CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES

Sistema tributario Guatemalteco

Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad

CIEN

5/31/2011

Documento preparado por el CIEN, todo su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción, total o parcial, y sin importar el medio, se permite sólo con autorización expresa y por escrito del CIEN.

Índice

1 Estructura Tributaria y evolución por tipo de impuesto 5

1.1 Consideraciones sobre las medidas tributarias propuestas 6

1.2 Carga tributaria 8

1.3 Análisis de desempeño por impuesto: 14

1.3.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA) 15

1.3.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR) 17

1.3.3 Derechos Arancelarios sobre Importaciones (DAI) 20

1.3.4 Otros impuestos 25

1.3.5 Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) 28

2 Principales Mitos y Realidades del Sistema Tributario 30

2.1 A. Mitos y Realidades del Impuesto al Valor Agregado –IVA- 34

2.1.1 "El diseño del IVA en Guatemala es relativamente adecuado, a pesar de las exenciones y los tratamientos diferenciados" 34

2.1.2 "Los tratamientos diferenciados y exenciones del IVA representan una proporción importante de recaudación sacrificada" 40

2.1.3 "La recaudación del IVA se encuentra por debajo de su potencial" 43

2.1.4 "La economía informal representa una fuente importante de recaudación de IVA que hoy no se está cobrando" 47

2.1.5 "El IVA afecta más a los más pobres" 53

2.1.6 "El IVA es la vaca lechera del sistema tributario en Guatemala" 56

2.2 Mitos y realidades del Impuesto Sobre la Renta 58

2.2.1 Mito: "Las empresas contribuyen poco a la recaudación del ISR" 58

2.2.2 Mito: "La evasión del ISR por parte de las empresas es elevado" 60

2.2.3 Mito: "Impuestos tipo ISO son necesarios para garantizar un piso mínimo de recaudación del ISR" 62

2.2.4 Mito: "Los que más ganan son los que menos pagan" 63

2.2.5 Mito: "El ISR es una herramienta efectiva para redistribuir el ingreso" 68

2.2.6 Mito: "Los contribuyentes con mayor capacidad de pago tienen mayor capacidad de eludir el pago del impuesto" 70

3 Teoría y práctica de la tributación Guatemalteca 74

3.1 Impuestos Indirectos 75

3.1.1 1. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 75

3.1.2 2. Derechos Arancelarios de Importación (DAI). 85
3.1.3 3. Ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas 91
3.1.4 4. Impuesto específico sobre la distribución de bebidas gaseosas, bebidas isotónicas o deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada. 94
3.1.5 5. Impuesto específico a la distribución de cemento. 96
3.1.6 6. Impuesto de tabaco y sus productos. 98
3.1.7 7. Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo. 100
3.1.8 8. Impuesto sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. 103
3.2 Impuestos Directos 105
3.2.1 9. Impuesto Sobre la Renta (ISR) 105
3.2.2 10. Impuesto sobre Productos Financieros. 113
3.2.3 11. Impuesto de Solidaridad (antiguo IETAAP/IEMA). 115
3.2.4 12. Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). 119
3.2.5 13. Impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos. 0
4 Análisis del Decreto 20-2006: "Anti-Evasión I" y la propuesta Anti-Evasión II 2
4.1 Análisis del Decreto 20-2006 2
4.1.1 Código Tributario 2
4.1.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado 3
4.1.3 Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero 3
4.2 Análisis de la propuesta Anti-Evasión 2 4
4.2.1 Ley del Impuesto sobre la Renta 5
4.2.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado 5
4.2.3 Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria 7
4.2.4 Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos 7
4.2.5 Código Tributario 7
4.2.6 Ley del Impuesto de Tabacos y sus Productos 9
4.2.7 Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos 9
5 Análisis de los compromisos fiscales internacionales que afectan a Guatemala 10
5.1 Doble Imposición Internacional 11
5.2 Transparencia Fiscal Internacional 13

5.3 Compromisos Comerciales-Fiscales Actuales 14
6 Bibliografía 30

1 Estructura Tributaria y evolución por tipo de impuesto

La recaudación tributaria de un país puede clasificarse en tres grupos:

- **Impuestos directos:** estos impuestos gravan las rentas, riqueza y patrimonio. Tienen la característica que dentro de la legislación se puede identificar a la persona o entidad que paga el impuesto; de allí nace llamarles directos.

- **Impuestos indirectos:** estos impuestos gravan el consumo o la distribución de productos o servicios. Teóricamente son los más eficientes de recaudar debido a que es el vendedor o distribuidor el que recauda y cobra el impuesto a la persona o entidad que compra los bienes o servicios.

- **Otros impuestos o ingresos:** dentro de estos ingresos se puede mencionar los beneficios generados de empresas estatales, concesiones o derechos de usufructo y otros ingresos como multas o cobros por trámites con el estado.

Para el caso de Guatemala los impuestos directos e indirectos representan en promedio el 96.80[1]% de los ingresos tributarios para el periodo 2000 al 2010. Ante esto, se dará principal importancia la evolución y análisis de los impuestos directos e indirectos.

De los impuestos directos que existen en el país se puede mencionar:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR)
- Impuesto sobre Productos Financieros.
- Impuesto de Solidaridad (antiguo IETAAP).
- Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).
- Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos.

En cuanto a los impuestos indirectos se tienen principalmente:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Derechos Arancelarios de Importación (DAI).
- Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas.
- Impuesto Específico sobre la Distribución de Bebidas Gaseosas Isotónicas Deportivas, Jugos y Néctares, Yogures, Preparaciones Concentradas o en Polvo para la Elaboración de Bebidas y Agua Natural Envasada.
- Impuesto Específico a la Distribución del Cemento.
- Impuesto de Tabacos y sus Productos.

[1] Calculo con datos de la SAT (2011). Entre otros impuestos e ingresos se encuentran las regalías e Hidrocarburos compartibles y impuesto a la salida del país.

- Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Derivados del Petróleo.
- Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

1.1 Consideraciones sobre las medidas tributarias propuestas

Las consideraciones normativas descritas anteriormente tienen deben juzgarse en el caso de Guatemala y no en abstracto. La economía guatemalteca es pequeña y en desarrollo y no ha podido afianzar su estrategia de crecimiento económico de manera sostenible. Si bien son muchos los problemas que afronta, sobresale en la coyuntura actual el riesgo de regresar al déficit fiscal crónico debido a la urgente necesidad de recursos y los previsibles problemas tributarios del futuro cercano. Por ello se hace necesario hablar de una reforma fiscal en Guatemala, que:

- Garantice suficientes recursos para el Estado.
- No sea un impedimento para la generación de riqueza de sus ciudadanos.

En la búsqueda por una eficiencia tributaria que favorezca el crecimiento económico guatemalteco, es necesario que la política fiscal busque cumplir con los siguientes principios:

- **Equidad tributaria.** Se debe buscar la igualdad en el trato fiscal, mediante un sistema proporcional. La información recabada a nivel de empresas indica que la mayor cantidad de personas laborando activamente se encuentran en empresas de un tamaño micro o pequeño (Banguat, 2008) y los principales generadores de emprendimientos en un país producen cinco o menos plazas de trabajo (UFM, 2010). Esta situación indica que la mayor cantidad de personas en el país se incorporan a la actividad económica por los mismos canales y, en general, afrontan condiciones, retos y desafíos similares. Por ello se debería apostar por un sistema proporcional.

- **Neutralidad tributaria.** Los impuestos no deben crear ventajas ni desventajas en la toma de decisiones económicas, tanto para los consumidores como para los productores. De esta manera se contribuye a la optimización en el uso de los recursos y buscar la eficiencia tributaria. En términos económicos, un sistema tributario neutro minimiza el costo social o el peso muerto de un impuesto al no alterar los precios relativos.

- **Consistencia con la política de desarrollo.** La estructura tributaria no debe crear obstáculos al crecimiento económico; es decir, debe incentivar el ahorro y la inversión, y por ende la creación de más fuentes de trabajo. En otras palabras, la

imposición no debe generar o desincentivos al empleo ni promoción de la economía informal.

- **Simplicidad.** La estructura tributaria debe ser sencilla de entender y fácil de cumplir. Es importante contar con que la población guatemalteca vive en un ambiente donde no logran satisfacer sus necesidades básicas y la mayoría no sobre pasa el nivel de educación de primaria (INE, 2006). Por tanto, deben eliminarse todos los costos innecesarios en que incurre el contribuyente para cumplir con sus obligaciones tributarias. Este principio beneficia de igual forma al fisco, al necesitar de instrumentos de control más sencillos.

Sin embargo, al día de hoy, el Estado guatemalteco no necesariamente ha cumplido con estos principios; de hecho, se ha caracterizado por su incapacidad para asegurarse de una fuente estable de recursos, obstaculizando la capacidad de iniciar nuevos negocios por parte de los guatemaltecos.

Por otra parte, se tiene la idea que el sistema tributario cumpla objetivos económicos respecto a la distribución y creación de riqueza. Esto se enmarca en la Constitución Guatemalteca que concibe que el Congreso de la República debe decretar impuestos conforme a la "equidad y justicia tributaria", lo cual implica la necesidad de considerar una serie de atribuciones normativas que el sistema debe cumplir. He aquí la dificultad de una reforma tributaria: por un lado, necesita satisfacer las necesidades de gasto público y, por el otro, juega un rol importante en regir la actividad económica según una serie de principios normativos. Los principales efectos normativos que se buscan a partir de la política tributaria son los siguientes:

- **Eficiencia**: esta característica describe la capacidad de un sistema tributario que no genera distorsiones económicas. En términos puramente técnicos, se dice que un sistema tributario es eficiente cuando éste minimiza el costo social o el peso muerto del impuesto. Este último es la pérdida del bienestar sobre los consumidores y productores de un país que se deriva por el cambio en los precios relativos de los bienes y servicios gravados (Feldstein, 1999).

- **Progresividad**: este atributo hace referencia a la posibilidad que la tasa impositiva marginal incremente a medida que incrementa el ingreso de las personas. Es decir, el impuesto proporcional al ingreso debe aumentar a medida que aumenta el ingreso de las personas. El objetivo de estos impuestos es minimizar las diferencias de ingresos entre los pobladores de un lugar. En otras palabras, reducir la brecha entre pobres y ricos (Holcombe, 1983). Por otra parte, existe también un efecto distorsionante respecto a la progresividad de un impuesto, ya que altera las decisiones respecto al trabajo de las personas. Esto se debe a que a mayor tasa

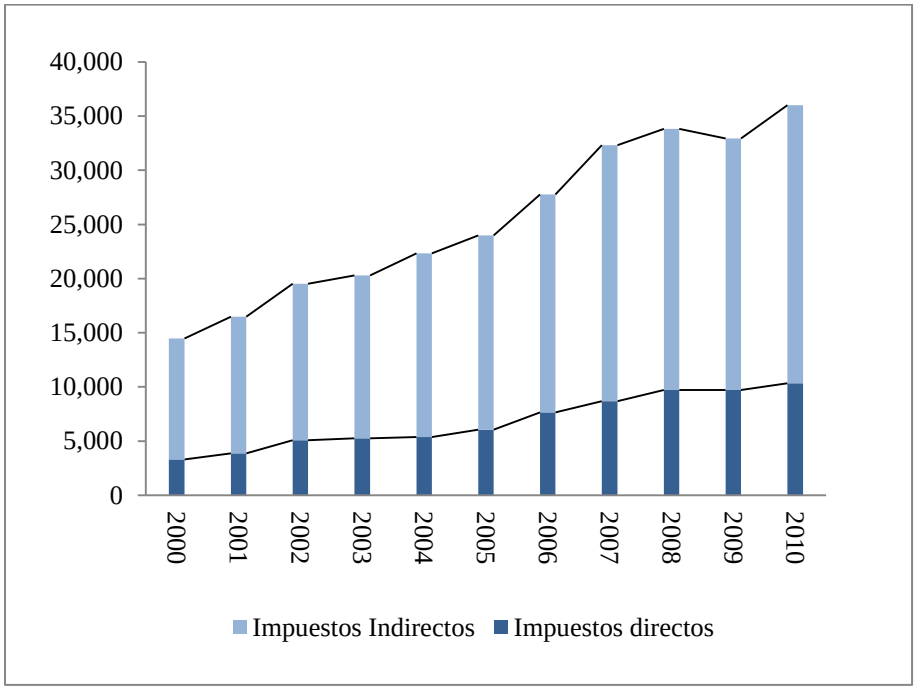
marginal es menor el incentivo a laborar. Por ende, es necesario destacar en esta sección que un impuesto puede ser progresivo pero no óptimo desde el punto de vista de la eficiencia (Atkinson, 1973)

- **Equidad horizontal**: esta característica indica que todas las personas que tienen un mismo nivel de ingresos deben pagar la misma cantidad de impuestos. Se busca que todos los individuos tributen lo mismo si son similares. Sin embargo, es importante definir la unidad de análisis sobre cómo comparar a las personas a lo largo de la distribución de ciudadanos, ya que en términos económicos o en nivel de ingresos pueden ser similares, pero de facto pueden ser distintos. Por ejemplo, un individuo con dependientes y un individuo soltero pueden contar con el mismo nivel de ingresos pero ambos difieren en su habilidad de pago. Por ende, ambos agentes económicos no son comparables. En este caso, la unidad de análisis debería ser el ingreso familiar o el ingreso por adulto equivalente en lugar del ingreso individual (Holcombe, 1983).

1.2 Carga tributaria

La evolución de la recaudación tributaria ha aumentado a lo largo de la última década, como lo muestra la gráfica a continuación. En términos concretos, la recaudación tributaria pasó de ser Q.15,000 millones en el 2000 a un poco más de Q35,000 millones para el 2010. Esto representa un crecimiento cercano al 133%.

Gráfica 1: recaudación tributaria 2000-2010
(Millones de quetzales)

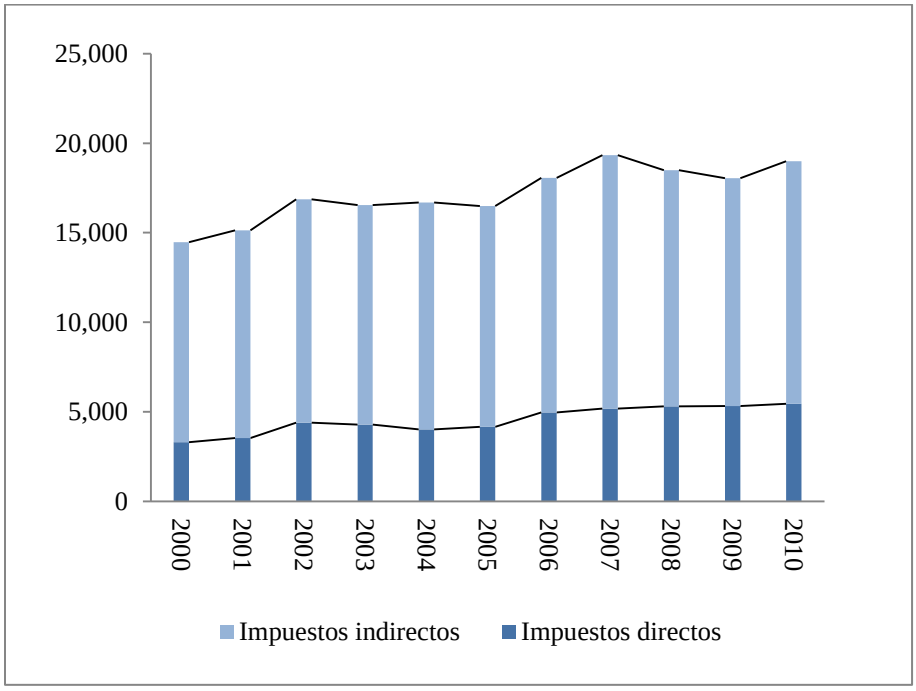


Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

No obstante, hay que ser cuidadoso al analizar de esta forma la recaudación, pues no se toma en cuenta el cambio en el nivel de precios en esta década ni el crecimiento de la actividad económica. Es decir, puede decirse que el gobierno recauda más impuestos, pero no necesariamente que cuenta con más posibilidades para financiar su gasto debido a que debido a la presión inflacionaria puede ser más caro y también el crecimiento económico presiona por mayores necesidades de gasto público.

Para controlar por los efectos del incremento en los precios, es posible expresar la recaudación tributaria en términos reales. Es decir, calcular la recaudación en Quetzales constantes de un año (i.e. manteniendo el poder adquisitivo constante). La Gráfica 2 muestra la evolución recaudación tributaria en términos reales. En términos generales, se deben destacar que los ingresos tributarios han crecido en términos reales, pero no se puede saber sí han sido suficientes para compensar el crecimiento de la economía. Para este caso el aumento de recaudación para los años 2000 a 2010 fue cercano a un 30%, equivalente a un 2.6% anual. Los impuestos indirectos son los que más aportan, representando el 74% de la recaudación en promedio. Pero es interesante notar que los impuestos directos han servido como un piso para la recaudación al ser más estable, quedándose constantes desde el año 2006. También se observa el movimiento cíclico positivo de los indirectos con relación al consumo.

Gráfica 2: recaudación tributaria 2000-2010
(Expresado en millones de Quetzales del 2000)

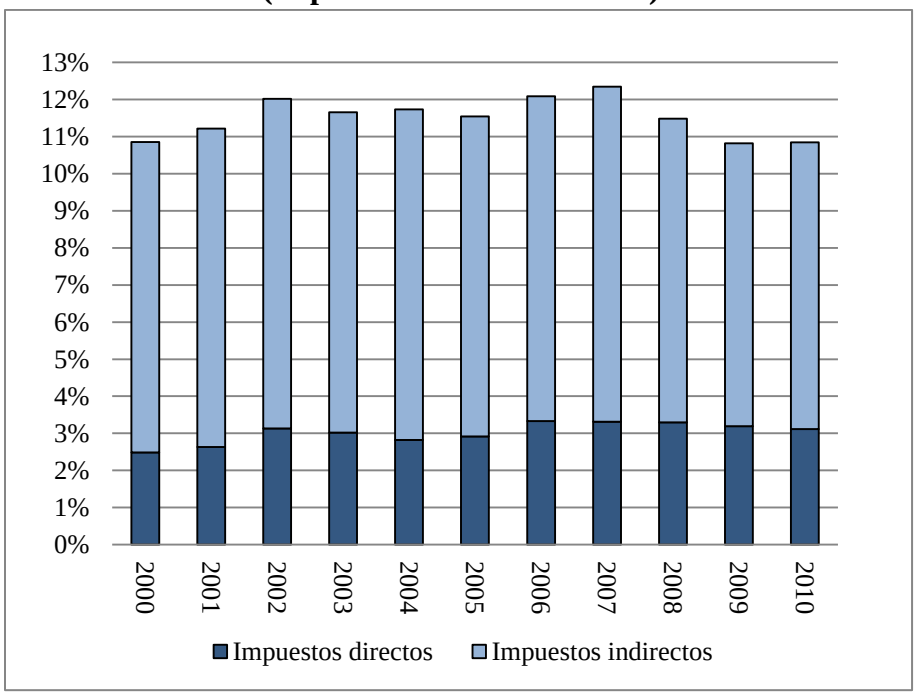


Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

El indicador anterior no toma en cuenta el crecimiento económico. Dejando constante el poder adquisitivo la recaudación tributaria ha aumentado, pero no se puede argumentar que ha sido superior al crecimiento económico. La idea principal es que a medida que el país crece en términos económicos existen mayores necesidades de servicios públicos y esto requiere mayor financiamiento. Es importante destacar dos críticas a este argumento: a) el crecimiento económico puede generarse sin mayores necesidades de servicios públicos, tal puede ser el caso de un crecimiento determinado por la mejora en los precios de la exportación y b) el gobierno puede mostrar economías de escala crecientes donde puede aumentar su producción de servicios sin necesidad de crecer a su gasto en mayor magnitud, tal puede ser el caso de servicios como la defensa nacional. Sin embargo, es importante evaluar la evolución de la carga tributaria del país, ya que se puede utilizar el crecimiento económico como un parámetro de comparación importante sobre cuál debería ser el ritmo de crecimiento real de la recaudación.

La Gráfica 3 muestra la recaudación en relación al PIB para los años 2000 a 2010 al separar el aporte tanto de los impuestos directos como los indirectos. Se observa nuevamente que los indirectos sirven como un piso cercano al 3% del PIB. También se destaca que los impuestos indirectos poseen una característica cíclica junto a la producción. Esto se debe a que la mayor parte de esta recaudación se genera a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y éste es elástico respecto a la producción.

Gráfica 3: Carga tributaria 2000-2010
(Expresado como % del PIB)



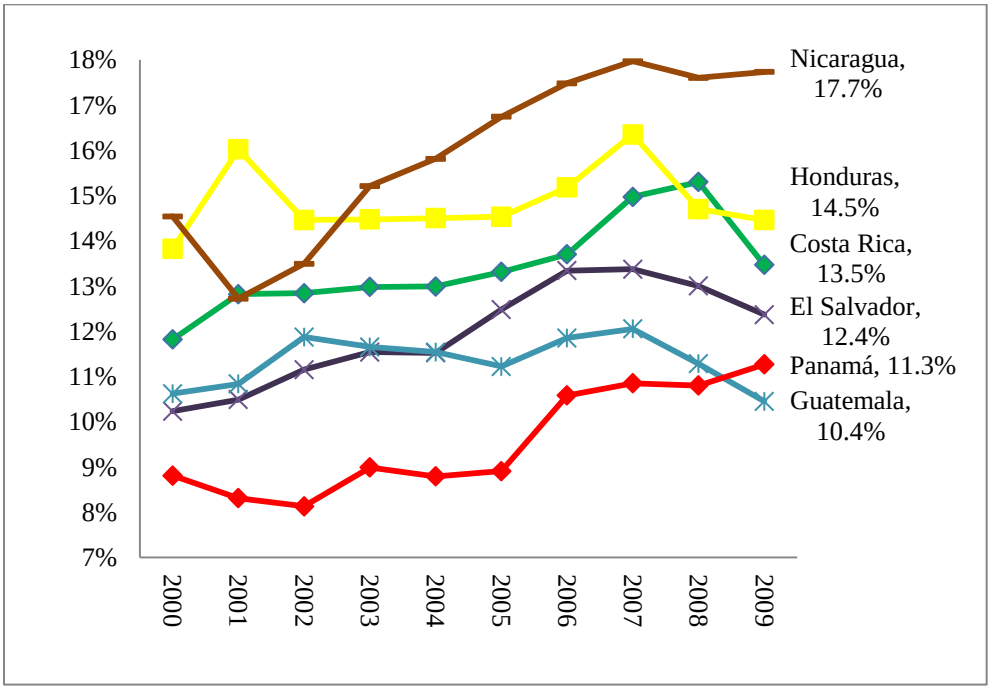
Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

Se debe destacar que la carga tributaria ha mostrado una tendencia negativa en los últimos cuatro años, pasando de representar más del 12% del PIB a estar levemente por debajo del 11%. Más aun, hay que destacar que en el 2009 cayó la recaudación tributaria más que proporcionalmente que el crecimiento económico después de la crisis internacional. Este efecto se explica por la alta dependencia del IVA a las importaciones.

La Gráfica 4 presenta la evolución de la carga tributaria para los países centroamericanos en el periodo 2000-2009. Para el caso de Guatemala se observa que la carga es una de las más bajas a lo largo de las series, teniendo para este periodo un promedio de 11.34%. De hecho, para el 2009 fue la más baja de la región con 10.4%. También es importante mencionar la serie de Guatemala es la más estable de la región y la que menos reacciona ante el ciclo económico que afronta la región centroamericana.

