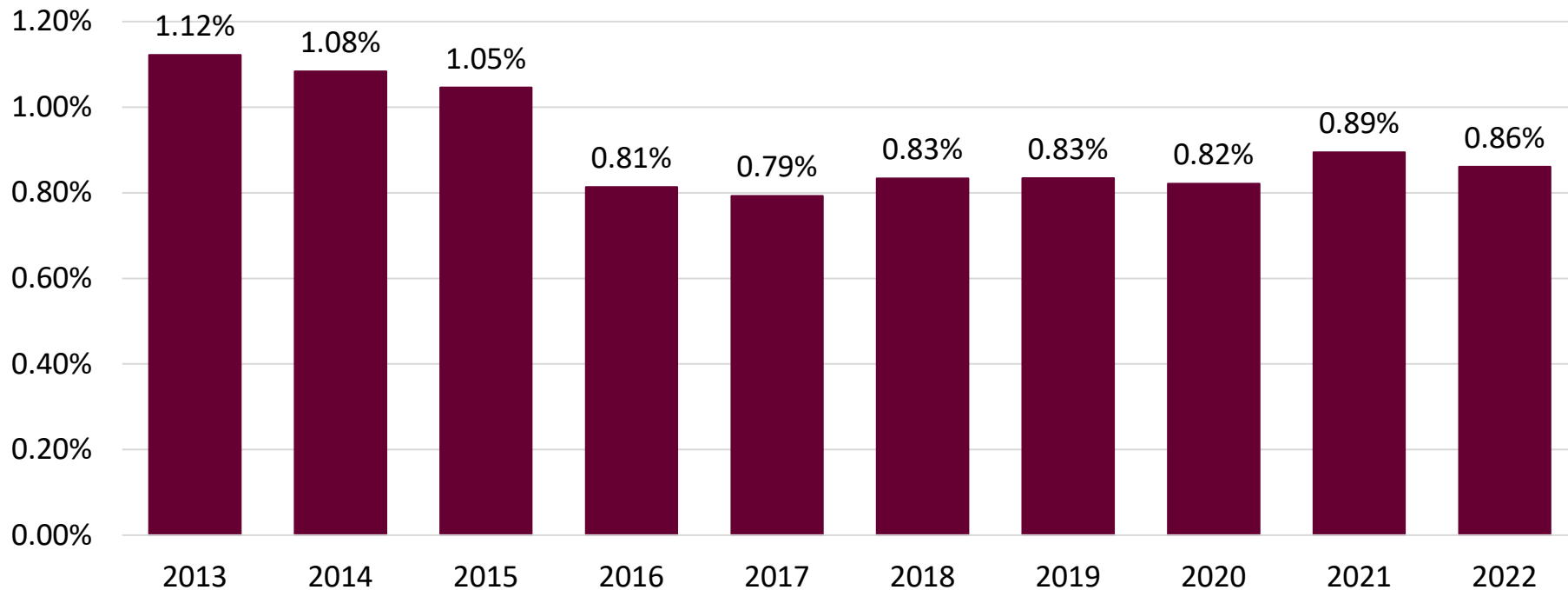
GUATEMALA: PRODUCTIVIDAD DE LOS REGÍMENES DEL ISR, 2013-2021





GUATEMALA: GASTO TRIBUTARIO DEL ISR, EN TÉRMINOS DEL PIB

2013-2022



GUATEMALA: GASTO TRIBUTARIO DEL ISR, POR BENEFICIARIO.