Los países con una mejor recaudación han sido Nicaragua, Hondura y Costa Rica. El Salvador tiene un comportamiento similar a Guatemala, pero a partir de una serie de reformas en el 2004, su recaudación aumenta alrededor de un 13%. Panamá es el país del Istmo que presenta la menor carga tributaria para los años analizados.

Gráfica 3: Carga tributaria en países de América Central 2000-2010
(Expresado como % del PIB)

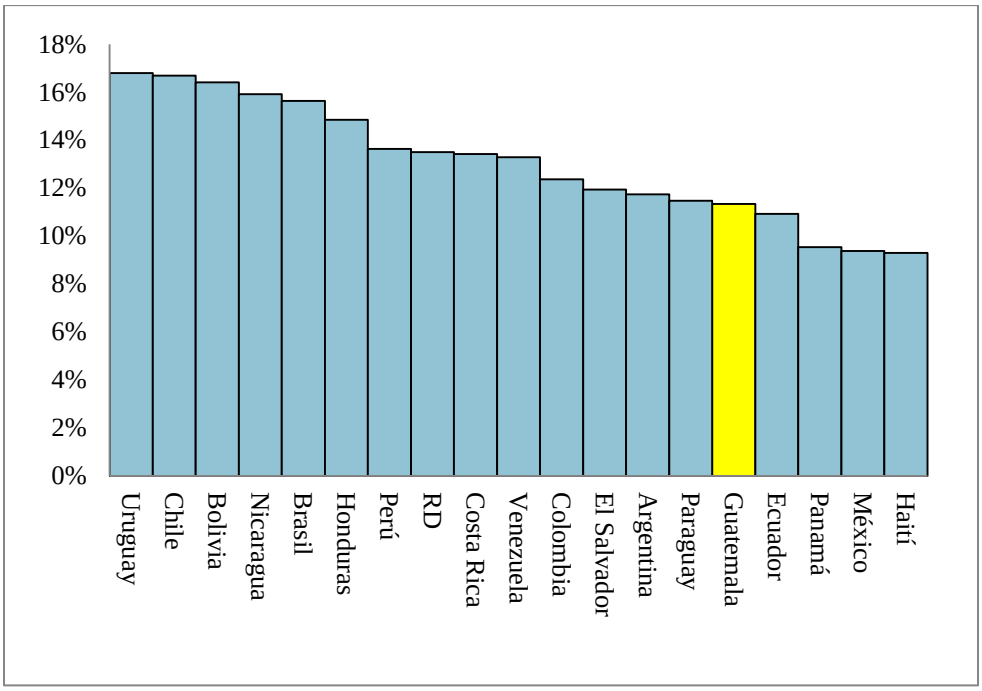


*Impuestos Administrados por el Gobierno Central.
Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2011).

La Gráfica 5 compara Guatemala con el resto de América Latina respecto al nivel de su carga tributaria. Se destaca que Guatemala tiene un nivel bajo comparado internacionalmente. Su nivel es un 40% menor a lo observado en Uruguay, Chile y Bolivia

que son los países con mayor carga tributaria en la región. Es importante decir que existen países por detrás de Guatemala con iguales o mejores índices de desarrollo. Tal es el caso de los países como México, Panamá y Ecuador. No obstante, para estos países la carga tributaria puede ser menor, pero el ingreso total para el estado es mayor si se tomaran los ingresos no tributarios. La producción de petróleo, minerales y, en el caso de Panamá, las regalías por el canal dejan ingresos sustantivos para el financiamiento de la gestión pública.

Gráfica 5: Carga tributaria en países de América Latina -Promedio 2000-2010- (Expresado como % del PIB)



*Impuestos Administrados por el Gobierno Central.
Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2011).

La Tabla 1 presenta la composición de ingresos tributarios para la mayoría de países de América Latina. Los datos describen el promedio simple para los años 2000 a 2009 y están medidos como % del PIB. En Guatemala la recaudación por impuestos directos representa el 3% del PIB, un nivel relativamente bajo en comparación al promedio de la muestra que asciende a 4.4%. Guatemala también es el país con menor recaudación por impuestos directos en comparación a lo recaudado al resto de países Centroamericanos. Brasil, Venezuela, Colombia y Chile son los países con mayor recaudación a través de este tipo de impuesto y Haití, Paraguay y Ecuador los de menor.

Los impuestos indirectos representan la mayor fuente de ingresos para la mayoría de países de la región, representando cerca del 65% del total de los ingresos tributarios para el promedio de la muestra. Para Guatemala representan el 72% de la recaudación tributaria y

representan el 8.2% del PIB. Este nivel se encuentra cerca a la media de la región que asciende a 8.4%. En términos generales, el nivel de recaudación que aportan los impuestos indirectos respecto al PIB aparentemente es menor que el promedio de la región, pero al compararlo con el total de la recaudación estos tributos contribuyen en un promedio mayor que lo observado en Latinoamérica.

Los otros impuestos representan un menor nivel de recaudación para la región latinoamericana y aportan en promedio de 0.40% del PIB. Incluso en este tipo de impuestos, Guatemala se encuentra por debajo de la media de la región. En términos generales, el país se comporta de forma similar al resto de la región y existe un grupo de países donde estos tributos no aportan en gran medida a la recaudación total.

En muchos análisis tributarios no se toman en cuenta las contribuciones a la seguridad social, debido a que éstos sistemas captan recursos vía tasas similares a los de impuestos directos. Los sistemas de seguridad social también pueden verse como un tipo de carga impositiva, pues aportan ingresos para temas como salud y pensiones que pueden estar administrados por el estado. No obstante varían significativamente en su aplicación y, además, es difícil realizar las operaciones del gobierno financiando estos fondos. Básicamente, estos fondos representan ahorro privado a utilizarse para cumplir con los objetivos de la seguridad social.

De la muestra se observan contribuciones sociales en promedio de 2.44% del PIB. Para Guatemala las contribuciones sociales son cercanas al 1.59%. Tomando este tipo de ingreso se observa que el país sigue siendo uno de los con menor carga tributaria, superado únicamente por México y Paraguay.

Tabla 1: composición ingresos tributarios* países América Latina
Como % del PIB, promedio 2000-2009

País	Ingresos tributarios directos	Ingresos tributarios indirectos	Otros impuestos	Total ingresos tributarios	Contribuciones sociales	Ingresos tributarios y contribuciones sociales
Chile	5.60	10.42	0.65	16.67	1.42	18.09
Uruguay	4.64	11.89	0.05	16.58	6.50	23.08
Bolivia	3.43	12.67	0.42	16.52	1.89	18.42
Nicaragua	4.35	11.58	0.09	16.03	3.66	19.68
Brasil	8.69	6.77	0.02	15.48	7.17	22.65
Honduras	4.01	10.85	0.00	14.87	1.01	15.87
Perú	5.12	8.30	0.20	13.62	1.67	15.28
Rep. Dominicana	3.86	9.64	0.01	13.51	0.08	13.58
Costa Rica	4.00	9.37	0.05	13.42	6.05**	19.49
Venezuela	6.02	7.29	0.00	13.31	0.72	14.04
Colombia	5.75	6.14	0.14	12.03	2.22	14.24

El Salvador	3.89	7.96	0.08	11.94	1.75	13.68
Argentina	4.25	6.87	0.63	11.75	3.41	15.15
Paraguay	2.07	8.95	0.37	11.39	1.18	12.57
Guatemala	**3.01**	**8.18**	**0.14**	**11.34**	**1.59*** **	**12.93**
Ecuador	2.91	7.92	0.03	10.86	3.14	14.00
Panamá	4.86	4.67	0.23	9.75	5.72	15.47
Haití	1.71	6.05	1.67	9.43	n/d	n/d
México	4.70	4.56	0.13	9.39	1.78	11.17
Promedio simple	**4.36**	**8.43**	**0.26**	**13.05**	**2.44**	**15.69**
Desviación estándar	**1.56**	**2.35**	**0.40**	**2.45**	**2.14**	**4.90**

*Impuestos Administrados por el Gobierno Central.

**Promedio de 2000-2005 con datos de ICEFI(2007).

*** Promedio de 2000-2006 con datos de ICEFI(2007).

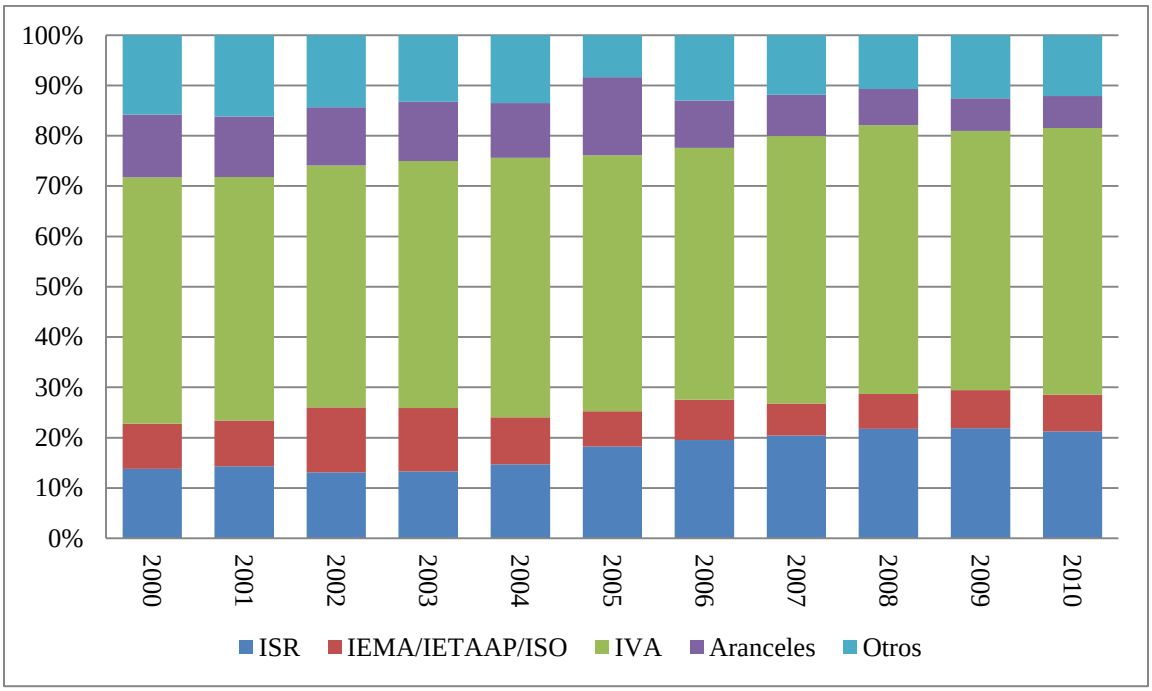
Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2011).

En términos generales, Guatemala logra recaudar por medio de impuestos indirectos y logra compararse con niveles latinoamericanos. La principal diferencia respecto a la región de Latinoamérica se encuentra en la recaudación de impuestos directos y de contribuciones a la seguridad social.

1.3 Análisis de desempeño por impuesto

Para analizar la composición de esta carga tributaria es necesario identificar cada uno de los instrumentos impositivos que hoy cuenta Guatemala. La Gráfica 6 muestra la composición de la carga tributaria en función de los diferentes impuestos que existen en Guatemala durante la última década. Se observa que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el impuesto más importante para la recaudación, seguido por los Impuestos Sobre la Renta (ISR). Cabe decir que una fracción importante de la recaudación de impuestos directos se lleva a cabo a través del Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (ISO) y sus impuestos equivalentes en el pasado (IEMA y IETAAP por ejemplo) que en la práctica sirven para captar el ISR de personas jurídicas (empresas) de forma anticipada y directa. Por último, es importante mencionar que los aranceles han ido cayendo a medida que el país se ha vuelto más abierto a la economía mundial y se han adquirido compromisos de desgravación arancelaria. A continuación se presenta un breve análisis por cada impuesto o grupo de impuestos.

Gráfica 6: Composición de ingresos tributarios como % del total (2000-2010)

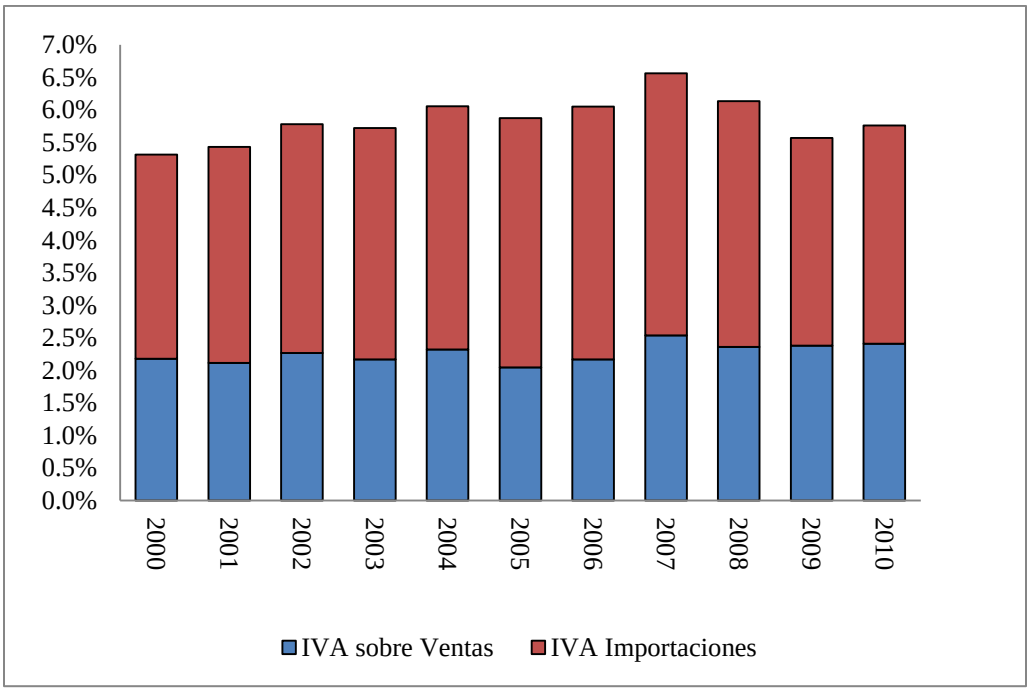


Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

1.3.1 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El IVA es un impuesto indirecto que grava el valor agregado generado por las empresas y cuyo fin es el consumo. Se utiliza el sistema de créditos y débitos fiscales para el pago final de este impuesto. Las importaciones pagan IVA, mientras que las exportaciones no pueden cobrar un impuesto a los consumidores internacionales, por lo que el IVA que pagan a través de los bienes intermedios de producción les es devuelto.

Gráfica 7: IVA como % del PIB
(2000-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

La Gráfica 7 muestra la evolución y composición del IVA como % del PIB. En promedio la recaudación por IVA para los años 2000 a 2010 ha sido 5.84% del PIB. El IVA sobre las importaciones representa en promedio el 61% de la recaudación de este impuesto. El IVA sobre ventas de bienes nacionales es cercano a un 2.27% con respecto al PIB. Debido a la conformación de este impuesto, se puede notar que el IVA sobre ventas, o doméstico, se ha mantenido relativamente constante en la última década y sólo ha fluctuado en períodos de alto crecimiento económico como el 2007.

Se destaca que el IVA a las importaciones ha fluctuado más a lo largo de la última década y tiende a variar conjuntamente con los impactos domésticos e internacionales. Por ejemplo, después de la suscripción del tratado de libre comercio y la mejora en el contexto para comerciar dentro del país se pudo ver una mejora en su recaudación como porcentaje del PIB. De la misma manera, la crisis financiera y económica internacional que tomó lugar a finales del 2008 se vio reflejada en una caída en la recaudación del 2009 a través de una contracción de las importaciones.

La Tabla 2 muestra las distintas tasas al IVA en Latinoamérica. Se observa que Guatemala inició en 1983 con una tasa de IVA de 7% y actualmente se encuentra en 12%. Esta última tasa es una de las más bajas de la región, siendo más baja únicamente en Panamá, Paraguay y Haití. La mediana latinoamericana se encuentra en un 15% y, en promedio, los países incrementaron su tasa en diez puntos porcentuales desde el valor inicial. Este es otro argumento que vale la pena destacar sobre la fortaleza de la recaudación de IVA en Guatemala, ya que ha logrado captar un nivel de ingresos similar al promedio de la región

latinoamericana teniendo una tasa tributaria baja. Esto puede ser tanto por un alto cumplimiento por parte de la administración tributaria, por la simplicidad del impuesto, por las pocas distorsiones que genera el impuesto en la economía del país o por la estructura de la actividad económica en el país.

Tabla 2: tasas de IVA para * países de América Latina

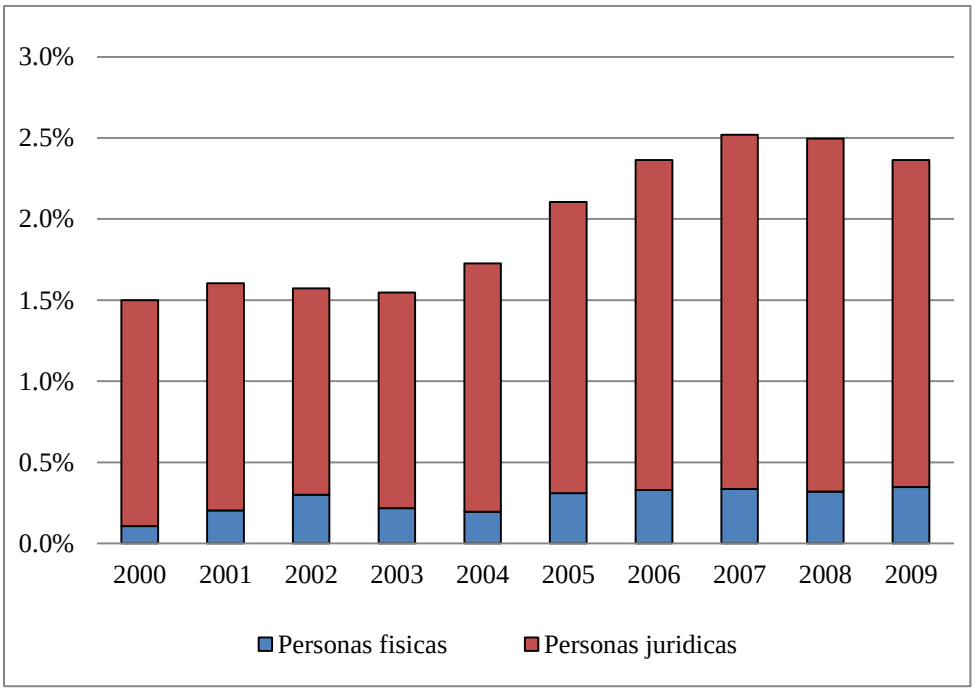
País	Año de inicio de IVA	Tasa inicial (%)	Tasa (%) a 2007	Otras tasas (%))
Uruguay	1968	14	23	14
Argentina	1975	16	21	10.5 a 27
Brasil	1967	17.6	20.5	Múltiple
Chile	1975	20	19	—
Perú	1973	20	19	—
Colombia	1975	10	16	2 a 45
RD	1983	6	16	—
México	1980	10	15	10
Nicaragua	1975	6	15	—
Venezuela	1993	10	14	8 a 16.5
Bolivia	1973	10	13	—
Costa Rica	1975	10	13	5 a 10
El Salvador	1992	10	13	—
Ecuador	1970	4	12	—
Guatemala	**1983**	**7**	**12**	**5**
Honduras	1976	3	12	15
Haití	1982	7	10	—
Paraguay	1993	12	5, 10	—
Panamá*	1977	5	5	15

Fuente: Bird y Pierre-Pascal(2007).
*Panamá incrementó su tasa al 7% posterior al año 2007.

1.3.2 Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El ISR en Guatemala es un impuesto que se cobra tanto a personas físicas y a personas jurídicas (empresas). No obstante, los criterios técnicos y los distintos regímenes para pagar este impuesto lo hace particularmente complejo. Adelante se describirá con mayor detalle las características técnicas de este impuesto. En términos de la evidencia tributaria, la Gráfica 8 muestra que la recaudación del ISR tuvo una mejora sustancial a partir del año 2004 y que pasó de aportar 1.5% del PIB a aportar niveles cercanos al 2.5%.

Gráfica 8: IVA como % del PIB
(2000-2010)



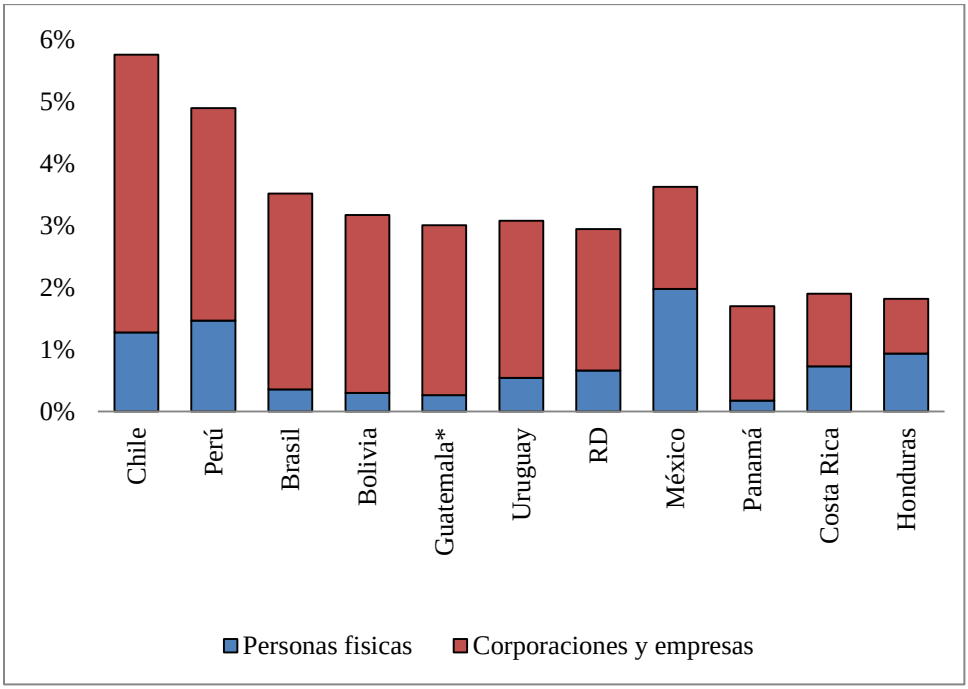
Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

También se puede observar que el impuesto sobre la renta ha recaudado principalmente por medio de las personas jurídicas, La recaudación que han aportado las personas físicas ha representado cerca de un sexto lo aportado por las empresas. De la misma manera que lo observado con las personas jurídicas, las personas físicas también lograron recaudar más a partir del 2004. En ambos casos, la explicación es la mejora en la simplificación del impuesto a través de la reforma tributaria realizada en el 2004, creando un régimen en el que las empresas o profesionales pueden pagar su impuesto sobre la base imponible de ingresos brutos. El recuadro a continuación muestra un análisis exploratorio de esta reforma.

Al comparar el ISR con el resto de países de la región como se observa no existe diferencia significativa en términos de lo que aporta al PIB. En una muestra más amplia de Latinoamérica pareciera encontrarse por debajo del promedio, pero su distancia no es significativa para afirmar que tributa menos que la región. En la Gráfica 9 se compara la recaudación del ISR con un grupo de países de Latinoamérica y se observa que aporta niveles similares a los de la región. No obstante, la recaudación del ISR por medio de personas físicas es muy baja en términos relativos dentro de la región. En países como Costa Rica, Panamá, Perú o Chile el ISR por medio de las personas aportan una magnitud mayor que el resto de Latinoamérica y es significativamente mayor al nivel observado en Guatemala. Una hipótesis para explicar este comportamiento se basa en los mayores niveles de formalización de la mano de obra del país, logrando incorporar esta renta imponible para aumentar sus ingresos tributarios. Otra hipótesis radica en que estos países, incluyendo a México, tienen un mayor nivel de capital humano, lo que permite a su población acceder a

mayores ingresos vía aumentos en la productividad y su base imponible también aumenta. Por otra parte, pueden existir hipótesis alternativas que explican este fenómeno también, como lo puede ser la simplificación del sistema tributario o la alta capacidad de la administración tributaria para recaudar.