EN TÉRMINOS DEL PIB, 2013-2022

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%

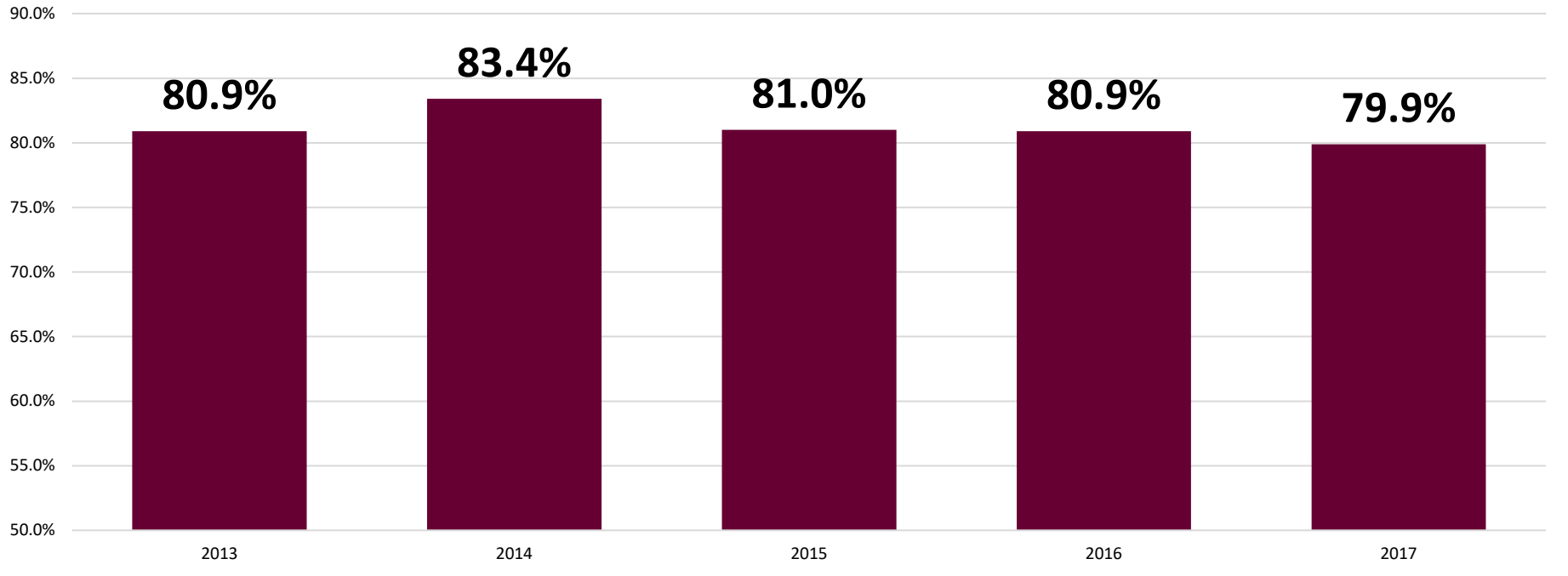


OTRAS FILTRACIONES TRIBUTARIAS

- Los flujos ilícitos de capital: el manejo de precios de transferencia (1.4% del PIB)
- El contrabando y la informalidad económica (parte se incluye en el SCN)
- La exclusión de las rentas no territoriales
- Las rentas en los regímenes simplificados.



EL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO CALCULADO POR LA SAT Período 2013-2017.



3. Medición preliminar de la evasión del ISR en Guatemala

METODOLOGÍA UTILIZADA

- El SCN no fue diseñado a partir de criterios tributarios; aunque utiliza información de la SAT.
- Sin embargo, contempla una buena estimación de las rentas por sector y del CI para generarlas.
- Existe información parcial de las operaciones de las empresas que dedicaron su actividad al autoconsumo y las no de mercado.
- Punto de partida: El VBP, atendiendo al criterio de opcionalidad del ISR. A continuación sustracción del CI proporcional (considerado por Banguat) y de los escudos fiscales primarios. Adición de las pérdidas empresariales, y del EEB y del IBM de consumo propio.
- Estimación del ISR potencial y del incumplimiento tributario

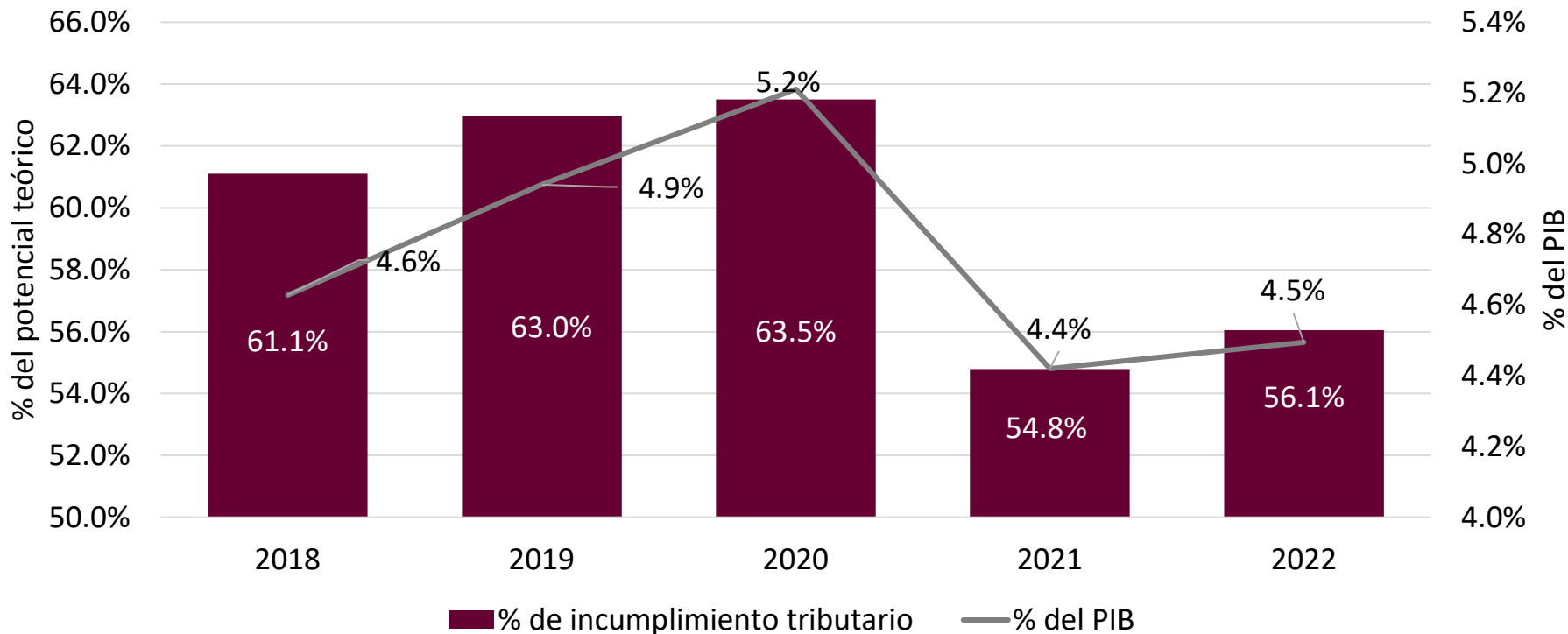
Guatemala: incumplimiento del ISR en el régimen de actividades lucrativas,

Período 2018. En millones de quetzales

Rubro	2018
Valor bruto de la producción	871,891.1
(-) VBP de los regímenes simplificados	127,953.3
VBP excluido regímenes simplificados	743,937.8
(-) Consumo intermedio	302,083.9
Valor agregado	441,853.8
(-) Impuestos netos de subvenciones	31,504.5
(-) Deducciones	219,727.0
Remuneración de los asalariados	172,256.2
Depreciaciones	32,535.2
Escudos fiscales primarios	14,935.6
Base gravable ISR	190,622.4
(+) Pérdidas reportadas	8,809.7
(-) EEB e IBM de consumo propio	32,388.6
ISR potencial	41,760.8
Gasto tributario	3,240.2
Recaudación efectiva	13,003.1
Incumplimiento tributario	25,517.6
% de incumplimiento tributario	61.1%
PIB	551,368.1
% del PIB	4.6%