Gráfica 9: Impuestos sobre Ingreso, Utilidades y Ganancias Como % del PIB (promedio 2000 al 2010)



*El cálculo para Guatemala se obtuvo tomando los impuestos a personas jurídicas, IEMA, IETAAP e ISO como corporativos.
Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2011).

La Tabla 3 muestra que las diferentes tasas que existen a nivel internacional. Es interesante notar que a nivel corporativo la estructura de tasas es diferente a la mayoría de países. En Guatemala existe el régimen general de 5% sobre ingresos brutos y como régimen opcional el 31% sobre ingresos netos. Esto permite a las empresas que régimen es el que más se adecua a su negocio. Por ejemplo, las empresas que tienen muy pocos costos y gastos a deducir (comúnmente servicios) preferirán pagar el 5%. En cambio las empresas con muchos procesos y gastos productivos es más probable que elijan el régimen del 31%.

Otra característica del ISR es que existe una gran diversidad de tasas en la región latinoamericana. Por una parte, la estructura de este impuesto es progresivo por definición en la mayoría de países, lo cual lo hace complejo, ya que no existe una tasa única según rango de ingresos. Por otra parte, la tasa efectiva promedio depende de la definición de la renta imponible en cada país y del nivel de productividad de las personas y las empresas. De los países de la Tabla 3, se muestra que Chile tiene una tasa baja de alrededor del 17%, pero contradictoriamente es el país de Latinoamérica que más recaudación tiene en este tipo

de impuestos como lo muestra la Gráfica 9. Una explicación de este fenómeno puede ser el efecto sobre la cobertura y la facilidad de pago en un sistema tributario simple. Otra explicación puede darse por medio del incentivo que genera sobre el trabajo tener una tasa marginalmente baja de ISR, ya que puede inducir a trabajar más y a ser más productivo que tasas mayores.

A nivel individual se observa que Guatemala tiene una estructura parecida en relación a los mínimos y máximos a pagar sobre la renta imponible. No obstante, el rango entre la tasa baja y la más alta es muy amplio, por lo que la tasa marginal para Guatemala es indeterminada. Al comparar el nivel de tasas, se puede destacar que Guatemala cuenta con una tasa máxima mayor al promedio mundial, mayor al de países desarrollados y mayor al de países en desarrollo, tanto para empresas como para personas individuales. Ante este tipo de sistemas tributarios es difícil atraer inversión geográfica en inversiones que son altamente competitivas y que mantienen márgenes de ganancia relativamente bajos.

Tabla 3: estructuras de tasas de ISR para varios países y regiones

País o región	ISR Corporativo	ISR Individual
Argentina	35.0%	9%-35%
Brasil	34.0%	7.5%-27.5%
Chile	17%	0%- 40%
Colombia	33%	0%-33%
Estados Unidos de América	15%-35%	15%-35%
Guatemala	**5% y 31%**	**15%-31%**
México	28.0%	0%-28%
Panamá	27.5%	15-25%
Perú	27%	15%-27%
Uruguay	30%	0%-25%
PROMEDIO MUNDIAL	24.4%	20.1%
PROMEDIO DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS	30.0%	43.0%
PROMEDIO DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO	29.0%	37.0%

Fuente: www.worldwide-tax.com

1.3.3 Derechos Arancelarios sobre Importaciones (DAI)

Los derechos arancelarios son tasas que funcionan y operan igual que un impuesto y recaen sobre el valor de un bien importado. Más que un carácter recaudatorio tienen un objetivo de política económica, en cuanto generan obstáculos al comercio y desvían el comercio hacia distintas regiones. En algunas ocasiones son utilizados para proteger industrias locales. Sin embargo, en el contexto que hoy se desempeña la actividad económica, es evidente que la apertura comercial es cada vez más la regla y ésta va a acompañada de la eliminación progresiva de barreras arancelarias.

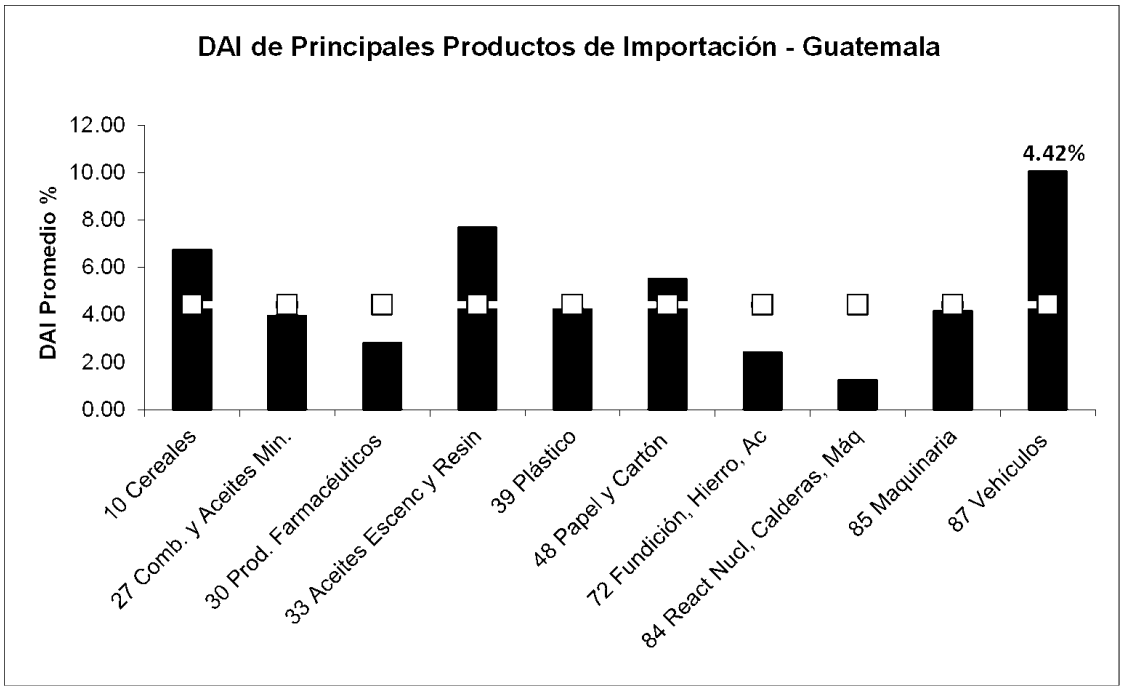
En Guatemala la suscripción de siete tratados comerciales ha puesto en evidencia el compromiso del país en reducir estas barreras y homologarlas con distintos países de la

región Centroamericana. Esta apertura a su vez une cada vez más las economías de la región, sobre todo entre Guatemala y El Salvador. No obstante, la recaudación por vía de los derechos arancelarios es un rubro importante de los impuestos indirectos. En Guatemala, éstos representan el 13% del total de impuestos indirectos. Este mismo patrón se replica para distintos países de la región centroamericana. Este hecho causa que la apertura económica no sea deseable por parte de los ministerios de finanzas de cada uno de los países. No obstante, ya se han hecho esfuerzos para que de forma multilateral estos aranceles sean reducidos y esto se refleja por medio de una reducción en el crecimiento de la recaudación por los DAI en la última década. A manera de diagnóstico a continuación se mostrará una breve descripción de la evolución de los aranceles en Guatemala.

Los diez productos principales de importación de Guatemala tienen aranceles promedio que oscilan entre 1.26% para reactores nucleares, calderas y maquinaria y 10.06% para Vehículos. Las mayores importaciones de Guatemala son de combustibles y aceites minerales y de maquinaria, los cuales tienen aranceles promedio de 3.97% y 4.15% respectivamente. El arancel promedio (ponderado) de las mayores importaciones de Guatemala es de 4.42%, ubicándose la mayoría de las categorías de mayor importación por debajo de dicha tasa.

La Gráfica 10 muestra los aranceles de los diez productos de importación principales de Guatemala en comparación al promedio ponderado de estas diez categorías.

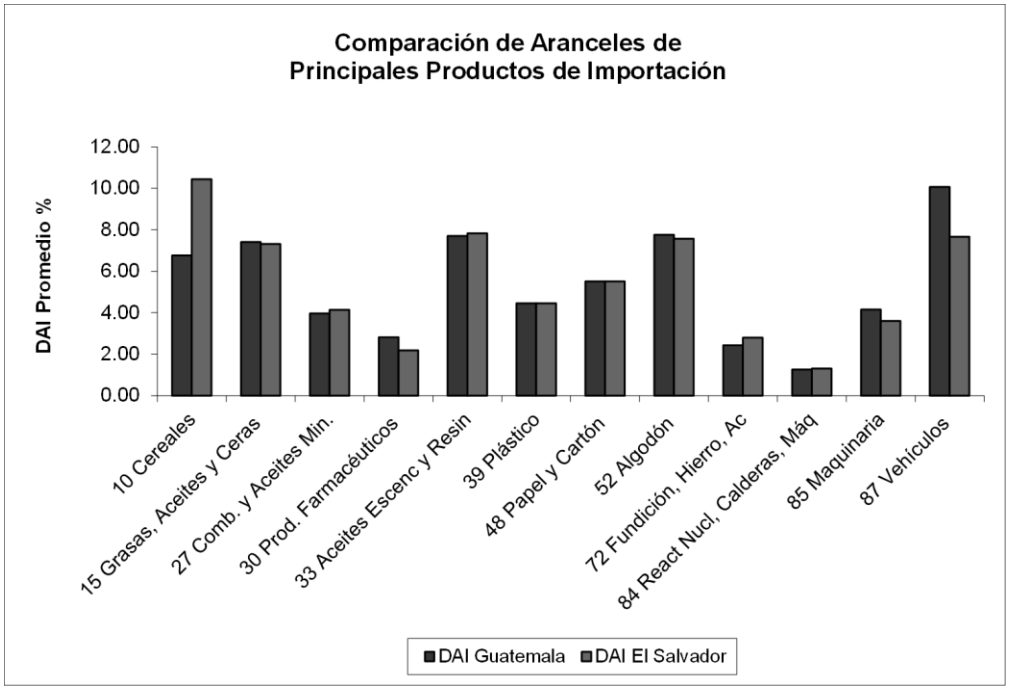
Gráfica 10: Aranceles de Principales Productos de Importación de Guatemala



Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA (2010).

A manera de comparar Guatemala con otro país de Centroamérica se compararán las tasas del país con las de El Salvador. Las categorías de productos de mayor importación son similares para Guatemala y El Salvador. La Gráfica 11 compara las tasas de arancel por categoría SAC de dichos productos con el fin de determinar si éstos son similares.

Gráfica 11: Aranceles de Guatemala y El Salvador para sus principales importación



Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA (2010)

Es notorio que los aranceles para las categorías principales de importación son muy similares entre ambos países. Las tasas que más difieren son las de cereales y vehículos. En el caso de cereales, El Salvador tiene una tasa (10.43%) mayor que la de Guatemala (6.67%). De forma inversa, para vehículos, Guatemala tiene una tasa mayor (10.06%) que la de El Salvador (7.66%). La tabla 33 resume los aranceles de las principales categorías de importación para ambos países.

Tabla 34: Aranceles de principales productos de importación

Producto	DAI Guatemala	DAI El Salvador
10 Cereales	6.76	10.43
15 Grasas, aceites y ceras	7.41	7.31
27 Combustibles y aceites naturales.	3.97	4.14
30 Productos farmacéuticos	2.82	2.18
33 Aceites y resinas	7.69	7.82
39 Plástico	4.45	4.45
48 Papel y cartón	5.51	5.51

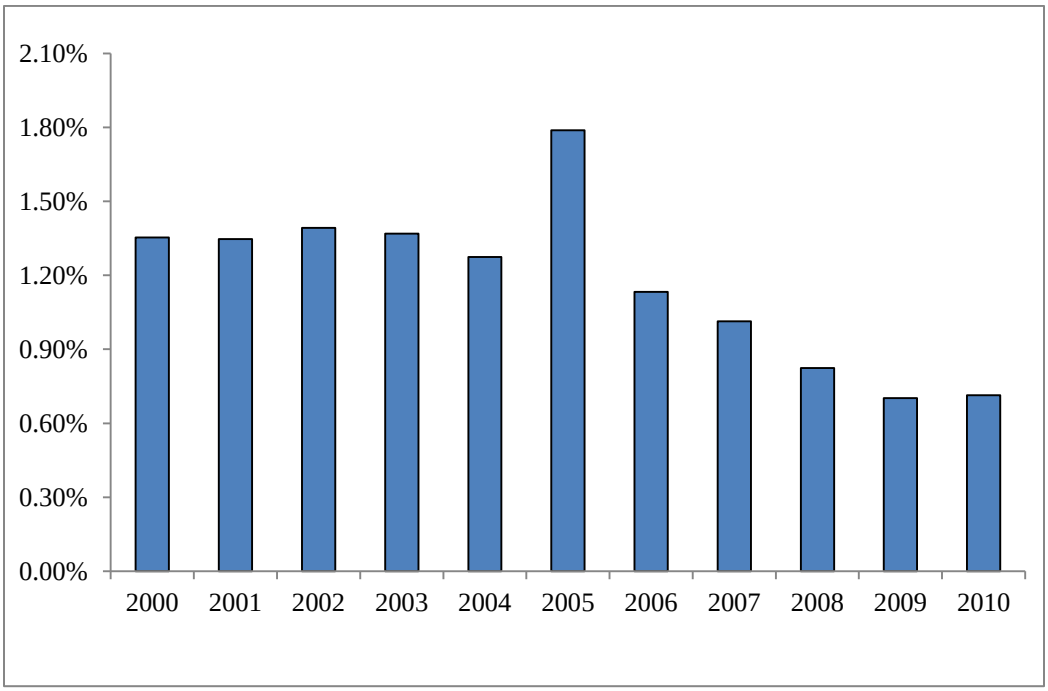
52 Algodón	7.76	7.57
72 Fundición, hierro, etc.	2.43	2.80
84 Calderas, etc.	1.26	1.30
85 Maquinaria	4.15	3.60
87 Vehículos	10.06	7.66

Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA (2010)

El arancel promedio de los principales productos de importación es mayor para El Salvador (4.88%) que para Guatemala (4.42%). Esto indica, que en promedio es más caro importar los productos que más se importan para El Salvador.

Los derechos arancelarios han sido una fuente de recaudación tributaria pequeña, que se encuentra alrededor al 1% con respecto al PIB y han tendido a disminuir en el tiempo debido al proceso de apertura comercial del país. La Gráfica 12 muestra la recaudación en términos del PIB y se observa que en el 2000 reportaba un nivel por encima del 1.2% y para el 2010 éste se ha reducido casi a la mitad estando cerca de un 0.70%. Cabe destacar que el aumento temporal observado en el 2005 se debió a que a finales del 2004 se impugnó el Decreto 4-2003 donde se declaró inconstitucional el cobro del impuesto al petróleo. Esto dio lugar a que el 17 de Diciembre del 2004 se incrementará la partida arancelaria de los combustibles para recaudar parte de los ingresos perdidos ante el recurso de inconstitucionalidad. En mayo del 2005 se reforma la Ley del impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo y se restituye el cobro de este impuesto. Por ende, la situación de los DAI continúa siendo la misma a partir del segundo semestre del 2005.

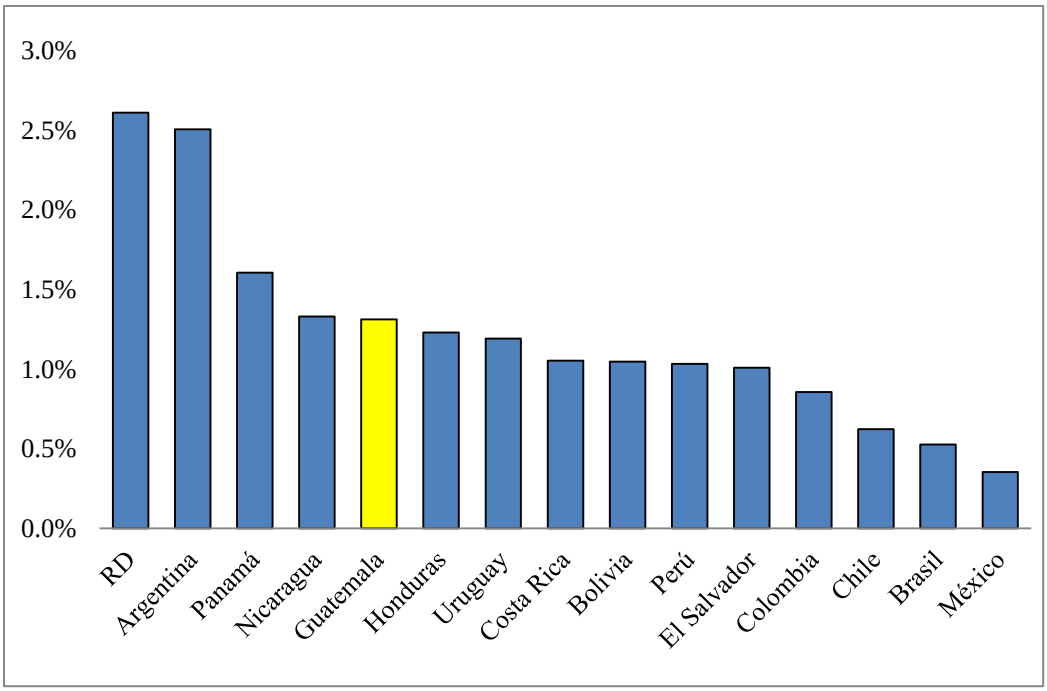
Gráfica 12: Derechos Arancelarios
Como % del PIB – promedio 2000 al 2010-



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

A nivel internacional los aranceles han tendido a disminuir a lo largo del continente de Latinoamérica debido los crecientes compromisos de apertura comercial. Se observa en la Gráfica 11 como en la mayoría de países de América latina este impuesto recauda niveles menores al 1% del PIB. Respecto a los DAI, Guatemala se encuentra en un nivel superior a la mediana de Latinoamérica y aporta un poco menos del 1.5% del PIB. Esto se puede explicar por dos factores: a) por la amplia dependencia de las importaciones, ya que Guatemala es una economía pequeña y cuya balanza comercial ha sido negativa en las últimas décadas, y b) por encontrarse detrás de un proceso de apertura comercial respecto al resto de países analizados. No obstante, en el corto plazo Guatemala alcanzará niveles más bajos de aranceles lo cual reduce el potencial recaudatorio de estos impuestos.

Gráfica 13: Recaudación de los DAI como % del PIB
– Promedio 2000 al 2010-



Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL (2011).

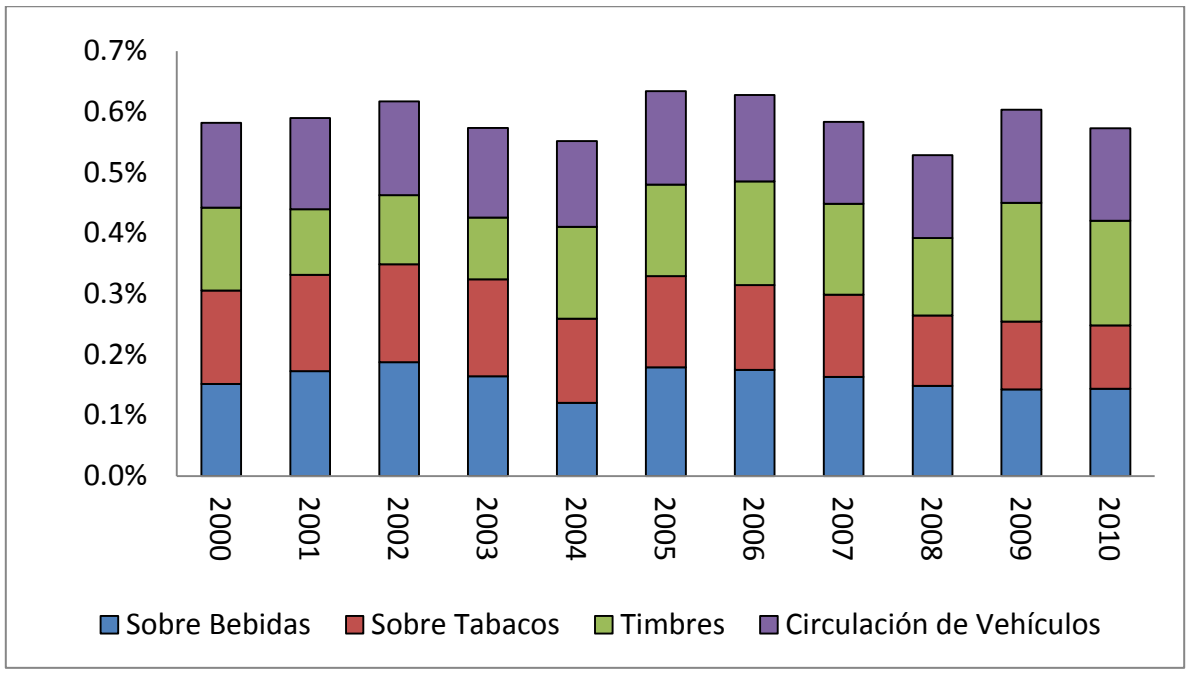
1.3.4 Otros impuestos

Aunque este tipo de impuestos en forma individual representan un pequeño porcentaje de la recaudación, como conjunto tienen un peso significativo. Los principales impuestos son los siguientes: impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, impuesto específico sobre la distribución de bebidas gaseosas isotónicas deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada, impuesto específico a la distribución del cemento, impuesto de tabacos y sus productos, impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos e impuesto a la circulación de vehículos.

El conjunto de impuestos sobre bebidas, tabacos circulación de vehículos y timbres logran recaudar 0.6% del PIB. El impuesto de Bebidas es el que logra alcanzar una recaudación mayor de estos cuatro. Por otra parte, es importante notar que el impuesto a la circulación de vehículos varía poco y representa 0.15% del PIB con una desviación estándar del 0.7%. Esto indica que la recaudación por la circulación de vehículos se constituye un piso de recaudación para el Estado. Por otra parte, el impuesto de Timbres es el más Volátil y esto se puede explicar por la dependencia que existe entre este impuesto y el desempeño de la actividad formal. Mientras más crecimiento exista, también se requerirán más protocolos que requieren el pago de este impuesto.

Gráfica 14: Recaudación de impuestos indirectos como % del PIB

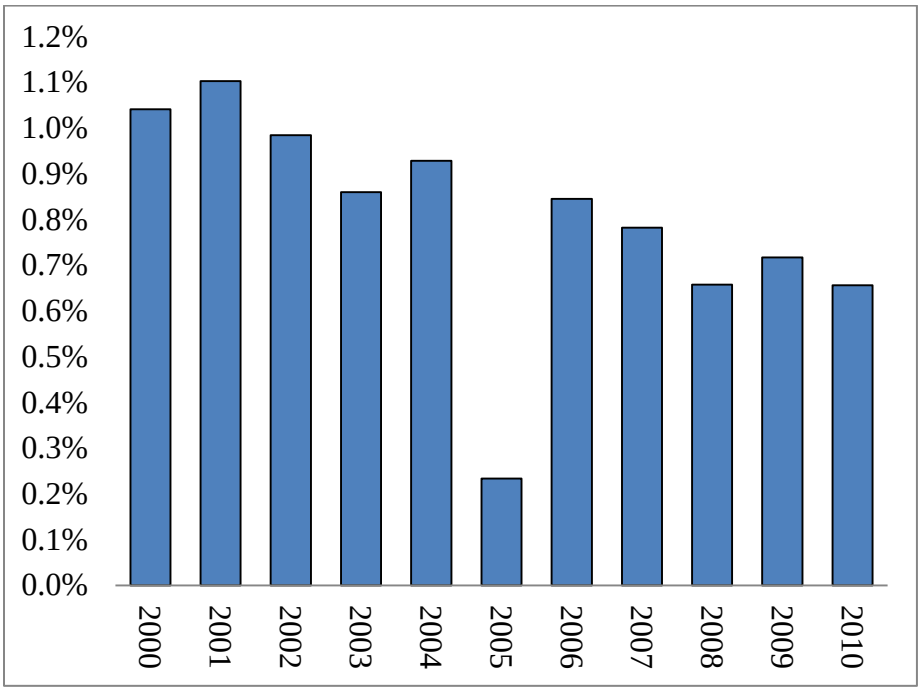
–2000 al 2010-



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

El impuesto sobre la distribución del petróleo y sus derivados por sí mismo es muy importante para la recaudación tributaria. Sólo este tributo ha contribuido en promedio en 0.80% durante el periodo 2000 a 2010. No obstante, en la Gráfica 15 se observa su tendencia hacia la disminución en los últimos años. Esto se explica por la naturaleza de este impuesto, ya que las tasas del impuesto corresponden a un monto nominal de Quetzales por galón distribuido. A medida que pasa el tiempo, la presión inflacionaria hace que este impuesto represente una menor cantidad real respecto al período en el que se originó el impuesto. En otras palabras, la inflación ha mermado la recaudación de este impuesto. Por otra parte, como se mencionó antes, en el 2005 existe una caída importante en su recaudación debido a que este tributo se declaró inconstitucional. De hecho, el aumento en los DAI es cercano a la caída para este impuesto (cercano a un 0.60% como % del PIB). Se puede decir que en términos efectivos la actividad petrolera generó entre 0.9 y 0.8% del PIB para el 2005. A partir del 2006 la recaudación vuelve a su nivel luego que se reformara la ley del impuesto a la distribución del petróleo y sus derivados.

Gráfica 15: Recaudación de impuestos indirectos como % del PIB –2000 al 2010-

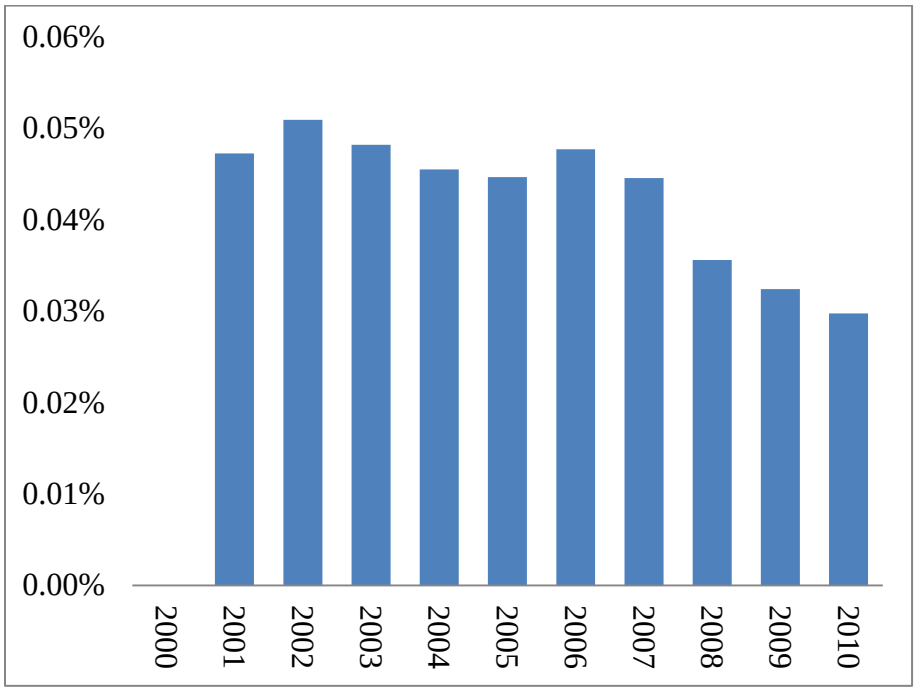


Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

Entre otros impuestos indirectos se encuentra el que grava la distribución de cemento y sobre los pasajes aéreos. El aporte de estos dos es menor al de los anteriores. Pero es importante ver su desempeño y magnitud. El grafico 14 muestra la evolución de ambos.

La recaudación del impuesto sobre la distribución de cemento, cuya recaudación es cercana a un 0.04% del PIB. Para los últimos tres años este impuesto ha tenido una baja sustancial, lo cual puede estar relacionado en base a dos efectos: a) el sector construcción se ha visto afectado desde el inicio por la crisis internacional hasta la actualidad. La actividad económica de este sector se vio afectada por un alza de los precios internacionales de algunos insumos importantes (como el hierro, cemento y la gasolina) y el efecto que el sistema bancario cerrara el financiamiento a varios proyectos inmobiliarios debido a la incertidumbre económica y financiera internacional. b) La definición de este impuesto que es nominal por unidad distribuida. Al igual que el impuesto al petróleo, el efecto inflacionario genera que la tasa marginal que paga la actividad gravada disminuya a lo largo del tiempo.

Gráfica 16: Recaudación de impuestos indirectos como % del PIB –2000 al 2010-

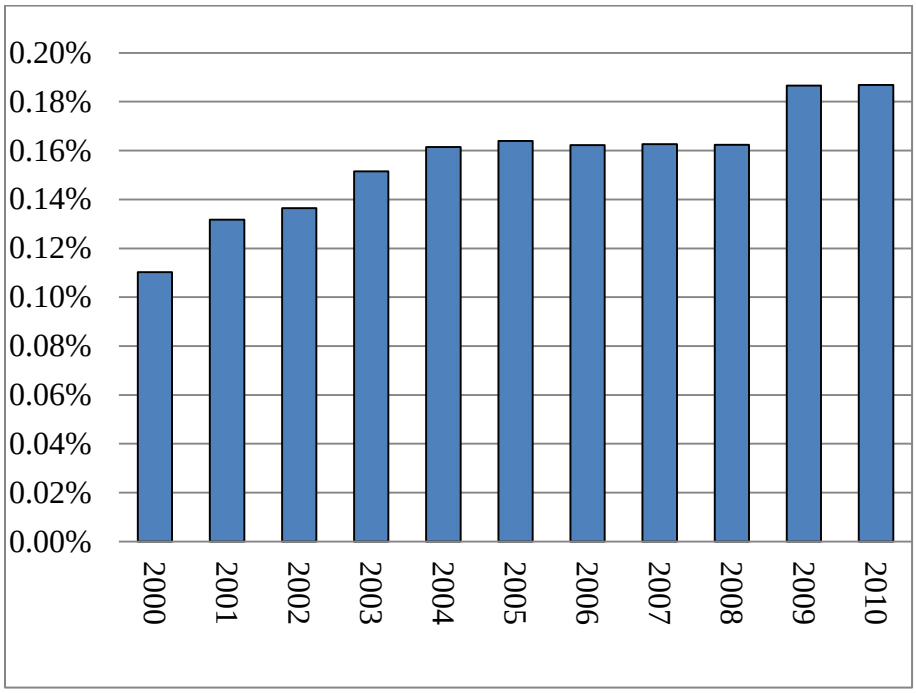


Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

1.3.5 Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI)

El IUSI es un impuesto que ha aportado en promedio 0.16% con respecto al PIB a la recaudación tributaria. Este impuesto es recolectado por las municipalidades. Se observa en la Gráfica 16 que este impuesto ha mostrado un incremento sustantivo en los últimos diez años, pasando de representar menos del 0.11% del PIB en el 2000 a estar cerca del 0.19% en el 2010. Esto se debe a la expansión de la actividad inmueble que se ha generado en los últimos años así como parte de la labor realizada por el Registro de la Propiedad y el Registro de Información Catastral.

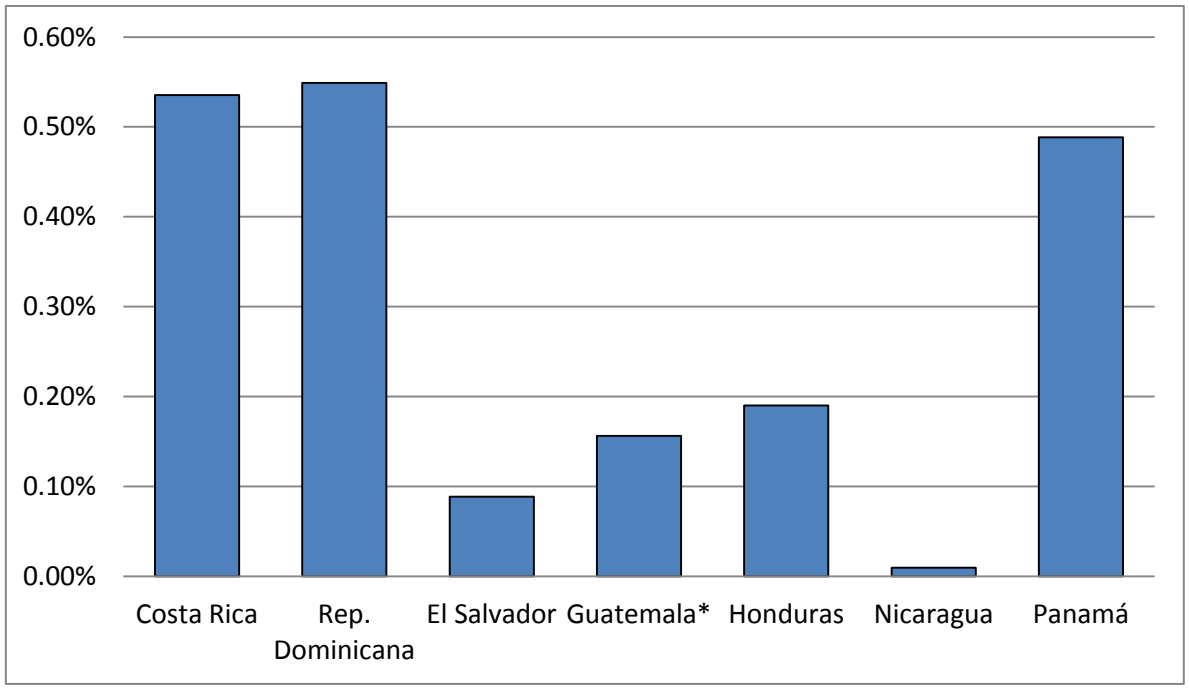
Gráfica 17: Recaudación de IUSI como % del PIB
–2000 al 2010-



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

A nivel de América Central, Guatemala se encuentra recaudando levemente por debajo del promedio. En términos más concretos, Guatemala recauda niveles similares a los de Honduras y El Salvador, pero se encuentra lejos de lo observado en Panamá, Costa Rica o República Dominicana. Estos últimos tres países logran recaudar hasta 0.5% del PIB, mientras que Guatemala se encuentra en un nivel cercano al 0.15%.

Gráfica 17: Recaudación de impuesto sobre la propiedad % del PIB
–Promedio 2000 al 2010-



Fuente: Elaboración propia con datos SAT (2011).

2 Principales Mitos y Realidades del Sistema Tributario

Durante la última década Guatemala ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica a pesar de no haberse resuelto de manera definitiva la problemática fiscal. Una situación que podría resultar engañosa si se considera que, a pesar de no resolverse la problemática en cuestión, el país ha sido capaz de acomodar choques negativos en los términos de intercambio, crisis financieras y un limitado crecimiento económico. Lo cual podría hacer pensar que tal ajuste no es necesario, o bien, no es urgente. Nada más lejano de la realidad, los principales desafíos en materia social requieren que el gobierno disponga de mayores recursos para su atención. Para que las propuestas en materia social, infraestructura y desarrollo económico sean sostenibles y creíbles hacen falta recursos tributarios que hoy no existen. Un ejemplo de esto es el crecimiento de la deuda pública (el endeudamiento interno y externo se ha multiplicado 4.3 veces desde la firma de los Acuerdos de Paz). Bajo las perspectivas de crecimiento económico actuales y la tendencia de crecimiento del gasto público, tarde o temprano será necesario un ajuste del lado del gasto o del lado de los ingresos.

Durante los últimos años las finanzas públicas de Guatemala han experimentado un persistente déficit presupuestal que ha llevado a una dependencia creciente en el endeudamiento interno y externo. Esto es un reflejo de la falta de planificación fiscal a largo plazo y las presiones (políticas y económicas) por mantener un nivel de gasto por encima de la recaudación tributaria. Un comportamiento que se vincula a los Acuerdos de

Paz y los compromisos de gasto derivados del mismo. De aquí se deriva el compromiso de incrementar la carga tributaria en un 50% respecto de los niveles históricos del 8% del PIB (de aquí el famoso 12% del PIB).

Aunque el gasto no es el tema principal de este documento, es importante comprender las características estructurales del mismo para entender mejor el reto que se tiene del lado de los ingresos. La mayor parte de los gastos públicos se concentran en funcionamiento. Con el paso del tiempo se han hecho cada vez más importantes el pago de sueldos y salarios, transferencias corrientes (Seguridad Social, Programa "Mi Familia Progresa", Universidad de San Carlos de Guatemala y Organismo Judicial, entre otros) y el pago de intereses por la deuda pública. Los gastos de capital, por su parte, mantienen una baja participación en el total y muchos de ellos no guardan concordancia alguna con lo que indicarían criterios de rentabilidad social. Adicionalmente la vulnerabilidad del país ante los desastres naturales, la mayor frecuencia de los mismos y los gastos de emergencia asociados a los mismos. De esa cuenta, una demanda transitoria de gasto se ha ido convirtiendo en una demanda permanente. A esto se suma una marca rigidez en el destino de los fondos; una proporción cada vez más grande de los fondos públicos tiene ya un destino específico (sea por disposiciones constitucionales, leyes específicas o compromisos inevitables) que no puede ser alterado por la programación presupuestal.

A esto se suma una carga tributaria volátil ya que la mayor parte de los ingresos del gobierno provienen de impuestos que fluctúan de manera directa con los niveles de consumo y las importaciones, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e incluso el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto de Solidaridad (ISO). Al combinar estas dos características estructurales de la economía, resulta claro que más que una simple reforma tributaria se hace necesario una reforma estructural a las finanzas públicas. De allí la idea del "Pacto Fiscal", como un instrumento consensuado que aborda el tema de las finanzas públicas de manera integral. Un esfuerzo que data de 1998, cuando la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) revisara la tabla de tiempos para los compromisos de los Acuerdos e iniciara el camino hacia el Pacto Fiscal. [2]

Durante este período no sólo han cambiado las condiciones básicas del país (y las necesidades de gasto que éstas traen consigo), sino también el contexto internacional en materia de asuntos tributarios y financieros. De esa cuenta una serie de elementos que antes

[2] En mayo del año 2000 se firmó el Pacto Fiscal. El camino para una reforma fiscal sostenible y de largo plazo en Guatemala parecía estar allanado. En la práctica no fue así, mientras los grupos participantes en el Pacto negociaban un "Acuerdo Político para el financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia de Guatemala", el Ministerio de Finanzas enviaba su propio proyecto de reforma tributaria al Congreso. Este proceso ejemplifica la dinámica que ha caracterizado la relación entre poder político, económico y social en torno al tema tributario. Una dinámica que en, mayor o menor medida, se ha vuelto a repetir hasta nuestros días.

no eran una prioridad han venido a convertirse en asuntos fundamentales para el diseño de una nueva estructura tributaria. Entre estos temas se incluyen ahora los convenios de doble imposición (CDI), los precios de transferencia, la transparencia fiscal internacional y la capacidad de fiscalización de la administración tributaria. Este tipo de iniciativas son avaladas y requeridas por organizaciones internacionales tipo la OECD o de la ONU[3]. En el año 2000, la OECD calificó a los paraísos fiscales, dividiendo dichos países entre cooperantes y no cooperantes. Los países cooperantes se comprometían a adecuar su legislación fiscal a pautas de la OECD con revisiones periódicas. A la fecha, se redujo la lista de 37 a 5 países por medio de la apertura de disponibilidad de información de las rentas que se producen en los países. Guatemala se encuentra en la llamada "lista gris" de países que son centros financieros que se han comprometido a adoptar los estándares acordados a nivel internacional en materia fiscal, pero que aún no los implementan de manera decisiva. La inclusión en dicha lista puede afectar la atracción de inversiones al país ya que casi ningún estaría dispuesto ser objeto de eventuales penalizaciones debido a la falta de cumplimiento por parte del país. [4]

Lo mismo sucede con temas como la eliminación de las acciones al portador, del secreto bancario para términos fiscales y la suscripción de tratados de divulgación de información para evitar la doble tributación[5]. A diferencia de la mayoría de países que gravan la renta mundial, Guatemala grava todavía la renta de forma territorial, por lo cual, a la fecha, no existen tratados para evitar la doble tributación. [6] Es necesario que se analicen las implicaciones de dichas medidas para el país, tomando en cuenta el contexto institucional, con el fin de atender las presiones internacionales (de no ser cooperantes) de la mejor manera posible y reducir los costos implícitos. [7]

---

[3] La ONU se centra en dar una serie de recomendaciones para ayudar la negociación entre países y la OCDE en contribuir a la sana expansión económica y del comercio mundial. Entre las diferencias mencionadas entre los modelos se encuentra el énfasis que le da la ONU al principio de tributación basado en la fuente, la cual contrasta con la idea de la OCDE que se basa en el principio de la residencia. Asimismo, pone énfasis en el papel de los CDI para atraer inversión extranjera a países en vías de desarrollo.

[4] La inversión trae consigo factores como tecnología e incide en la contratación de trabajo, por lo cual, las decisiones del rumbo futuro de legislación tributaria afectarán otras áreas aparte de la macroeconómica.

[5] Un país centroamericano que Guatemala podría tomar como ejemplo es Panamá, el cual busca ubicarse como centro de negocios, utilizando los tratados para recuperar credibilidad. Actualmente está en proceso de suscribir 12 acuerdos de tributación internacional, 7 de los cuales se prevé estarán suscritos para finales del 2011.

[6] (ICEFI, 2007) La renta territorial es aquella originada "de bienes o actividades existentes en el país, de servicios prestados en el territorio nacional aun cuando el que brinde el servicio no haya tenido presencia física, y de negocios llevados a cabo o que produzcan efectos en la República, sea cual fuere el lugar donde se perciba dicha renta". También la renta territorial comprende los ingresos o utilidades procedentes de la exportación de bienes producidos en el país, o bien aquellos servicios exportables que son producidos en el territorio del país. Por otro lado, el concepto de renta global incluiría, además de lo anterior, aquellos ingresos que los residentes del país hayan generado en el exterior.

[7] Temas importantes son, por ejemplo, el impacto de divulgación de información en un entorno de inseguridad.

Este cambiante contexto institucional y social ha sido el escenario para un enérgico debate en torno a los temas tributarios en los últimos años. Un debate que se ha caracterizado por una marcada polarización entre las partes (el gobierno, los sectores sociales y el sector productivo) y por el abandono de los ideales que inspiraron al Pacto Fiscal, sobre todo en lo que respecta a la búsqueda de consensos amplios, el enfoque integral y la eliminación de las "negociaciones de élites". No obstante, el debate en esta materia ha ido convergiendo paulatinamente a un conjunto de desafíos básicos que deben afrontar las finanzas públicas nacionales. En lo que corresponde a los ingresos tributarios, los principales desafíos que se identifican en esto que podría llamarse el "consenso de expertos" son seis: a) suficiencia de recursos; b) "boyancia"[8] de los sistemas tributarios; c) fortalecimiento de la tributación directa respecto de la indirecta (especialmente en lo que se refiere al Impuesto Sobre la Renta); d) necesidad de aumentar la equidad de los sistemas tributarios; e) mejorar las características técnicas de la legislación tributaria, y; f) convergencia y armonización de la tributación en el ámbito de América Central (como parte de la conformación de una unión aduanera). (ICEFI, 2007)

A pesar de este "consenso de expertos", existen todavía algunos "mitos" que deben ser dilucidados y algunas realidades que deben ser reconocidas, este es un primer paso para alinear expectativas y construir un lenguaje común en torno a este tema. Entendiendo el "mito" más que como algo falso, como un horizonte de interpretación. Como lo explica Barthes, los mitos "simplifican los hechos, los purifican, los hacen ver inocentes, les dan una justificación natural y los clarifican sin necesidad de dar explicaciones". El presente documento forma parte del proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad 2012-2020, preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-, como una contribución a la discusión de política pública de frente a las elecciones políticas del 2011. El objetivo del mismo es analizar de de manera breve los principales mitos y realidades acerca del sistema tributario en Guatemala. Este esfuerzo es un primer paso para discutir el tema tributario sobre propuestas sólidas y viables basadas en la evidencia disponible y no en simples creencias o suposiciones.

Este documento tratará de dilucidar siguientes mitos en torno a los impuestos en Guatemala, tales como: ¿Quiénes pagan, quiénes no pagan y quiénes podrían pagar? ¿Cuál es la capacidad redistributiva de los impuestos? ¿Cuál es la eficiencia del Sistema? ¿Cómo el sistema tributario distorsiona la estructura económica? ¿Cuál es la capacidad recaudadora del sistema actual?

[8] La "boyancia" de los sistemas tributarios se refiere a su capacidad de que crezcan conforme aumenta el ingreso nacional.

2.1 A. Mitos y Realidades del Impuesto al Valor Agregado –IVA-

2.1.1 "El diseño del IVA en Guatemala es relativamente adecuado, a pesar de las exenciones y los tratamientos diferenciados"

El uso del IVA se ha generalizado en el mundo entero por su capacidad recaudatoria, eficiencia administrativa y relativa neutralidad. Una de las virtudes de este impuesto es que en su concepción ideal todos los bienes están sujetos a la misma tasa del impuesto. Por tanto, la relación entre los precios de distintos bienes no se ve afectada y el impuesto resulta neutro. En consecuencia, a diferencia de otros impuestos, el IVA no debería modificar el comportamiento y decisiones económicas de las personas. Un IVA con cobertura generalizada y tasa uniforme mantiene inalterados los precios relativos de los productos finales, y de ahí su neutralidad. En la aplicación práctica del impuesto, sin embargo, no siempre se observan las características que lo harían neutral (Schenone, 1981).

En una economía de mercado, la asignación de recursos es guiada por los precios relativos (la relación entre el precio de un bien y los demás bienes). Cuando estos precios se ven alterados por razones no relacionadas al libre juego de la oferta y demanda, se envían señales distorsionadas a los agentes económicos que resultan en una asignación ineficiente de recursos. Los impuestos que no afectan las decisiones económicas de consumidores y productores se conocen como neutrales[9].

En el caso del IVA, al existir exenciones y tasas cero se modifican ciertas decisiones económicas de consumo, producción e inversión de los agentes económicos. Sin embargo, la existencia de tasas diferenciadas, distorsiona también los patrones productivos de las empresas porque no todas las ramas pueden acreditar el IVA de sus insumos como es el caso de las exenciones. Como la repercusión del impuesto no es homogénea, se alteran los precios relativos y los patrones de compra venta de la economía en su conjunto. Así, quienes pueden acreditar el IVA de sus insumos reciben de facto un subsidio monetario de parte del Estado (Hernández y Zamudio, 2004). Aparte de su impacto sobre los precios relativos, la existencia de tasas diferenciadas del IVA puede alterar la recaudación tributaria, por lo cual se cuestiona la deseabilidad que existan tales diferencias.