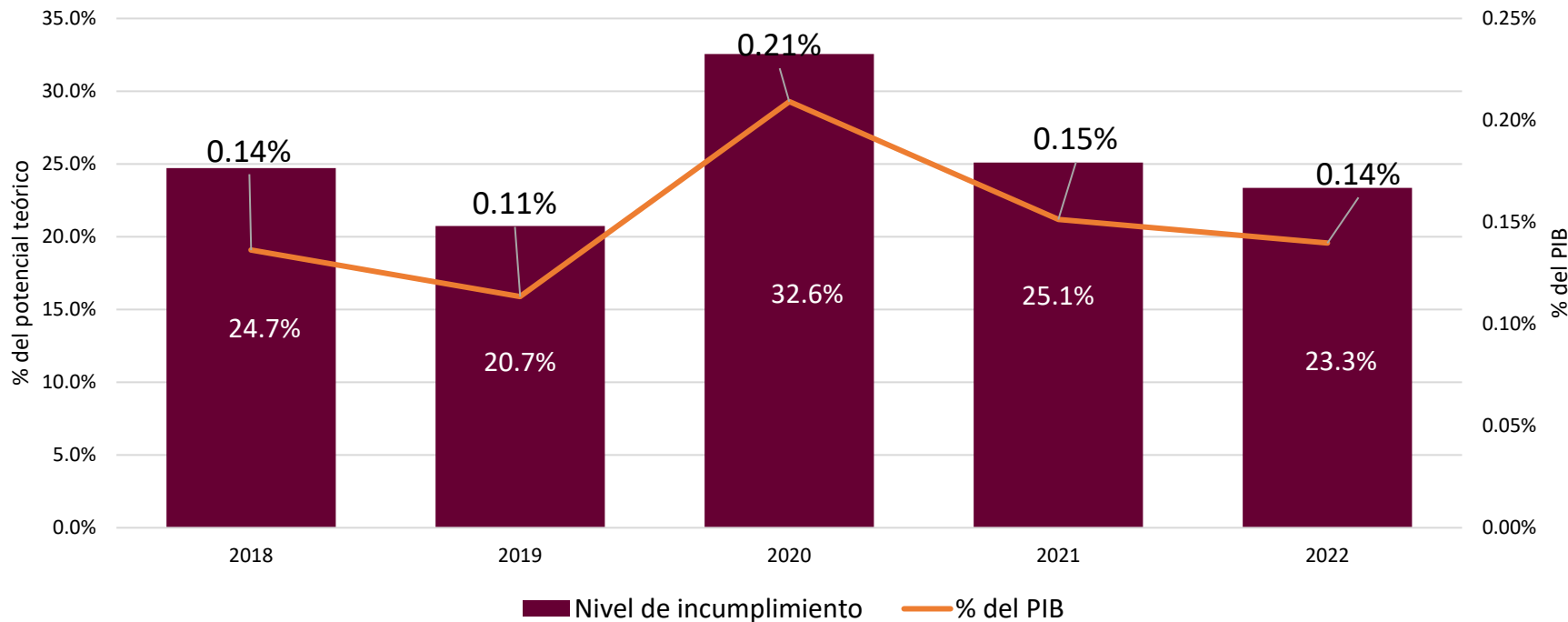
Guatemala: incumplimiento del ISR en el régimen de actividades lucrativas,

Período 2018-2022. Porcentaje del potencial teórico y del PIB



Guatemala: incumplimiento del ISR en el régimen de trabajadores en dependencia

Período 2018-2022. Porcentaje del potencial teórico y del PIB





4. Una estimación del impacto de los escudos fiscales

¿QUÉ ES UN ESCUDO FISCAL?