En general existen dos problemas fundamentales en el diseño del IVA en los países centroamericanos que erosionan la base del tributo, inducen distorsiones en la economía, atentan contra la equidad y dificultan la administración: las excesivas exenciones y el uso de la tasa cero. Los bienes y servicios más comúnmente exentos del IVA en los países centroamericanos son los productos de la canasta básica de consumo y el transporte, los servicios médicos y educativos, las transacciones financieras y de seguros, la energía y

[9]De esta manera se contribuye a la optimización en el uso de los recursos y buscar la eficiencia tributaria. En términos económicos, un sistema tributario neutro minimiza el costo social o el peso muerto de un impuesto al no alterar los precios relativos (Maul, Díaz et al, 2010)

combustibles, entre otros. Al igual que en el caso del ISR, aparte de estas exoneraciones objetivas, también existen exoneraciones subjetivas sobre diversos contribuyentes (ONG, municipalidades, instituciones sin fines de lucro, etc.) y sobre el sector agrícola y empresas establecidas en Zonas Francas. Estas distorsiones se agravan por la aplicación de la tasa cero a bienes destinados al mercado interno. Si bien esta práctica es adecuada en el caso de exportaciones, a fin de no restarle competitividad a los productores locales, en el caso de bienes destinados al consumo interno, no sólo se erosiona la base del tributo sino que también se abre una importante vía de evasión (e incluso corrupción) (Agostin, Barreix y Machado, 2005).

En Guatemala, el decreto 117-97 derogó todas las exenciones y exoneraciones, concedidas por cualesquiera leyes de la República, excepto las establecidas en la Constitución y en el decreto 27-92 y sus reformas. Sin embargo, la recaudación en los años posteriores al de la sanción del decreto 117-97, no mostró que éste haya tenido efectos significativos sobre la recaudación del IVA. Las exenciones más significativas que no fueron afectadas por este decreto son las contenidas en los artículos 7 y 8 de la Ley del IVA[10]. Estos artículos establecen exenciones en función de quienes intervienen en las transacciones (cooperativas, centros educativos públicos y privados y universidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, diplomáticos y organismos internacionales) y otras en función de los bienes objeto de las transacciones (exportaciones, vivienda popular, servicios financieros, ventas por menos de Q.100 en mercados cantonales) (Schenone y de la Torre, 2003).

Estos tratamientos se denominan exenciones en la ley aunque son, en realidad, tasa cero ya que las transacciones involucradas no solamente dejan de pagar IVA sino que, además, los insumos involucrados en la producción de los bienes o servicios objetos de la transacción también están libres de IVA en virtud al artículo 9 de la Ley de IVA (Schenone y de la Torre, 2003). El régimen de tasa cero no es equivalente a una exención, esta última pretende únicamente dejar libre del pago del IVA el valor agregado de los entes sujetos a la misma y no el valor agregado de eslabones atrás en la cadena productiva (Maul, Díaz, 2010).

La existencia de dichas exenciones y tasa cero disminuyen la neutralidad del IVA, ya que elimina su aplicación general y por ende afecta los precios relativos. Para entender mejor la situación que tiene Guatemala, a continuación se presenta una comparación del régimen del IVA en la región centroamericana. En lo que a la tasa se refiere, los países tienen una tasa general de IVA entre 12% y 13%, con excepción de Nicaragua, que tiene una alícuota general de 15% y Panamá que tiene una de 5%. Además de esta tasa general, Honduras tiene una tasa especial de 15%, y Nicaragua dos alícuotas especiales de 5% y 6%. El uso de estas tasas especiales afecta la neutralidad del tributo y dificulta su administración

[10]Las contenidas en el artículo 8 de la Ley del IVA tienen carácter constitucional mientras que las del artículo 7 no.

(Agostin, Barreix y Machado, 2005). Se puede decir que en términos de una tasa general de IVA, Guatemala es más neutral que el resto de los países de Centroamérica y también cuenta con la menor tasa efectiva del istmo.

La tabla a continuación muestra las tasas del IVA vigentes en Guatemala demás países centroamericanos, al igual que las principales exenciones[11]:

Tabla 1: Principales Exenciones vigentes en países centroamericanos

Costa Rica	*Salvador*	***Guatemala***	*Honduras*	*Nicaragua*	*Panamá*
13%	13%	**12%**	12% (15% Tasa Especial)	15% (5% y 6% Tasa Especial)	5%
Bienes					
Canasta básica tributaria (un amplio listado de alimentos y productos de higiene personal), medicamentos, artículos educativos, productos veterinarios, insumos agropecuarios, insumos para la pesca y un	La maquinaria destinada al activo fijo de contribuyentes registrados (Art 45 h); Vehículos destinados al transporte público (Art 45.i)	**Títulos valores, alimentos frescos (ventas de menos de Q100), vivienda[12] (menos de 60m^2), medicamentos genéricos, venta de activos de intermediarios financieros bajo plan de regulación (Art. 7)**	La lista de bienes exentos contenida en el Art 15 y los Anexos I, II y II (demasiado amplia para reproducirla en este espacio)	Libros, medicinas, insumos y equipo para medios de comunicación, alimentos, ropa, productos de papel y de limpieza de fabricación nacional, inmuebles, insumos	Productos agropecuarios en estado natural, bebidas gaseosas, petróleo crudo y productos conexos, productos alimenticios, algunos abonos, insecticidas, fungicidas, herbicidas y

[11] La productividad del IVA y la eficiencia del IVA son indicadores que capturan la distorsión de este impuesto a la economía del país. Estos indicadores miden la relación entre la recaudación del IVA efectiva y el total de lo que se pudo haber recaudado y ayudan a determinar si es deseable o no que existan tasas diferenciadas para el IVA en términos de recaudación fiscal. Aunque no existe un indicador que refleje las distorsiones en precios relativos ocasionados por impuestos, dicho impacto se puede deducir utilizando modelos de equilibrio general. Se comparan las condiciones de equilibrio del modelo sin IVA, con IVA (generalizado y de tasa uniforme) y con IVA diferenciado. Posteriormente, se evalúa si los precios relativos permanecen o no intactos al implementar el impuesto. Este tipo de estudio no se ha realizado para el caso de Guatemala.

[12]Distorsiones sobre el mercado de bienes inmobiliarios. En la mayoría de países latinoamericanos se da un trato fiscal diferenciado a la compra-venta de inmuebles. En lugar de estar gravada por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el traspaso de bienes inmuebles se grava de acuerdo a la una tasa que oscila entre el 1.5% y el 3% del valor declarado. En Guatemala, en el caso de la vivienda es el único tipo de operación en donde se exoneran del pago de este impuesto, siempre y cuando la vivienda no tenga un máximo de 60 metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados, que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de 120 metros cuadrados. En ambos casos, el valor de los inmuebles no deberá exceder a US$17,500 al tipo de cambio vigente. Al quedar gravadas con un IVA de 12% las demás operaciones de traspaso de bienes inmuebles, se genera un poderoso incentivo para que las propiedades no se regularicen o para sub-declarar ante el fisco el valor de las mismas (Maul, Díaz, 2010).

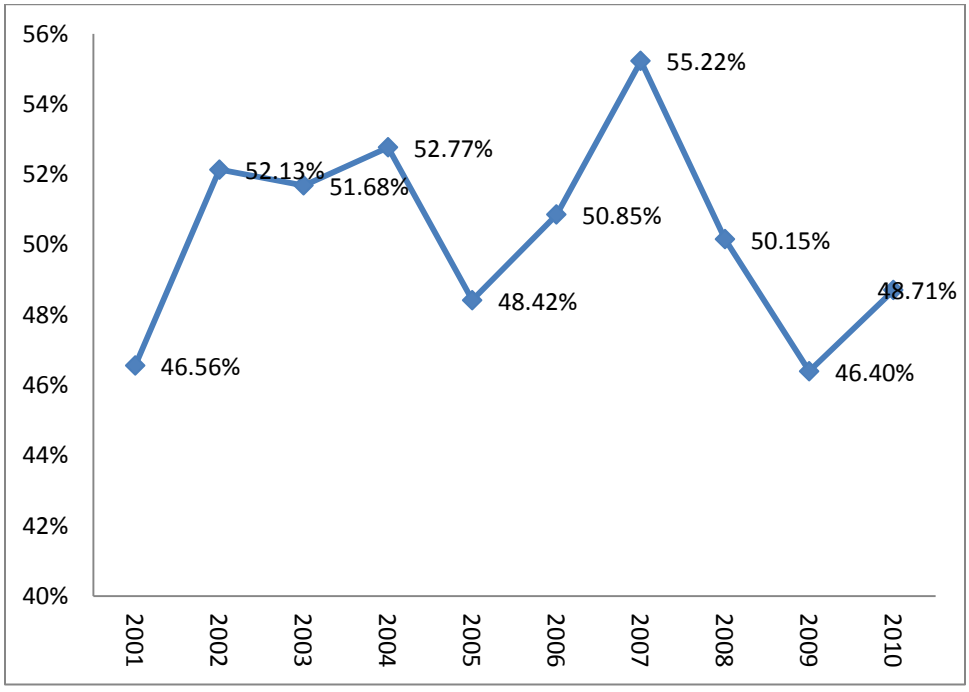
grupo de mercancías varias. En total, varios cientos de artículos (Art. 9 de la Ley, Art.5 del Reglamento)				agropecuarios, equipo médico, insumos, materias primas y bienes intermedios usados en la producción de bienes de la canasta básica (Art 52)	similares, semillas para la agricultura, ciertos tipos de alambre de púas, herramientas de mano para la agricultura, diarios, periódicos y revistas y similares, agua potable, productos medicinales y farmacéuticos (Párrafo 8a)
Servicios					
Todos, salvo los explícitamente enumerados en la Ley (Art 1)	a) De salud, prestados por instituciones públicas e instituciones de utilidad pública; b) De arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas; c) Aquellos prestados en relación de dependencia regidos por la legislación laboral; d) De espectáculos públicos culturales; e) Educacionales y enseñanza; f) Operaciones de depósito, de otras formas de captación y de préstamos de dinero; g) Emisión y colocación de títulos valores por el Estado e instituciones oficiales autónomas, así como por entidades privadas cuya oferta primaria haya sido pública a través de una bolsa de valores autorizada; h) De suministro de agua y servicio de alcantarillado prestados por instituciones públicas; i) De transporte público terrestre de pasajeros; y j) De seguros de personas, en lo que se refiere al pago de primas, lo mismo que los reaseguros en general.	**Servicios financieros, constitución de fideicomisos y devolución de bienes al fideicomitente, membresías en asociaciones gremiales, educación (si el que la brinda no distribuye utilidades) (Art 7)**	Están exentos los siguientes servicios: energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; honorarios profesionales en general; de enseñanza; de hospitalización y transporte en ambulancia; de laboratorios clínicos de análisis clínicos humano; servicios radiológicos y demás servicios de diagnósticos médicos: transporte terrestre de pasajeros; servicios bancarios y financieros, barberías y salones de belleza, excepto el arrendamiento de bienes muebles con opción de compra; los relacionados con primas de seguros de personas y los reaseguros en general (Art 15)	Salud, ciertos seguros, espectáculos deportivos no profesionales, espectáculos promovidos por organizaciones religiosas, transporte, electricidad para el riego, el consumo de electricidad si es menor a 300kw/h mensual el agua, los intereses, las viviendas de interés social, el alquiler de casas de habitación sin amueblar, el alquiler de tierras, maquinaria o equipo para uso agropecuario (Art 54)	Salud, arrendamiento de inmuebles como casa de habitación, educación, prestamos al Estado, transporte, electricidad, telefonía, comunicación social, correo estatal, juegos de apuestas, seguros y reaseguros, acceso a Internet residencial y para centros educativos, servicios públicos de alcantarillado, espectáculos culturales, bolsas comerciales, importación de bienes exonerados (Párrafo 8b)

Fuente: Agostin, Barreix y Machado (2005); y ICEFI (2007)

En cuanto a las exenciones vigentes, Guatemala cuenta con menor cantidad de exenciones comparado con el resto de países de Centroamérica. Una forma de medir la implicación de este sistema tributario sobre la recaudación tributaria es por medio de la eficiencia en el cobro del tributo. Un sistema más complicado resta eficiencia al momento de recaudar los impuestos. La Superintendencia de Administración Tributaria mide la eficiencia en el cobro del IVA en Guatemala utilizando la productividad del IVA y la eficiencia del IVA. La productividad del IVA se define como la razón del IVA neto recaudado entre el Producto Interno Bruto multiplicado por la tasa del impuesto vigente. Dado que el PIB incluye las exportaciones, que están exentas del pago de impuestos al consumo, y los gastos de inversión, que normalmente forman parte del crédito fiscal del IVA, tal medición subestima la verdadera productividad del impuesto. Por tal razón, también se utiliza la eficiencia del IVA sustituyendo el PIB como base de cálculo por el Consumo Total afecto al IVA como una medida más realista de la base gravable del impuesto (SAT, 2007).

La evolución de la productividad del IVA en el período 2001-2010 se muestra en la siguiente tabla. Es notorio que tanto la eficiencia como la productividad disminuyeron en los primeros años de la década e incrementaron del 2005 al 2007. Para el 2007, la productividad del IVA se ubicaba en 55 (SAT, 2007). No obstante, a partir de este período cayó alrededor de un 17%. La información está señalando que parte de la recaudación potencial de este impuesto se ha perdido en los primeros años del gobierno anterior y llegó a mostrar los mismos niveles observados a inicio de la década.

Gráfica 18: Tasa de productividad del IVA
–2000 al 2010-



Fuente: SAT, 2010 y Banguat 2011

1/Productividad del IVA= (IVA Neto Recaudado/ Producto Interno Bruto)/ Tasa del IVA

Con el fin de comparar la productividad del IVA de Guatemala con el de otros países de América Latina, se presentan los resultados para el 2004 en la siguiente tabla. Para el año 2004, la productividad del IVA de Guatemala era 45%, la cual se ubicaba por arriba del promedio de América Latina (43%), pero por debajo de la mayoría de países centroamericanos y del promedio de países OCDE (54%) para ese mismo año. Como se indicó anteriormente, la productividad del IVA ha aumentado y en el año 2007 se ubicaba en 50.1%.

Tabla 3: Productividad del IVA en América Latina

México	27
Argentina	31
República Dominicana	33
Uruguay	34
Venezuela	34
Colombia	35
Ecuador	42
Perú	43
Bolivia	43
Costa Rica	45
Guatemala	**48**
El Salvador	49
Paraguay	52
Brasil	53
Panamá	56
Honduras	58
Chile	60
Nicaragua	62
América Latina	43
OCDE	54

Fuente: Bird y Pierre-Pascal (2006), Kelly y Bird (2004), SAT, Banguat (2010).

En el año 2004, la productividad del IVA de la mayoría de países de América Latina, Guatemala incluida, estaba por debajo de una productividad de 50%. Esto indica que se cobraba menos de la mitad del potencial máximo del IVA. Dicho comportamiento se debe, en parte, a los tratamientos especiales que existen (tasas preferenciales en productos o regiones y/o exenciones) o a evasión.

Conclusión: El diseño del IVA es bastante aceptable pero su productividad puede mejorar. Aunque en Guatemala no existen estudios del impacto del IVA en los precios relativos, la existencia de exenciones y tasa cero incrementa la posibilidad de que existan dichas distorsiones (que el impuesto deje de ser neutral). No obstante, esto se limita a algunos productos, que tienen tratamiento especial, tales como las exportaciones, vivienda popular, servicios financieros y ventas

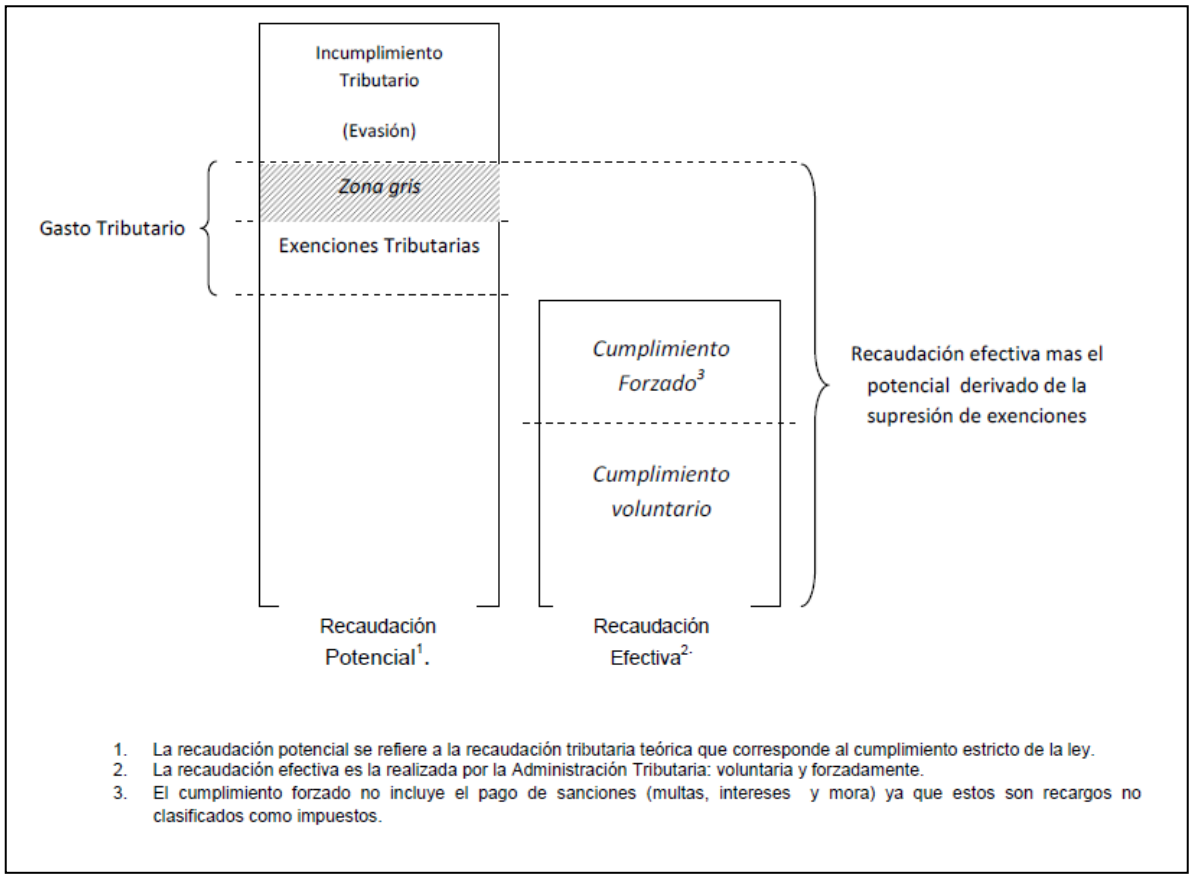
por menos de Q100 en mercados cantorales. Una situación que, aunque susceptible de ser mejorada, es mucho menos distorsionante que el resto de países de la región. En la medida que el grueso de transacciones esté sujeto al régimen general, se podría esperar que el impacto sobre la neutralidad del impuesto sea relativamente bajo. En cuanto a la productividad del IVA, este se encuentra mejor que el promedio de países de América Latina, sin embargo, aún tiene mucho espacio para mejorar la recaudación. Parte de la mejora puede provenir de un sistema tributario menos distorsionado o de fortalecer la capacidad de la administración tributaria en el país. El efecto de los tratamientos especiales sobre la productividad del impuesto, así como la evasión potencial del mismo, se presentan en una sección posterior (sección 4).

2.1.2 "Los tratamientos diferenciados y exenciones del IVA representan una proporción importante de recaudación sacrificada"

Según la SAT, el gasto tributario es el "total de ingresos tributarios dejados de percibir por el gobierno central como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales contenidos en la Constitución Política de la República y otras leyes ordinarias incluyendo las leyes tributarias, así como otros instrumentos de políticas económicas previstas por el Estado". Como se explicó antes, la productividad, eficiencia y cumplimiento del IVA se explican en buena parte por la serie de tratamientos preferenciales y exenciones que contempla el diseño del impuesto. Otra parte corresponde a la evasión del tributo por parte de actividades económicas formales, informales e, incluso, actividades económicas criminales.[13] La siguiente figura ayuda a entender la interrelación entre estos conceptos.

Figura 1: Componentes de la Recaudación Potencial y Gasto Tributario

[13] Tal como sería el caso del contrabando en gran escala patrocinado por organizaciones criminales.



Fuente: SAT

Al día de hoy existen en Guatemala más de quince tratamientos preferenciales y/o exenciones en el régimen del IVA. Algunos de ellos se justifican por argumentos de simplicidad administrativa y equidad, otros obedecen al deseo de introducir incentivos dentro de la estructura productiva del país y, otros más, a la intención de favorecer a determinados sectores que se consideran estratégicos. En total se pueden contabilizar 16 tipos de tratamientos preferenciales y/o exenciones en el régimen del IVA, algunos de ellos de naturaleza constitucional y otros amparados por leyes ordinarias. La siguiente tabla muestra una lista de todos ellos y el gasto tributario asociado para el 2009, según estimaciones de la SAT.

Tabla 4: Exenciones y Tratamientos Preferenciales en el Régimen del IVA 2009 (Millones Q)

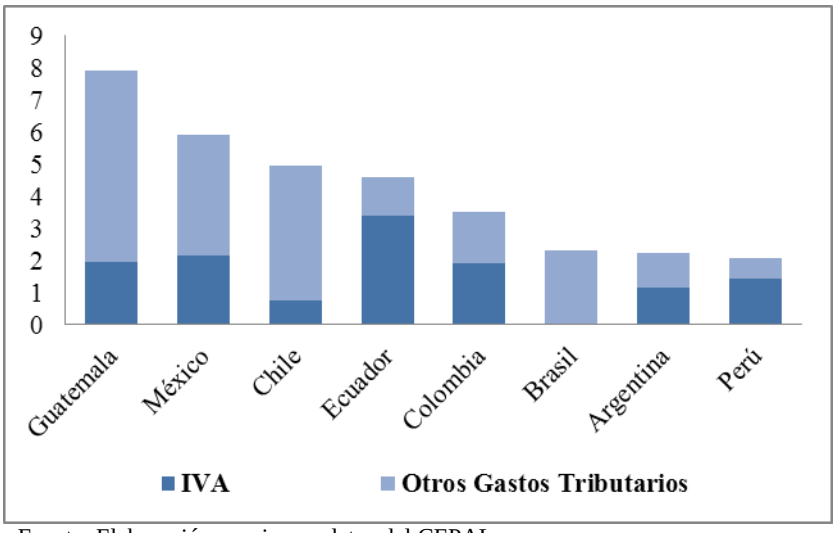
	ORIGINADAS EN LEYES ESPECÍFICAS	**4,184.3**	**87.2%**
1	Las importaciones de bienes muebles efectuadas por cooperativas, federaciones, y confederaciones; las personas individuales o jurídicas; funcionarios y empleados guatemaltecos diplomáticos y consulares; las misiones diplomáticas y los organismos internacionales.	182.8	3.8%
2	Transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles	12.2	0.3%
3	Los servicios que presten las instituciones fiscalizadas por Superintendencia de Bancos y las bolsas de valores autorizadas para operar en el país. Y las operaciones de reaseguros y reafianzamientos por parte de la actividad aseguradora y afianzadora.	277.7	5.8%
4	Las operaciones de venta o prestaciones de servicios de las cooperativas, federaciones, centrales de servicio y confederaciones de cooperativas con sus asociados.	115.7	2.4%

5	Los Intereses que devenguen los títulos de crédito y otras obligaciones emitidas por las sociedades mercantiles y que se negocien a través de una bolsa de valores debidamente autorizada y registrada conforme a la legislación vigentes.	296.5	6.2%
6	Los actos gravados en la devolución de los bienes fideicometidos al fideicomitente.	7.3	0.2%
7	Los servicios que prestan las asociaciones, fundaciones e instituciones educativas, de asistencia o de servicio social y las religiosas. Los aportes y donaciones a asociaciones, fundaciones e instituciones, educativas, culturales de asistencia o de servicio social y las religiosas. Los pagos por el derecho de ser miembro y las cuotas periódicas a las asociaciones o instituciones sociales, gremiales, culturales, científicas, educativas y deportivas, así como a los colegios de profesionales y los partidos políticos.	412.5	8.6%
8	La venta al menudeo de carnes, pescado, mariscos, frutas y verduras frescas, cereales, legumbres y granos básicos a consumidores finales en mercados cantonales y municipales, siempre que tales ventas no excedan de cien quetzales por cada transacción.	2,076.1	43.2%
9	La venta de vivienda con un máximo de (60) metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados, que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de ciento veinte (120) metros cuadrados.	563.5	11.7%
10	La compra y venta de medicamentos denominados genéricos y alternativos de origen natural	126.2	2.6%
11	Las compras realizadas en el mercado local por los beneficiarios del Decreto Legislativo 29-89 y sus reformas	122.8	2.6%
	ORIGINADAS EN LA CONSTITUCIÓN	**616.4**	**12.7%**
12	Los centros educativos públicos y privados, en lo que respecta a matrícula de inscripción, colegiaturas, derechos de examen y transporte terrestre proporcionado a escolares, siempre que éste no sea prestado por terceras personas.	280.8	5.8%
13	Las universidades autorizadas para funcionar en el país.	56.4	1.2%
14	La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco.	10.1	0.2%
15	El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.	226.5	4.7%
16	Las misiones diplomáticas y consulares acreditadas ante el Gobierno de la República, así como los agentes diplomáticos, los funcionarios y empleados diplomáticos y consulares y organismos internacionales	42.6	0.9%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la SAT (2009)

Contrario a lo que generalmente se cree, el grueso del gasto tributario se origina en disposiciones de carácter ordinario (87.2% del total). El gasto tributario originado en disposiciones constitucionales asciende al menos del 13% del total. Durante el 2009 el gasto tributario total superó los Q 4,800 millones (un 1.58% del PIB y el 26.6% de la recaudación efectiva del impuesto). SAT (2009). Dentro de este total el rubro más importante es el relativo a la exención del pago del impuesto a las ventas menores de Q 100 en mercados cantonales y municipales (un 0.68% del PIB). Para el año 2009, el gasto tributario del IVA representó el 19.8% del total. El gasto tributario asociado al IVA en Guatemala es relativamente alto cuando se le compara con países de la región. La próxima gráfica muestra los gastos tributarios para los principales impuestos en ocho países latinoamericanos durante el 2007. (CEPAL, 2009).

Gráfica 19: Gastos Tributarios en países Latinoamericanos seleccionados, año 2007 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del CEPAL

En cuanto a los gastos tributarios del IVA, Guatemala tiene un gasto de 1.96% del PIB, nivel más bajo que Ecuador (3.4%) y México (2.15%), pero más alto que los demás países mencionados. Es interesante notar que el gasto tributario total de Guatemala es el más grande de la muestra de países. (CEPAL, 2009).

Conclusión: El gasto tributario del IVA representa una fracción importante de la recaudación total, pero difícilmente puede captarse en términos de recaudación tributaria. Tal y como se mostró arriba, este gasto representa más de la cuarta parte de la recaudación total y casi una quinta parte del gasto tributario total. A nivel regional, el mismo se encuentra entre los más altos de la muestra observada. Es importante notar que la mayor parte de este sacrificio fiscal se concentra en la exención del pago del impuesto que la ley otorga a las ventas menores de Q 100 en mercados cantonales y municipales, lo cual en la práctica es sumamente difícil de grabar bajo el sistema actual o la deducción única del ISR equivalente a Q36,000 que también es complicada de eliminarla si se desea conseguir una estructura progresiva del impuesto. En la práctica, es difícil captar esta magnitud de recaudación tributaria eliminando las exenciones y deducciones existentes.

2.1.3 "La recaudación del IVA se encuentra por debajo de su potencial"

El IVA es un impuesto que grava la mayor parte de las transacciones de bienes y servicios de la economía. De aquí, que la base teórica del IVA pueda ser relacionada con agregados macroeconómicos como el PIB o el gasto en consumo final. El cálculo de la tasa de evasión del IVA (o los montos de incumplimiento) se calculan a partir de la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación observada. Estos indicadores de evasión se pueden calcular como porcentaje de la recaudación potencial, obteniendo así la tasa de incumplimiento, o como porcentaje del PIB. Bajo este método, conocido como el del 'IVA no deducible', se estima la base imponible a partir del consumo final de hogares, del cual se descuenta la fracción de consumo que está exento del impuesto y se agrega el componente de consumo intermedio gravado de los sectores exentos (dado que este es parte del IVA que

no puede ser deducido). Si se multiplica esta base teórica por la tasa del impuesto se obtiene la recaudación teórica de IVA, la que luego se puede comparar con la recaudación efectiva de IVA. La brecha entre ambos valores se considera evasión. La tasa de evasión o de incumplimiento se define como el cociente de ese monto entre la recaudación potencial (Schneider and Enste).

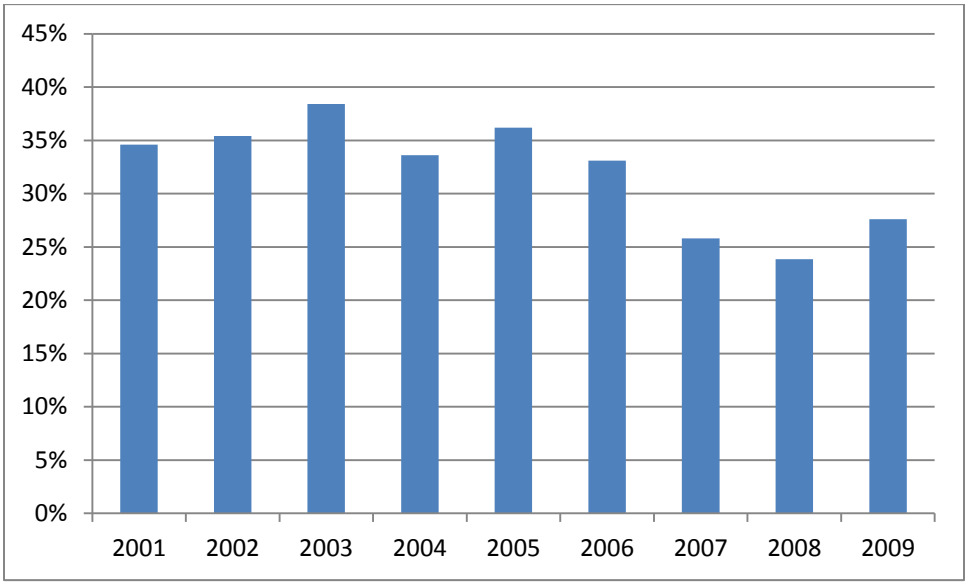
El sistema de retenciones que opera en Guatemala a partir de la Ley Antievasión establece un mecanismo que buscan "recuperar" parte del impuesto que no llega a las cajas fiscales debido a que en el último eslabón de la cadena productiva no se facturó la venta. En el caso de contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales y pagan el IVA conforme lo manda la ley, el sistema de retenciones solamente adelanta el pago del IVA. En el caso de contribuyentes (vendedores) que no entreguen facturas en sus ventas a consumidores finales, la retención garantiza que por lo menos una fracción del IVA (que va, por ley, incluida en el precio final que cobra el vendedor) llegue a las cajas fiscales.

Este sistema opera con la colaboración de grandes contribuyentes que se dediquen a la venta de productos de consumo masivo, preferentemente aquellos en donde la última etapa de comercialización tenga mayor probabilidad de ser informal (tiendas, casetas, mercados, etcétera). Dichos contribuyentes al momento de vender su producto a una persona al final de la cadena de comercialización, además de cobrar la tasa vigente del IVA, retienen un porcentaje del IVA que dicha persona debería pagar por concepto del valor agregado en esa última etapa de comercialización. Impuesto que hoy llega a las cajas fiscales debido a que al no entregar factura el contribuyente respectivo permanece fuera de la red del impuesto. Esta fracción del impuesto que el gran contribuyente cobra de manera anticipada se traslada a las cajas fiscales. Cualquier vendedor final está en la posibilidad de recuperar el impuesto pagado de manera adelantada, siempre y cuando regularice su situación tributaria y reporte las ventas respectivas. El pago que realizó de manera anticipada lo rebajaría de su débito fiscal.

Es importante recordar que una cantidad considerable de transacciones están exentas por ley del cobro y pago del IVA (las ventas en mercados cantonales menores a Q100, por ejemplo). Aunque esto representa un sacrificio fiscal para el Estado, no constituye evasión. Adicionalmente, también existe una multiplicidad de actividades informales que no se encuentran dentro de la red del impuesto, lo cual representa una fuente de evasión adicional a las referidas anteriormente. Dado que muchos de los productos que se venden en este tipo de negocios no tiene un alto valor agregado, el monto de la evasión podría no ser tan elevado como generalmente se piensa (esto será motivo de análisis en uno de los mitos que se analiza a continuación).

La Superintendencia de Administración Tributaria ha calculado esta tasa para el período 2001-2007, las cuales se muestran en la siguiente tabla. En esa tabla se muestra la brecha entre el IVA potencial y la recaudación efectiva así como la tasa de incumplimiento.

Gráfica 20: Nivel de Incumplimiento del IVA como % de la recaudación potencial (2001-2010)



Fuente: Bird y Pierre-Pascal (2006), Kelly y Bird (2004), SAT, Banguat (2010).

La Tabla 6 muestra las tasas de incumplimiento para ciertos países de América Latina en el año 2006. La metodología de cálculo de CEPAL no es exactamente la misma que la utilizan Schenone y de la Torre y la que utiliza la SAT. Para ese año Guatemala mostraba una de las tasas de incumplimiento más elevadas de la muestra de países. Otros países centroamericanos tenían tasas de 27.8% para El Salvador y de 26% para Nicaragua.

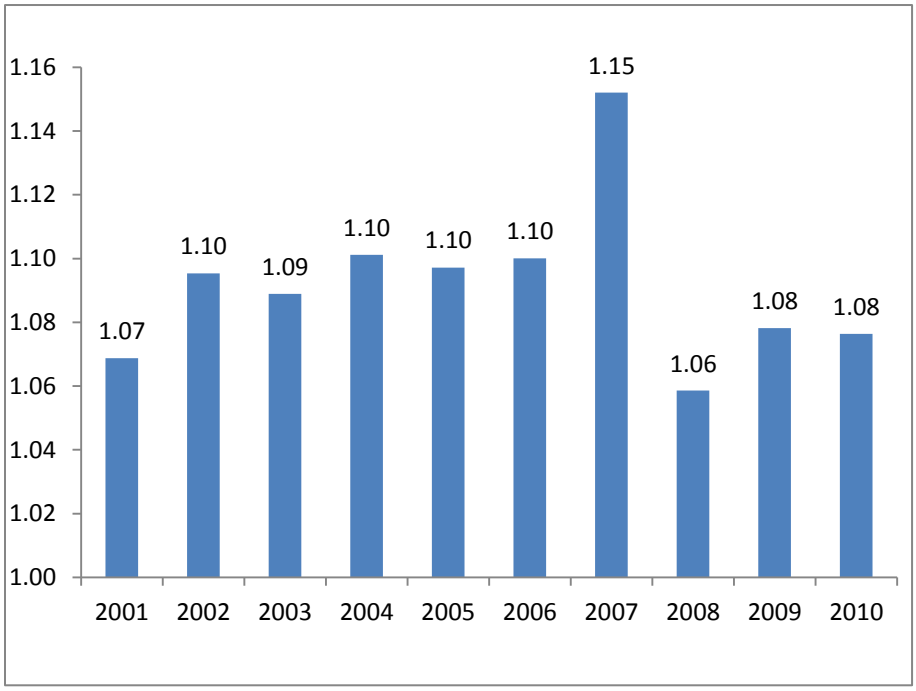
Tabla 6: Tasas de Incumplimiento del IVA para el 2006 (%)

Guatemala	**28**
Panamá	33.8
República Dominicana	31.2
El Salvador	27.8
Uruguay	26.3
Nicaragua	26
Argentina	21.2
Ecuador (2001)	21.2
México	20
Chile	10

Fuente: CEPAL, 2010

Otra fuente potencial de evasión es el abuso del crédito fiscal por parte de las empresas, el abultamiento del crédito fiscal. En condiciones de inadecuada fiscalización un contribuyente podría abultar sus gastos con tal de reducir el impuesto a enterar a las cajas fiscales. Estos gastos inexistentes se incluyen dentro de la liquidación del IVA y se amparan con comprobantes fiscales que se obtienen de fuentes ajenas a la empresa. De esa forma un contribuyente podría apropiarse de una parte del impuesto que no correspondería dados los costos "reales" de su empresa. La relación entre créditos y débitos fiscales a nivel agregado constituye una medición aproximada de qué tan prevalente es esta práctica. A continuación se muestran las estimaciones que la SAT ha hecho al respecto.

Gráfica 21: Relación entre Débitos y Créditos del IVA (2001-2010)



Está gráfica muestra como durante el período 2002-2006 por Q 1 de crédito fiscal (el IVA pagado en la adquisición de insumos) se generaba, en promedio, cerca de Q1.05 en débito fiscal (IVA cobrado en la venta de los productos). Si se toma en cuenta que la diferencia entre débitos y créditos fiscales mide de manera aproximada los recursos disponibles para pagar salarios, renta de la tierra, ganancias, intereses, los niveles observados del indicador en cuestión parecen inusitadamente bajos. Lo cual podría ser producto de un sistemático abultamiento de los créditos fiscales.

En lo que respecta a la subdeclaración de ventas finales, resulta claro como la puesta en operación de la Ley Antievasión (parte del 2006 y todo el 2007) tuvo un efecto directo en la reducción de este fenómeno. La mejora de más del 11% experimentada a partir de la entrada en vigencia de la ley refleja un mejor registro de las ventas a nivel agregado.

Conclusión: Existe un nivel importante de incumplimiento (evasión) pero la tendencia de dicho indicador ha mejorado recientemente y se encuentra a niveles cercanos a los mejores de la región. Aunque el nivel de incumplimiento (evasión) del IVA es alto para Guatemala en comparación a otros países, la misma ha disminuido considerablemente durante la última década. El nivel de incumplimiento aumentó en el período 2001-2003 (de 34.6% a su punto más alto de 38.4%) y disminuyó en el período 2005-2007 (de 36.2% a 25.8%). Las últimas estimaciones indican que cerca de una cuarta parte del IVA potencial se pierde en evasión fiscal. En la medida que los mecanismos detrás de la Ley Antievasión" se perfeccionen más se podría esperar un mejora en este indicador. Sobre todo, en lo que respecta a reducir la subdeclaración de ventas finales. En lo que corresponde a reducir el "abultamiento" del crédito fiscal, el reto radica en mejorar los procesos de fiscalización a las empresas. De alcanzarse niveles de incumplimiento cercanos a los de Chile (el mejor caso en la muestra de países), el fisco hubiera podido recuperar cerca de Q 2,000 millones en el año 2007 (un 0.8% del PIB).

2.1.4 "La economía informal representa una fuente importante de recaudación de IVA que hoy no se está cobrando"

La economía informal se define como toda actividad lícita que genera un valor agregado pero sin haber cumplido los requerimientos legales para su elaboración, distribución, comercialización o venta. La economía informal es un fenómeno polifacético que se resume en costos de cumplimiento de la regulación mayores a los beneficios derivados del mismo. Desde la perspectiva laboral la informalidad es el resultado de la falta de empleo formal y lo costoso de cumplir con las regulaciones respectivas y se manifiesta como sub-empleo y trabajo por cuenta propia. Desde la perspectiva institucional la informalidad es producto de regulaciones inadecuadas y se manifiesta en incumplimiento o cumplimiento parcial de la misma. Desde la perspectiva tributaria la informalidad es producto del no pago de las obligaciones tributarias correspondientes o de los costos de transacción de cumplir con la regulación vigente. Desde la perspectiva tributaria la informalidad se manifiesta en evasión de impuestos o en la ausencia de registro del contribuyente ante la autoridad respectiva. Desde esta perspectiva sería natural asumir que a mayores niveles de informalidad mayores niveles de evasión. En la siguiente tabla se presentan algunos indicadores entre la tasa de evasión del IVA y el tamaño de la economía informal.

Tabla 7. Informalidad y Tasa de Evasión del IVA (% del PIB) 1990's

	Economía informal	Tasa de Incumplimiento
Nueva Zelanda	12	5
Suecia	16	6
Argentina	21	30
Guatemala	35	29
Honduras	47	35
Bolivia	66	44

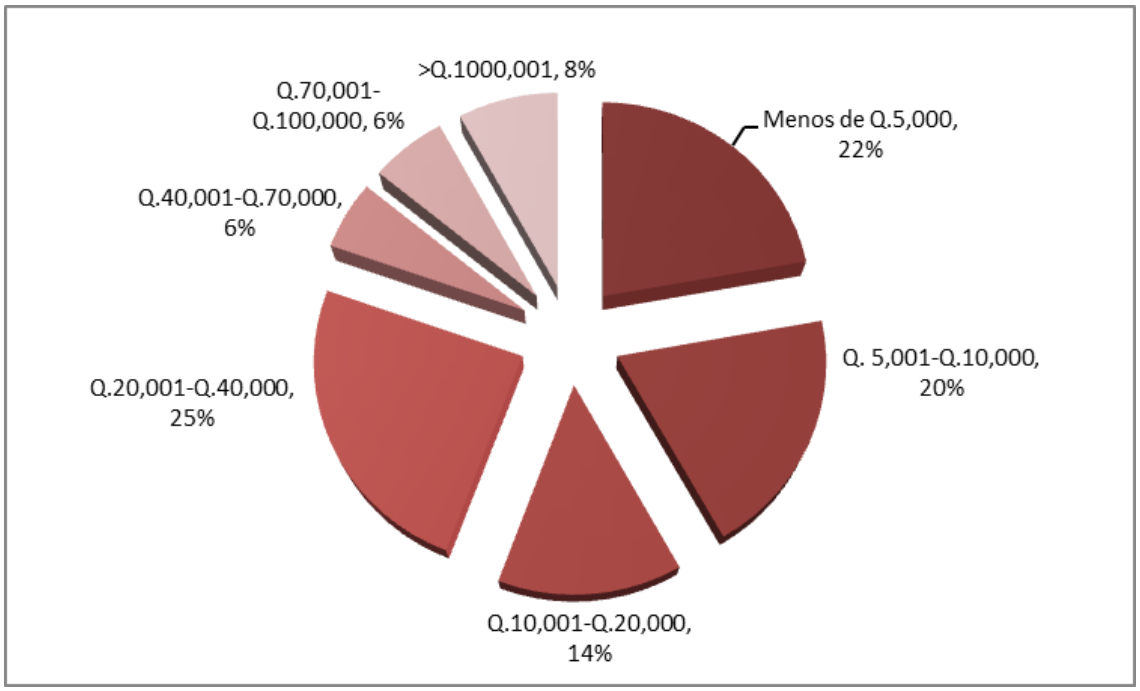
Fuente: Schneider y Enste (2000); Silvani y Brondolo (1993);
*Año 2001

La evidencia presentada en esta tabla necesita varias aclaraciones. La primera es que la naturaleza de la economía informal cambia según sea el nivel de desarrollo del país. Mientras menos desarrollado sea el país, la economía informal se relaciona más con la falta de oportunidades laborales que con la intención explícita de evadir impuestos o incumplir con la regulación. Mientras menos desarrollado sea el país más alta la probabilidad que las empresas informales sean muy pequeñas. Investigaciones recientes realizadas por el GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) para el caso de Guatemala han revelado información muy importante para una mejor comprensión de este fenómeno (GEM, 2010).

Aunque el universo de análisis del GEM son los emprendedores "tempranos", no las empresas, los resultados pueden usarse para entender mejor a la empresa "promedio" en el país. Según estas estimaciones un 19% de todas las personas entre 18 y 65 años se dedican a alguna actividad empresarial temprana.[14] Un 4.6% de las personas comprendidas en esta edad son emprendedores establecidos, esto es, emprendedores que han logrado que sus empresas sobrevivan más de tres años y medio. En lo que respecta a esta discusión lo más importante es la evidencia respecto del tamaño promedio de emprendimiento en Guatemala. Tal y como lo muestra la Gráfica 3, un 42% de todos los emprendedores tempranos manejan niveles de capitalización menores o iguales a Q10,000.

Gráfica 22: Emprendedores según nivel de capitalización

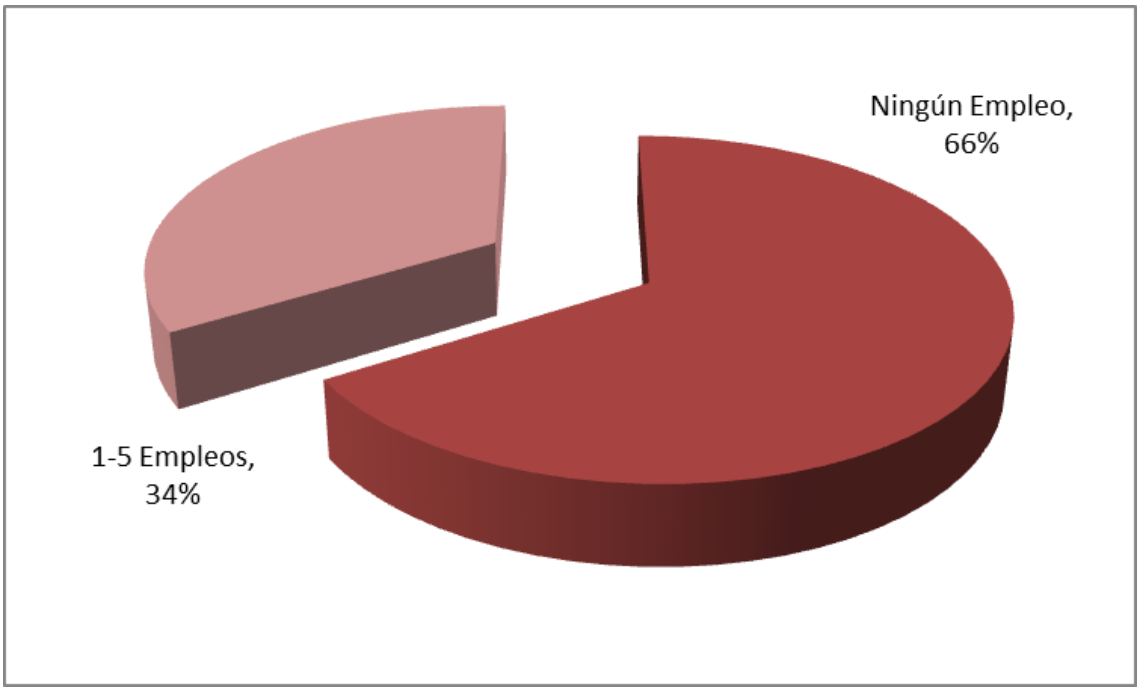
[14] Esto quiere decir que se encuentran dentro del proceso que va desde la fundación de una empresa hasta la consolidación de la misma (tres años y medio después del momento en que la empresa genero suficientes ingresos para devolver algún tipo de beneficio a su fundador).



Fuente: GEM 2010

Un cuarto de los emprendedores operan con niveles de capitalización menores a Q 5,000. Aunque el nivel de capitalización es un indicador imperfecto del nivel de producción, ventas y empleo de un negocio, en el caso de la economía informal tales indicadores están mucho más correlacionados con el capital invertido que en otros sectores. Algo que se corrobora cuando se analiza la información referente a la generación de empleo. La Gráfica 4 revela que más de la mitad de los emprendedores tempranos no genera empleos adicionales al propio.