- Un escudo fiscal deriva de la aplicación de una deducción a la renta imponible en la determinación del pago del ISR, y que, aunque está fundamentado en la legislación vigente, en la mayor parte de los casos, no representan gastos necesarios para la reproducción de la renta.
- Es un subsidio del Estado a la empresa y produce un aumento artificial de la ganancia.
- El valor de los escudos fiscales en la toma de decisiones de inversión
- La decisión de inversión antes y después de escudos fiscales
- Algunos escudos fiscales primarios:
 - El caso de los intereses pagados: no se utiliza en el estudio actual.
 - Las amortizaciones a los gastos de organización e instalación
 - Los sueldos, salarios, gastos de representación, viáticos y otros de los propietarios de la empresa
 - Las donaciones y otras liberalidades
 - Las reservas técnicas para riesgos.

Guatemala: deducciones al ISR por escudos fiscales primarios.

En millones de quetzales y % del PIB

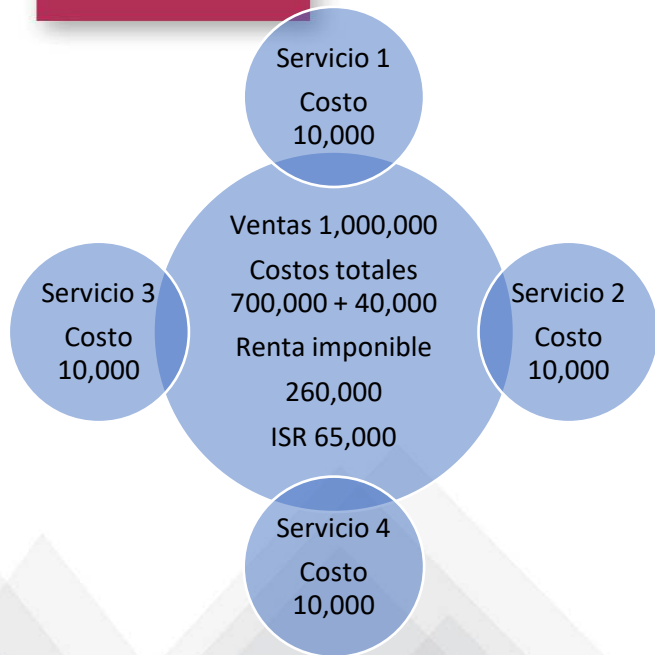
Rubro	2018	2019	2020	2021 est.	2022
Sueldos pagados a socios o consejeros, cónyuges o parientes dentro de los grados de ley	914.0	1,053.4	1,115.8	1,611.0	1,781.8
Dietas	564.1	590.5	576.9	757.5	837.8
Inversión en beneficio de trabajadores	214.1	253.7	234.1	303.6	335.8
Tierras laborables adjudicadas gratuitamente 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%



LOS ESCUDOS FISCALES SECUNDARIOS O MECANISMOS DE ARBITRAJE LEGAL

- Derivan de mecanismos aprobados por el Congreso de la República que permite la deducción total de una compra realizada a un sujeto que se encuentra calificado a un régimen optativo o especial.
- Regímenes especiales del IVA
- Régimen simplificado del ISR
- Causa principal del por qué el VBP que reportan los contribuyentes en la SAT es mayor que el del Banguat

Simulación de resultados por la creación de empresas satélite.