Gráfica 23: Generación de Empleo



Fuente: GEM 2010

El hecho que el sector informal genere más de dos terceras partes del empleo o una tercera parte de la producción total del país haría pensar que existe un alto potencial recaudatorio desaprovechado. [15] Argumento que, a pesar de su validez en el agregado, no necesariamente se traduce en una realidad micro. La base potencial de contribuyentes está constituida por empresarios pequeños, poco capitalizados, con bajos niveles de ventas y que generan poco empleo. La mayoría de ellos dedicados al auto-empleo, el sub empleo u operando micro y pequeñas empresas, con ingresos per cápita muy por debajo de los estándares formales. Según evidencia recabada en el 2004, el ingreso promedio de un trabajador informal era menos del 40% del ingreso de un trabajador formal (Q961 del informal versus Q2495 del formal) (CIEN, 2006).

En cuanto al potencial recaudatorio detrás de la economía informal, la primera estimación que debe tenerse en cuenta es la del sacrificio fiscal detrás de la exención del impuesto a las ventas al menudeo de alimentos en mercados cantorales que no excedan el monto de Q100 por transacción (ventas que casi en su totalidad son informales). De acuerdo con Mann (2002) el monto del sacrificio fiscal por este concepto es el siguiente:

[15]CIEN (2006)

Tabla 8: Sacrificio Fiscal de la Exención del Pago del IVA a Ventas menores de Q100 en Mercado Cantonales (2002) (Millones de Q)

	Gastos en consumo de las personas e instituciones privadas sin fines de lucro	*Proporción estimada del gasto destinada al consumo de alimentos en los mercados cantonales*	*Total de ventas estimadas de alimentos en mercados cantonales*	*Sacrificio fiscal*
Variable	112,653.42	17.68%	19,920.41	996.02 [1]

Fuente: Mann, 2002; [1] Mann asume que los vendedores de estos productos se habrían inscrito como pequeños contribuyentes en el régimen del 5% sobre sus ingresos brutos.

El sacrificio fiscal estimado por Mann asciende a un 27% de la recaudación total de IVA doméstica para el año 2000. Es importante notar el supuesto que se hace acerca de que los vendedores informales en este segmento se acogerían al régimen del pequeño contribuyente. De no ser así, habría que calcular el valor agregado de las ventas totales y a eso aplicarla la tasa del IVA, ya que esta sería la fracción del impuesto al valor agregado que correspondería a estos vendedores. Desde esta perspectiva, suponiendo un valor agregado de 15% del valor final de la venta, el sacrificio fiscal sería de unos Q 360 millones, un 10% de la recaudación de IVA doméstico en el año 2002.

Este sacrificio tributario asociado por la economía informal no incluye aquellas ventas informales mayores a Q 100 dentro o fuera de mercados cantonales y municipales, las cuales, según la ley, están sujetas al impuesto. Una forma sencilla de estimar el potencial de recaudación del IVA por actividades informales puede obtenerse midiendo la el gasto de las familias proveniente de fuentes informales[16]. Según los datos de la última encuesta disponible, un 27% de los gastos totales de las familias podrían considerarse como informales.[17] El IVA dejado de percibir por estas actividades informales puede estimarse a partir de estos gastos (suponiendo que son de carácter final, es decir, no se convierten en insumos intermedios para otra actividad económica) y del valor agregado promedio de la economía informal. Estimar este valor agregado puede resultar algo muy complicado, sin embargo, los valores reportados por la SAT para el sector formal son útiles para la aproximación.[18] La siguiente tabla muestra los montos de IVA que se habrían dejado de cobrar en la economía informal durante el 2010.[19]

[16] Estas mediciones no son comparables en un sentido estricto con otro tipo de mediciones de la actividad informal. Las mediciones de empleo provienen de encuestas directas realizadas con ese propósito; las mediciones del valor agregado generalmente utilizan métodos indirectos no relacionados con la medición de la recaudación perdida.

[17] La informalidad del consumo se determinó en base al lugar de compra de los artículos de consumo de las familias. Se hizo un análisis de los lugares de compra reportados en la ENIGFAM (2000) y se determinaron los lugares que potencialmente tenían una mayor probabilidad de vender productos en la informalidad (tiendas, casetas, mercados, etcétera), así como el uso de efectivo como medio de pago.

[18] Según la evidencia presentada un poco más arriba, la SAT ha reportado valores para la razón débitos/créditos fiscales que oscilan entre 1.05 y 1.17. El inverso de estos números (0.952 y 0.8547) corresponde a la relación entre créditos (IVA pagado) y débitos (IVA cobrado). Es decir, cuántos centavos de

Tabla 9: Potencial de Recaudación del IVA en el Sector Informal 2010

Valor Agregado Informal	*Recaudación No Percibida (Millones de Q)*	*% del IVA Doméstico*
4.80%	Q 447	6.43%
14.52%	Q 1,366	19.64%

Fuente: Estimaciones propias en base a ENIGFAM

Es importante notar que estos montos se derivan de medidas agregadas de comportamiento, para que los mismos se transformen en ingresos efectivos en las cajas fiscales hace falta salvar importantes limitantes. Por ejemplo, el efecto que podría tener el pago de este impuesto sobre los ingresos de los vendedores informales. Ingresos que, como se ha mostrado antes, en promedio apenas permiten la sobrevivencia de quienes laboran en este sector. Situación que dificulta la viabilidad política de la medida.

Por otro lado, el hecho que este sector esté constituido por cientos de miles de pequeñas unidades productivas y millones de trabajadores por cuenta propia, dispersos en todo el país, hace que la administración del impuesto pueda resultar altamente costosa para la autoridad tributaria. De esa cuenta es que existe una Resultaría muy difícil y costoso, desde el punto de vista administrativo, intentar recaudar el tributo. Es probable que la mayoría de estas ventas son transadas en efectivo por minoristas pequeños e informales que no mantienen registros e, inclusive, auto-consumen parte de lo que intentan vender. Los costos de identificación de los contribuyentes, fiscalización y sanción de las faltas cometidas por los contribuyentes deben ser considerados de manera explícita al momento de evaluar este potencial. [20]

Conclusión detrás de la economía informal existe un potencial de recaudación de IVA de difícil recuperación. Contrario a lo que generalmente se maneja, las personas que operan en la economía informal sí pagan el impuesto cuando sus compras de insumos intermedios las hacen a vendedores formales. La diferencia es que pagan el impuesto como consumidores finales y no como un eslabón más en la cadena de distribución. Lo cual quiere implica que la economía informal lo que deja de pagar es el IVA sobre su propio valor agregado, no sobre el valor agregado en etapas anteriores (siempre y cuando estas sean formales). Situación que reduce la recaudación potencial que siempre se atribuye a este sector, ya que este potencial termina siendo una función directa del valor agregado del sector y no del valor agregado total en la cadena productiva. En el escenario más optimista se estaría hablando de un aumento de recaudación cercano al 30% de la recaudación del

---

Quetzal se reportan como consumo intermedio por cada Quetzal vendido; el porcentaje de valor agregado se obtiene restando dicho valor del 100% de ventas.

[19] Es importante notar que estas estimaciones no están sensibilizadas por la entrada en operaciones de las medidas anti-evasión iniciadas en el año 2006. Es bastante factible que una parte de estos montos estén entrando ya a las cajas fiscales derivado del sistema de retenciones que esta reforma puso en práctica.

[20] De allí que la legislación otorgue un tratamiento diferenciado a cierto tipo de ventas presumiblemente informales.

IVA doméstico (menos de 1% del PIB). A lo que habría que descontar las dificultades técnicas y costos de administración y fiscalización del impuesto en un sector tan amplio y escurridizo como el informal.

2.1.5 "El IVA afecta más a los más pobres"

Un impuesto se considera proporcional si a medida que se asciende en la escala de ingresos (suponiendo que éste sea el indicador de bienestar relevante), la fracción del ingreso que pagan los agentes económicos permanece constante. Es regresivo cuando dicha fracción decrece con el nivel de ingreso y progresivo cuando aumenta21. El IVA es un impuesto sobre bienes y servicios que se traslada en parte a los consumidores al gravar el consumo final. Dado que los individuos más pobres de la sociedad (a diferencia de aquellos con altos ingresos) gastan una mayor proporción de su ingreso total en bienes de consumo, el IVA pagado por estas personas tiende a ser una proporción más alta de sus ingresos que en el caso de alguien con ingresos mayores. Por ende, el IVA resultaría ser, a priori, un impuesto regresivo. En los últimos años, sin embargo, esta postura ha sido cuestionada por quienes creen más conveniente hacer análisis de incidencia usando alguna otra medida de bienestar (por ejemplo, el ingreso permanente), análisis bajo el cual el IVA tiende a ser más proporcional.

La diferencia principal entre una y otra metodología es el tratamiento que se le da al ahorro de los contribuyentes. Cuando se utiliza el ingreso corriente se supone (implícitamente) que el ahorro de los estratos de más altos ingresos nunca pasa a formar parte de la base gravable del impuesto. Desde la perspectiva del ingreso permanente, el ahorro de hoy es una forma de posponer el consumo. Es decir, el ahorro de los individuos de altos ingresos, tarde o temprano, se transforma en consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas. De esa cuenta, cuando se considera la incidencia del impuesto a lo largo del ciclo de vida los resultados tienden a diferir respecto de los cálculos que se basan en el ingreso corriente. El análisis intertemporal evita que los resultados estén sesgados por motivos transitorios. (Lobaiza, 2002).

Una forma de evaluar si el sistema tributario cumple con la característica de progresividad es por medio de los análisis de incidencia tributaria. Esta metodología trata de identificar quién es el que finalmente soporta el peso de la carga de los impuestos, a diferencia del que tiene la responsabilidad legal de pagarlos. El impuesto puede ser pagado en la totalidad por los agentes económicos o puede ser trasladado de forma parcial a los distintos sectores de la

---

[21]Entonces, si $\frac{t(X)}{X}$ es la presión tributaria, un impuesto es progresivo si esta relación crece cuando crece X .$t(X)$ es el monto pagado del impuesto y X el indicador de bienestar seleccionado. Formalmente: $\frac{\partial\left[\frac{t(X)}{X}\right]}{\partial X}>0$. Por ejemplo, si la participación de la renta del capital aumenta cuando subimos por la escala de ingresos, entonces un impuesto sobre la renta del capital tiende a ser más progresivo que un impuesto general sobre los ingresos. Análogamente, un impuesto sobre los productos de lujo tiende a ser progresivo, mientras que un impuesto sobre artículos de consumo masivo tenderá a ser regresivo. (Lobaiza, 2002).

economía. Una vez determinado quién es el que paga el impuesto y en qué monto, se puede identificar cuál es la relación entre el pago efectivo de impuestos y el bienestar de las personas. Dentro de las medidas más comunes para evaluar esta cuestión se encuentran la Curva de Lorenz, el Índice de Gini[22], el Índice de Kakwani (K)[23] y el Índice de Reynolds-Smolensky (RS)[24.]

La literatura que estudia la incidencia tributaria en Guatemala es bastante extensa. Cada uno de estos estudios busca responder preguntas distintas respecto al impacto que tiene la política tributaria sobre el bienestar del guatemalteco. Para ello hacen uso de distintas fuentes de información y realizan distintos supuestos respecto a la medición del bienestar y respecto a la traslación del impuesto. La siguiente tabla muestra los resultados los distintos análisis de incidencia tributaria que se han realizado en la última década para Guatemala.[25]

Tabla 10: Análisis de incidencia del IVA en Guatemala

Estudio	***Larios***	***Mann***	***Aguste y Artana***	***Cabrera***

[22]El índice de Gini se calcula como el cociente entre el área situada entre la línea de 45 grados y la curva de Lorenz y el área situada entre la línea de 45 grados y el eje horizontal. Esta medida es igual a 0 (cero) en caso de igualdad e igual a 1 (uno) en el caso dedesigualdad perfecta. Se encuentre entre 0 y 1, y cuanto mayor sea el coeficiente de Gini mayor será el nivel de desigualdad.

[23] K= Cuasi Gini (impuesto) – Gini (ingreso antes de impuestos); si K>0 el impuesto es progresivo.

[24]Los efectos redistributivos pueden ser estimados a través del indicador Reynolds-Smolensky, que se define como la diferencia entre los coeficientes de Gini antes y después de la aplicación del impuesto, donde RS= Gini (Ingreso antes de impuestos)- Gini (Ingreso después de impuesto); si RS>0 el impuesto es progresivo.

[25] Los estudios principales son:

1. Larios, José (1999), Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala. Este estudio tuvo por objetivo estimar la incidencia del ISR, IEMA, IVA, Derechos Arancelarios, Impuesto al consumo de tabaco, Impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y no alcohólicas, Impuesto a los timbres, Impuesto a los pasajes aéreos. Para su medición se utilizó la Encuesta de Ingresos y Egresos Familiares (ENIGFAM) elaborada en 1998.
2. Mann, A.J. (2002), Guatemala: La Incidencia del Sistema Tributario en el año 2001. Este estudio tenía por objetivo analizar la incidencia tributaria del sistema tributario Guatemalteco. Para su realización también utiliza la ENIGFAM (1998), midiendo el bienestar por el lado del ingreso. Asimismo, realiza supuestos de traslación para estimar la incidencia del sistema tributario, pero carece de un análisis de sensibilidad que permita identificar cómo cambian los resultados ante los cambios en los supuestos.
3. Auguste, S. y Artana, D. (2005), Guatemala: Impacto Distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de Algunas Propuestas Recientes. Este es un estudio realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y realiza un análisis de incidencia de la estructura tributaria y del impacto de las reformas realizadas. Este análisis utiliza la ENIGFAM como fuente de microdatos y utiliza el consumo como medida de bienestar. Además, para la estimación de la incidencia tributaria se realizan supuestos de traslación y se efectúa un análisis de sensibilidad de los resultados ante cambios en los mismos.
4. Cabrera, M. (2007), Incidencia de los impuestos a la equidad en Guatemala. Este es un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y su objetivo fue realizar un análisis de incidencia tributaria para Guatemala en el 2005. Para su elaboración utiliza la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2000) y se utiliza el ingreso y el consumo como una medida del bienestar.

IVA	Progresivo	Progresivo, proporcional	Regresivo[a], Progresivo	Regresivo[a], Progresivo

Fuente: Maul, Díaz, 2010. [a] Éste sería el resultado si se usara el ingreso en lugar del consumo como medición el bienestar.

En términos comparativos internacionales, es importante reseñar los resultados principales del estudio de la progresividad del IVA realizado por Jorratt (2007) Dicho estudio evalúa los casos de Ecuador, Guatemala y Paraguay. Dicho estudio evalúa dos principios de la capacidad de pago: la equidad horizontal y vertical del IVA. Entendiendo la equidad horizontal como la idea de que quienes tienen la misma capacidad de contribución deberían pagar lo mismo, y; la equidad vertical como la idea de que quienes tienen mayor capacidad de contribución deberían pagar más. Los principales resultados de este estudio son los siguientes:

Tabla 11: Indicadores de Equidad Vertical en el IVA

Indicador	*Base Ingreso*			*Base Consumo*		
	Ecuador	Guatemala	Paraguay	Ecuador	Guatemala	Paraguay
Gini del ingreso antes de impuestos	0.5421	0.5632	0.4501	0.4297	0.4473	0.4484
Gini del ingreso después del IVA	0.5478	0.5802	0.4527	0.4248	0.4459	0.4488
RS	-0.0056	-0.0170	-0.0026	0.0049	0.0014	-0.0004
Kakwani	-0.1356	-0.1883	-0.0386	0.0674	0.0162	-0.0046
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones	0.5575	0.5860	0.4543	0.4297	0.4477	0.4497
RS	-0.0154	-0.0227	-0.0042	0.0000	-0.0004	-0.0013
Kakwani	-0.2215	-0.2096	-0.047	0.0000	-0.0033	-0.0143
Gini del ingreso después del IVA sin exenciones y con transferencia a 3 deciles más pobres	0.5169	0.5695	0.4421	0.3825	0.4332	0.4386

Fuente: Jorratt (2007)

Si se utiliza el ingreso como medida del bienestar, el IVA resulta regresivo en los tres países (RS y K es negativo). Si se usa consumo, el IVA resulta progresivo en Ecuador y Guatemala (RS y K positivo) y regresivo en Paraguay (RS y K negativo). La ampliación de la base aumenta la regresividad (Jorratt, 2007).

Realidad: No existe suficiente evidencia para afirmar que el IVA es regresivo. La evidencia disponible no es concluyente para el caso de Guatemala. Dependiendo de los supuestos y la metodología de cálculo, el IVA resulta progresivo en algunos casos, proporcional en otros y regresivo en otros. En todo caso, la potencial regresividad del impuesto disminuye en la medida que se considera el ingreso permanente como medida del bienestar. De manera aproximada podría decirse que el IVA en Guatemala tiende a ser proporcional, con una leve tendencia hacia la regresividad.

2.1.6 "El IVA es la vaca lechera del sistema tributario en Guatemala".

Si el objetivo del sistema tributario se reduce a obtener la máxima recaudación tributaria posible, el IVA posee características específicas que lo hacen muy atractivo. Primero, el hecho que el IVA en Guatemala sea de tipo-consumo permite al gobierno acceder a una base gravable muy amplia. Segundo, en la medida que el IVA siga manteniendo un limitado número de tratamientos diferenciados y exenciones, es de esperar que la base del impuesto crezca conforme crece la economía. La reducción o eliminación de tales tratamientos preferenciales y exenciones aumentaría aún más la capacidad recaudatoria del impuesto, lo mismo que la inclusión de la economía informal al sistema del IVA.

Que el IVA pueda considerarse o no la "vaca lechera" depende la capacidad de este impuesto para generar más ingresos tributarios en la actualidad y en el futuro, ya sea mediante aumentos en la tasa o en el diseño del impuesto. La importancia actual del IVA queda manifiesta en su participación dentro de la recaudación total; la importancia potencial es función de la tasa del impuesto y del nivel de cumplimiento del mismo.

Una aproximación de la recaudación potencial se obtiene al multiplicar el consumo privado por la tasa del impuesto (10.7% del PIB en 2009, por ejemplo). Este valor puede luego compararse contra la recaudación efectiva (5.6% del PIB en el 2009) y obtener la tasa del cumplimiento del impuesto (52% para el 2009, por ejemplo). De esta cuenta, puede obtenerse una "regla de dedo" que indica que por cada punto base que sube la tasa del impuesto, la recaudación potencial (como porcentaje del PIB) aumentaría en tantos puntos base como sea la participación del consumo privado dentro del PIB. El aumento en la recaudación real se obtendría de multiplicar este indicador por la tasa de cumplimiento observada. Por ejemplo, un aumento de la tasa del IVA de 12% a 13% redundaría en un aumento de la recaudación potencial de 0.892% del PIB y de 0.49% del PIB (asumiendo una tasa de cumplimiento de 55%). En términos nominales (utilizando el valor del PIB del año 2010), esto sería equivalente a unos Q 1,600 millones por cada punto de aumento en el IVA. La siguiente tabla compara el IVA potencial y el IVA recaudado en Guatemala durante los últimos años.

Tabla 12: Recaudación del IVA y comparación del IVA potencial y el IVA recaudado para el periodo 2000 – 2010

Período	IVA (millones de quetzales)	IVA como % del PIB	Consumo Privado (% del PIB)	IVA Potencial % PIB	Tasa de cumplimiento
2000	7,092.7	5.3	83.9	8.4	63.3
2001	7,983.5	5.4	83.4	9.0	60.2
2002	9,395.3	5.8	83.2	10.0	57.9
2003	9,955.0	5.7	84.5	10.1	56.4
2004	11,530.8	6.1	85.5	10.3	59.0
2005	12,202.3	5.9	87.7	10.5	55.8
2006	13,912.5	6.1	87.8	10.5	57.5
2007	17,179.3	6.6	87.7	10.5	62.4
2008	18,077.6	6.1	88.0	10.6	58.1
2009	16,953.7	5.6	89.2	10.7	52.0

Fuente: elaboración propia con información de la SAT y del Banco Mundial (2010).

Esta evidencia muestra que todavía existe un potencial importante para recaudar ingresos por medio del IVA. La diferencia entre la recaudación observada y la potencial se explica en razón de la evasión o de la erosión de la base por exenciones o tratamientos de tasas favorables (Schenone & De la Torre, 2005). De hecho, en los casos documentados de evasión fiscal por la administración tributaria en Guatemala, más del 45% de ellos tuvieron su origen en algo relacionado con el IVA (SAT, 2009).

Es bien sabido que la principal fuente de recaudación en Guatemala son los impuestos indirectos, que estos representaron el 73% de la recaudación total en la última década. Dentro de estos el IVA es el más importante. La siguiente tabla muestra la importancia del IVA dentro de la recaudación para una muestra de países de América Latina.

Tabla13: Participación del IVA dentro de la Recaudación Total

	IVA (% Recaudación Total)
El Salvador	45,9
Guatemala	**45,4**
Ecuador	41,7
Chile	36,1
Nicaragua	34,1
Uruguay	32,3
Rep. Dominicana	27,8
Argentina	25,8
México	18,0
Panamá	8,4

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL

El caso de Guatemala sobresale dentro de la muestra seleccionada por ser uno de los países en donde el IVA tiene una de las más altas participaciones dentro de la recaudación total. Característica que a corto plazo condiciona cualquier estrategia que pretenda aumentar la

recaudación de manera significativa en el corto plazo, ya sea que ésta se base en aumento a la tasa del impuesto o mejoras en los niveles de cumplimiento.

Conclusión: En el corto plazo el IVA es el impuesto que más recauda y que más potencial tiene. Siguiendo la regla de dedo explicada anteriormente, por cada punto de aumento en la tasa del IVA (suponiendo una mejora en la tasa de cumplimiento hasta un 65%) permitiría aumentar la recaudación en cerca de 0.6% del PIB (cerca de Q 1,800 millones).[26] Un monto similar a lo que se recaudó en el 2010 por concepto de ISR a las Personas Individuales y casi un 30% de lo que se recauda por el ISR a las Personas Jurídicas. Alcanzar incrementos de esta magnitud por medio de otro tipo de impuestos es una tarea mucho más difícil.

2.2 Mitos y realidades del Impuesto Sobre la Renta

En esta sección del documento se analizan los principales mitos en torno al Impuestos sobre la Renta. Estos mitos giran en torno a la evasión y elusión del impuesto; el efecto de las exenciones y tratos preferenciales sobre el potencial de recaudación; la capacidad redistributiva y progresividad; la imposibilidad de controlar adecuadamente su pago, y; la contribución del sector empresarial a su recaudación.