Resultados de la Creación de empresas Periféricas

VBP = $\Delta 120,000$

VA = 0

ISR = -14,000



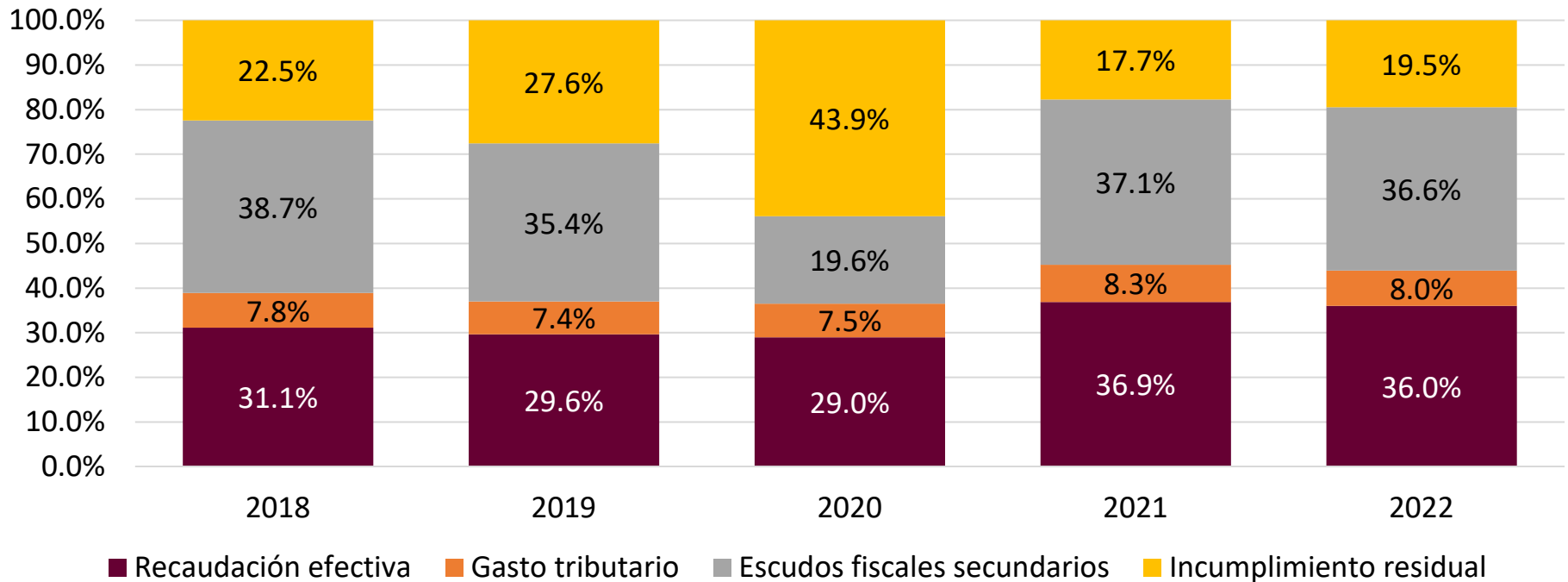
Guatemala: estimación de la renuncia fiscal por el uso de escudos fiscales secundarios.

En millones de quetzales y porcentajes

Rubro	2018	2019	2020	2021	2022
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%

Guatemala: estructura del potencial teórico del incumplimiento del ISR.

Período 2018-2022





Guatemala: estimación del uso de escudos fiscales en la legislación del ISR.

En millones de quetzales y porcentajes

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%

5. Algunas recomendaciones para mejorar la productividad del ISR en Guatemala

ALGUNAS OPORTUNIDADES...

1. Debe hacerse una reforma a la Ley del ISR para eliminar los escudos fiscales innecesarios, especialmente los secundarios.
2. Debe fortalecer la equidad por medio de criterios de renta global.
3. Debe hacerse una revisión exhaustiva de las deducciones al ISR para demostrar su pertinencia.
4. Deben ser considerados los criterios para los servicios de *streaming* y similares, así como la incorporación del criterio de renta mundial, el acceso irrestricto por la SAT a la información bancaria y cumplir con los estándares de transparencia internacional.
5. El Plan Estratégico de la SAT debe estar formulado en función de la reducción del incumplimiento, pero este debe ser calculado por el Minfin o un ente ajeno.
6. El Estado debe promover una estrategia general de formalización y de combate al contrabando.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org