2.2.1 Mito: "Las empresas contribuyen poco a la recaudación del ISR"

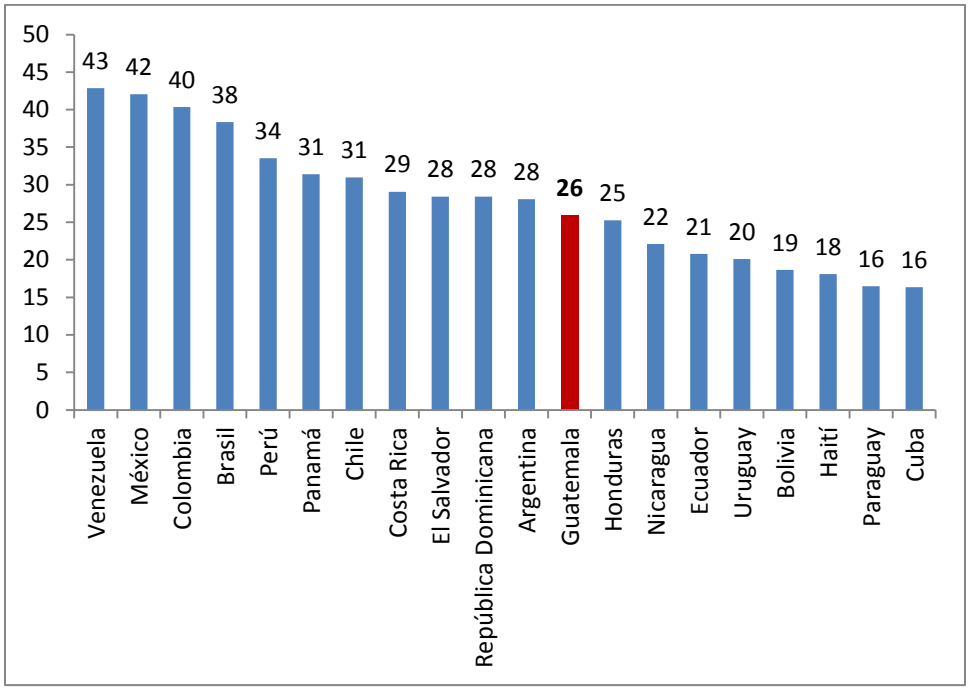
En términos generales se esperaría que las empresas tributen tanto o más de lo que tributan las personas individuales. En Guatemala esto es así, la Gráfica 1 muestra la evolución histórica de la contribución del ISR a la recaudación total.

Tal y como lo muestra la gráfica, la contribución de las empresas a la recaudación total siempre ha sido mayor a la contribución de las personas físicas. Podría argumentarse que, a pesar de ser cierta la última afirmación, la contribución de las empresas a la recaudación total del ISR es mayor en otros países. A manera de indicación que las empresas en Guatemala se las arreglan para pagar menos de los que le corresponde. La Gráfica 2 muestra una comparación de la participación relativa del ISR a personas jurídicas y personas físicas en países de la región.

[26] Demás está decir que este es un cálculo aproximado que no toma en consideración cuestiones de equilibrio general.

Gráfica 24: Recaudación del ISR como % del PIB: Total y Personas

Gráfica 24: Recaudación de impuesto sobre la propiedad % del PIB –Promedio 2000 al 2010-



Fuente: Evasión y equidad en América Latina, CEPAL.

En la Gráfica 9 anterior se observa que la tributación de ISR por parte de las empresas es igual a la mediana de la región. Más aun, la Gráfica 24 muestra el porcentaje que contribuyen los impuestos directos dentro del total de ingresos tributarios. Guatemala recauda un poco menos que el promedio Latinoamericano. En los países de Latinoamérica, la recaudación de impuestos directos se explica en su mayoría (más del 70%) por el ISR a empresas. En Guatemala, este porcentaje es cercano al 90%. El mito en cuestión parece originarse en una confusión entre la contribución de las personas jurídicas y la recaudación total. De los países seleccionados, Guatemala posee el porcentaje más bajo de recaudación de ISR total. Atribuir esto a las personas jurídicas no es del todo válido, el nivel de recaudación del ISR en otros países se explica en buena parte por la contribución de las personas físicas. El hecho que las personas jurídicas no contribuyan todo lo que deberían (de ser este el caso) es parte del problema, no lo es todo.

Según el Directorio Nacional de Empresas y sus Locales –DINEL (INE, 2008), de las 195,220 empresas y locales identificados, 90% de ellos cuentan con 5 trabajadores o menos y sólo 2.3% emplean 20 o más trabajadores. Más del 40% de estas unidades productivas se encuentran en el departamento de Guatemala. Demás está decir que la mayoría de estas unidades productivas son informales. Cabe observar que América Latina, en promedio

(43.4% del PIB), la economía informal tiene una proporción similar a la del África (43.2% del PIB) (CEPAL, 2010); Guatemala está por encima de estos valores.

Realidad: "La mayor parte de la tributación del ISR recae sobre las empresas". De esta evidencia se deduce que la mayor parte de la carga tributaria del ISR a personas jurídicas recae en una minoría de empresas formales. Situación que explica en parte por qué la recaudación observada es menor que la potencial. La mayor parte de las empresas son pequeñas, informales, poco capitalizadas e individuales; lo cual, por un lado, limita la contribución que éstas pueden tener al ISR sobre personas jurídicas y, por el otro, dificulta la ampliación de la base de contribuyentes. Una estrategia global para aumentar la recaudación del ISR debe ir más allá de aumentar la recaudación de quienes ya pagan. Es imperativo ampliar la base de contribuyentes de las personas jurídicas y la contribución al ISR de las personas físicas.

2.2.2 Mito: "La evasión del ISR por parte de las empresas es elevado"

Uno de los mayores problemas de la región respecto de la tributación directa son los niveles de evasión. Altos niveles constituyen un obstáculo para aumentar la recaudación tributaria y para alcanzar los efectos redistributivo que algunos esperan del ISR. Lo que, según algunos, pone en cuestión su función y esencia como herramienta de política económica. El proceso de estimación de la evasión conlleva múltiples dificultades, una de las principales es la limita información en torno a cuentas nacionales, declaraciones juradas y encuestas de hogares (CEPAL, 2010).

El método más utilizado se conoce como el del "potencial teórico", en donde se considera como base teórica agregada del impuesto el "Excedente de Explotación de Cuentas Nacionales", el cual debe ser corregido para reflejar las diferencias entre el concepto macroeconómico y la renta líquida imponible (Barra & Jorrat, 1999).[27] La Tabla 1 muestra

[27] A grandes rasgos, el método consiste en determinar en primer el Resultado Tributario Teórico de las empresas, restando del Excedente de Explotación una estimación del excedente de las actividades no afectas y exentas del impuesto de Primera Categoría (comprende arriendos, propiedad de vivienda, rentas de profesionales independientes, rentas de bosques exentas por franquicias, zonas francas y pequeños contribuyentes); , el excedente de las empresas sujetas a renta presunta (comprende empresas medianas y pequeñas de los sectores agrícola, minero y transporte) y; las pérdidas de ejercicios anteriores - deducibles para fines tributarios - y sumando los ajustes por corrección monetaria. Posteriormente, se determina la Base Imponible Teórica excluyendo del Resultado Tributario Teórico las pérdidas tributarias del ejercicio, siendo este ajuste necesario para una comparación adecuada con el Resultado Tributario Efectivo que se desprende de las declaraciones. Finalmente, la Recaudación Teórica se estima como la Base Imponible Teórica multiplicada por la tasa del impuesto, descontados los créditos efectivos (al no disponerse de una estimación de los créditos teóricos, se utilizan los créditos efectivos en la construcción de la recaudación teórica del impuesto) contra el impuesto (Barra & Jorrat, 1999).

Comprende arriendos, propiedad de vivienda, rentas de profesionales independientes, rentas de bosques exentas por franquicias, zonas francas y pequeños contribuyentes.

una comparación de las tasas de evasión calculadas por este método para una muestra de países de la región.

Tabla 1: Evasión estimada

Evasión en el impuesto a la renta de las personas jurídicas	
País	% Recaudación Teórica
Guatemala (2006)	39.3
Perú (2006)	31.2
Ecuador (2005)	29.7
El Salvador (2005)	15.3
Argentina (2005)	14.7
México (2004)	14.6
Chile (2003)	12.3

Fuente: Evasión y equidad en América Latina[28]

Las tasas de evasión observadas no pueden atribuirse solamente a un factor. En la medida que el diseño del impuesto sea más sencillo, las tasas más bajas, la base imponible más amplia, menos tratamientos diferenciados existan, mayor sea la probabilidad de ser fiscalizado, más severos los castigos y mayor sea la capacidad de fiscalización de las autoridades, menor sería la evasión esperada.

Aun así, la moral tributaria, la cultura y parecen ingredientes esenciales en la explicación de las tasas de evasión. Estos mecanismos se relacionan con lo que se conoce como "reciprocidad consistente" en la literatura de comportamiento estratégico. Esto es un comportamiento del tipo "yo pago mientras los demás paguen", a lo que puede añadirse "y siempre y cuando se castigue a quien no cumpla". Factores que explicarían, en parte, porque en países con altos niveles de informalidad y autoridades tributarias débiles las tasas de evasión son más altos.

[28] Cabe mencionar que de acuerdo a las leyes y exenciones en los distintos países los supuestos fueron variando. Un claro ejemplo de esto es Guatemala, en donde supuestos adicionales se tuvieron que hacer debido a la existencia de dos regímenes (5% y 31%) además de los abonos a cuenta de capital dato el impuesto sobre los activos fijos (IETAAAP)

Realidad: "La evasión del ISR a las personas jurídicas es elevada". Según la evidencia presentada, Guatemala es el país con la mayor brecha entre la recaudación teórica potencial y la recaudación observada. Evidencia que no permite atribuir a un solo factor la explicación de la totalidad del fenómeno, ya sea que se trate de la economía informal, la poca moral tributaria o la inadecuada fiscalización. Reducir los niveles de evasión requiere múltiples acciones que van desde una mayor capacidad de fiscalización y de castigo hasta el diseño del impuesto y factores culturales e institucionales.

2.2.3 Mito: "Impuestos tipo ISO son necesarios para garantizar un piso mínimo de recaudación del ISR"

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del ISR, desde hace un poco más de una década se vienen utilizando impuestos "auxiliares" para garantizar una recaudación mínima de este impuesto. Lo cual se ha hecho a través del establecimiento de bases imponibles presuntas sobre las cuales se paga un impuesto específico que luego se acredita al ISR tradicional; generalmente, la base imponible se calcula en función de los activos totales, los ingresos brutos o el patrimonio neto de las empresas. Los considerandos de uno de los decretos del Congreso de Guatemala que da vida a uno de estos impuestos resalta el hecho de la necesidad de *"establecer mecanismos que aseguren el pago de un impuesto mínimo por parte de las personas individuales o jurídicas domiciliadas en el país que desarrollan actividades mercantiles o agropecuarias, pero que no pagan Impuesto Sobre la Renta o declaran reiteradamente pérdidas fiscales en el régimen de este impuesto… que …sea acreditable al pago del Impuesto Sobre la Renta o a la inversa, según el régimen que adopte el contribuyente".*[29] En la Tabla 2 se muestra una comparación de este tipo de impuestos en una muestra seleccionada de países.

Tabla 2: Tasas y bases gravables de los impuestos acreditables al ISR

	2000	*2001*	*2004*	*2008*
Argentina	1% sobre activos	1% sobre activos	1% sobre activos	1% sobre activos (≥ $200.000)
Guatemala	1.5% sobre activos	3.5% sobre activos[30]	1% sobre activos	1,0% sobre activos
México	1.8% sobre activos	1.8% sobre activos	1.8% sobre activos	Derogado a partir del 2008
Perú				0,5% sobre activos (≥1 millón de soles)
Ecuador	0.15% sobre patrimonio neto			0,15% sobre patrimonio Neto

[29] Congreso de la República, Decreto 99-98, 1998.

[30] Se utiliza el valor que resulte menor de ambos.

Fuente: CEPAL 2010

Como muestra la tabla una de las características principales de este tipo de impuestos es que su tasa no sobrepasa del 2%. A excepción de México en todos los países dicha tasa no supera el 1%[31]. Este tipo de impuestos generado muchas controversias ya que al ser un pago pago mínimo, anticipado y a cuenta del ISR puede llegar a convertirse un una fuerte carga para empresas que, por sus bajos márgenes operativos o sus elevados activos, terminen pagando en exceso a lo que correspondería según el ISR. Las relativas bajas tasas de este impuesto se explican en función de este problema. Otra característica adicional de este tipo de impuesto es que obliga a las empresas a revelar información acerca de sus niveles reales de ganancias, cuestión que facilita de gran manera la labor de fiscalización de la autoridad tributaria.

Guatemala tiene más de quince años de experiencia con este tipo de impuestos, a pesar que la promesa original fue la de un impuesto transitorio mientras se fortalecía la capacidad fiscalizadora de la autoridad tributaria. La mutación más reciente es el ISO (Impuesto de Solidaridad), aprobado por el actual gobierno como sustituto del IETAAP (Impuesto Extraordinario y Temporal en Apoyo a los Acuerdos de Paz), impuesto aprobado con carácter de urgencia a mediados de 2004. El cual, a su vez, es una mutación del famoso IEMA (Impuesto sobre las Empresas Mercantiles y Agropecuarias) que existió hasta el año 2003[32]. Este último, a su vez, surgió como sustituto del ISET (Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal) que data del año 1995 (Decreto 32-95).[33]

Realidad: Los impuestos tipo ISO han perdido su carácter temporal para convertirse en pilares importantes de la recaudación del ISR. Es muy difícil saber qué sucedería con la recaudación de ISR en caso de desaparecer este tipo de impuestos. El hecho es que hoy en día sirven para garantizar una recaudación mínima cercana al 1% del PIB (habiendo llegado, incluso, a un 1.6% en un año). En la medida que el fisco sea incapaz de adoptar medidas que permitan obligar a las empresas a declarar sus verdaderos niveles de ganancias, impuestos de este tipo seguirán siendo necesarios para obligar a las empresas a "revelar" sus verdaderos niveles de ganancias.

2.2.4 Mito: "Los que más ganan son los que menos pagan"

[31] La tasa de 3.5% en Guatemala en el año 2001 motivo un litigio constitucional que termino con la suspensión de la vigencia del IEMA (Impuesto a las Empresas Mercantiles y agropecuarias)

[32] Una disposición de la Corte de Constitucionalidad suspendió el cobro del IEMA por supuestas violaciones a principios constitucionales en materia tributaria.

[33] El IEMA, al igual que los otros dos impuestos, es un pago mínimo contra el ISR de las empresas. Los empresarios podían optar entre pagar un 3.5% cuando se tome como base el valor del activo neto o un 2.25% cuando se opte por tomar como base los ingresos brutos del período de liquidación definitiva anual del ISR inmediato anterior.

Un impuesto progresivo es aquel que capta un porcentaje del ingreso cada vez más grande en la medida que se avanza en la distribución de ingresos. Una de las justificaciones de este tipo de impuestos es reducir las diferencias de ingresos entre las personas de mayores y menores ingresos en una sociedad. En otras palabras, reducir la brecha entre pobres y ricos (Holcombe, 1983). Una de las principales consecuencias de la progresividad del ISR es el efecto negativo sobre los incentivos a trabajar e invertir de quienes están sujetos a este tipo de impuestos. La forma más sencilla de medir la progresividad es a través de la comparación de la carga tributaria que recae sobre la población con más altos ingresos y con menores ingresos.

El análisis de incidencia tributaria busca determinar quiénes son los que finalmente soporta el peso de la carga de los impuestos, a diferencia del que tiene la responsabilidad legal de pagarlos. Una vez determinado quién es el que paga el impuesto y qué monto paga, se puede identificar la relación entre el pago efectivo de impuestos y el bienestar de las personas. La literatura para calcular la progresividad del ISR es muy diversa. Los estudios de incidencia para Guatemala consideran metodologías distintas y fuentes de información distintas.[34] En general todos ellos se concentran en medir la progresividad del ISR a personas jurídicas y a personas físicas. La siguiente tabla muestra un resumen de la evidencia para el caso del ISR a personas jurídicas.

[34] Dentro de los estudios recientes realizados en Guatemala se pueden citar los siguientes:

1. Larios, José (1999), *Cómo se distribuye la carga tributaria por clase de ingreso en Guatemala*. Este estudio tuvo por objetivo estimar la incidencia del ISR, IEMA, IVA, Derechos Arancelarios, Impuesto al consumo de tabaco, Impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y no alcohólicas, Impuesto a los timbres, Impuesto a los pasajes aéreos. Para su medición se utilizó la Encuesta de Ingresos y Egresos Familiares (ENIGFAM) elaborada en 1998.

2. Mann, A.J. (2002), *Guatemala: La Incidencia del Sistema Tributario en el año 2001*. Este estudio tenía por objetivo analizar la incidencia tributaria del sistema tributario Guatemalteco. Para su realización también utiliza la ENIGFAM (1998), midiendo el bienestar por el lado del ingreso. Asimismo, realiza supuestos de traslación para estimar la incidencia del sistema tributario, pero carece de un análisis de sensibilidad que permita identificar cómo cambian los resultados ante los cambios en los supuestos.

3. Auguste, S. y Artana, D. (2005), *Guatemala: Impacto Distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de Algunas Propuestas Recientes*. Este es un estudio realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y realiza un análisis de incidencia de la estructura tributaria y del impacto de las reformas realizadas. Este análisis utiliza la ENIGFAM como fuente de microdatos y utiliza el consumo como medida de bienestar. Además, para la estimación de la incidencia tributaria se realizan supuestos de traslación y se efectúa un análisis de sensibilidad de los resultados ante cambios en los mismos.

4. Cabrera, M. (2007), *Incidencia de los impuestos a la equidad en Guatemala*. Este es un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y su objetivo fue realizar un análisis de incidencia tributaria para Guatemala en el 2005. Para su elaboración utiliza la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2000) y se utiliza el ingreso y el consumo como una medida del bienestar.

Tabla 3: Incidencia tributaria del ISR a Personas Jurídicas

Año de Publicación	***Autor***	***Conclusión***
1992	Harvey Galper y Fernando Ramos	Proporcional
2000	José Larios	Proporcional
2002	Arthur Mann	Proporcional
2004	Sebastián Auguste	Regresivo

Fuente: La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala (2009)

Todos estos estudios coinciden en que el ISR a las personas jurídicas es proporcional, salvo el realizado por Auguste y Artana en donde resulta levemente regresivo. Los resultados de estos estudios dependen de manera crítica de los supuestos utilizados; si se supone que toda la carga cae sobre las empresas el impuesto sería progresivo, si se supone que el impuesto se traslada completamente al consumidor se convierte en regresivo (Cabrera, 2009). En cuanto a la progresividad del ISR individual todos los estudios mencionados coinciden en la naturaleza progresiva del sistema. Las conclusiones de estos estudios se resumen en la **Tabla 3**.

Tabla 3: resumen del análisis de incidencia del ISR Individual

	Larios	*Mann*	*Schenone y de la Torre*	*Auguste y Artana*	*Cabrera*
ISR individual	Progresivo	Progresivo	Progresivo	Progresivo	Progresivo

Fuente: Maul, Díaz, 2010.

El estudio de Díaz, Garcimartín y Ruiz-Huerta CEPAL(2010), titulado “La paradoja de la progresividad en países de baja tributación: el impuesto a la renta en Guatemala” es importante ya que adapta los datos de la ENEI 2004 con el objeto de aproximar el escenario base de la legislación al año 2006 (CEPAL, 2010). Esta simulación confirma los hallazgos de los otros estudios: el ISR a las personas físicas es un impuesto de baja recaudación, concentrado en un número muy pequeño de contribuyentes efectivos y con escasa capacidad redistributiva, pese a su elevada progresividad formal.

El nivel del mínimo exento es el primer responsable de la baja tributación media. Así, aunque formalmente las tasas marginales son relativamente altas: 15%, 20%, 25% y 31%

(véase siguiente tabla), el mínimo exento deja exentos de tributación al 73% de los asalariados. Las tasas máximas del impuesto recaen sobre rentas muy elevadas (16,7 veces el PIB per cápita) (CEPAL, 2010), véase la **Tabla 4**.

Tabla 4: Escala de Impuestos Sobre la Renta a Personas, 2006

Tramos (en Quetzales)	*Tasa marginal(en porcentajes)*	*Percentiles de Ingreso*
Hasta 36 000	0	1-73 (73%)
36 000 - 65 000	15	74-92 (19%)
65 000 - 180 000	20	93-99 (7%)
180 000 - 295 000	25	100 (1%)
295 000 en adelante	31	

Fuente: CEPAL, 2010

Este estudio demuestra que la acreditación del pago del IVA a cuenta del ISR acentúa la tendencia progresiva del impuesto, ya que tras su aplicación únicamente pagan el ISR el 9,65% de los trabajadores, todos ellos en el 10% más rico de la población. El efecto combinado del mínimo exento y de la acreditación del IVA a cuenta del pago de ISR es tan fuerte que la eliminación de la tasa impositiva del 31% no provocaría, en la simulación efectuada, ninguna variación en los resultados. Es decir, ningún contribuyente se vería afectado.

A nivel internacional, Guatemala muestra características similares a la observada en el resto de Centroamérica. Los resultados indican que en toda la región existe alta progresividad, pero muy bajo poder redistributivo. Los resultados se observan en la **Tabla 5** (Barreix, Bés y Roca, 2009).

Tabla 5: América Central: Progresividad del Impuesto sobre la Renta Personal

	Costa Rica	*El Salvador*	*Guatemala*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Panamá*
	(2004)	(2006)	(2000)	(2005) (*)	(2001)	(2003)
Progresividad						
Tasa Efectiva Impuesto/Ingreso (en %)						
1er cuartil más pobre	0	0	0.1	0	0	10.7
2do cuartil más pobre	0	0.1	0.1		0	0.5

2do cuartil más rico	1.1	1.9	0.1		0.5	1.3
1er cuartil más ingresos	3.6	4.1	0.5	2.2	2.6	4
¿Quién paga el impuesto?						
40% más pobre	0%	1%	2%	0%	0%	2%
20% más rico	96%	90%	93%	95%	94%	96%
20%+/40%-	874.6	90	28.8			54
% Ingreso de 20+ (*)	62.2	46.5	64	60.9	63.5	66.3

Fuente: Barreix, Bés y Roca (2009)

En esta tabla la progresividad se comprueba al comparar que el 20% más rico de la población percibe entre la mitad y dos terceras partes del ingreso antes del impuesto y que el 40% más pobre, en promedio, no está sujeta al pago del mismo. Las tasas efectivas del impuesto confirman este fenómeno. El cuartil de más altos ingresos paga tasas efectivas mayores al resto de la población, en promedio cuatro veces más grande que las del segundo cuartil más rico de la población.

El caso de Guatemala aparece en otra comparación internacional Jorrat (2007). Este autor hace un estudio comparativo entre Guatemala, Ecuador y Paraguay realizando distintas simulaciones para determinar el efecto del impuesto actual, el impuesto actual sin gastos tributarios, entre otras. Los principales resultados de este estudio se muestran en la **Tabla 6**.

Tabla 6: Progresividad del ISR para Ecuador, Guatemala y Paraguay

	Ecuador	**Guatemala**	**Paraguay**
Gini del Ingreso después del impuesto sobre la renta sin gasto tributario y transferencia[35]	0.496	0.498	0.4982
Gini después de transferencia[36]	0.4961	0.4993	0.4051
Índice Atkinson-Plotnik[37]	0.0008	0.0162	0.0075

[35] Se refiere al efecto redistributivo del impuesto sobre el índice GINI si no existieran exenciones ni la posibilidad de transferir el impuesto hacia otros deciles.

[36] Por transferencia el autor se refiere a la transferencia del impuesto a los tres deciles más pobres de la población.

[37] El índice de Atkinson-plotnik está dado por: $A- P=[G(Y)-G(Y\text{ pre})/2G(Y)]\times 100$ que mide la inequidad horizontal como el área entre la curva de Lorenz de la distribución del ingreso después de impuestos y la curva preordenada de Lorenz.

Indice I-H[38]	20%	44%	56%

Fuente: Jorrat 2007

Este estudio concluye que el ISR es progresivo para los tres países y que, además, la ampliación de la base permitiría hasta triplicar la recaudación en Guatemala. La ampliación de la base permitiría reducir el Gini en un rango 0,06 puntos.

Realidad: En Guatemala los que más ganan son los que más pagan, ya sea que se trate de empresas o personas individuales. Todos los estudios reseñados en esta sección apuntan en la misma dirección: el ISR es progresivo o, en el límite, proporcional. En el caso del ISR individual más del 70% de todos los guatemaltecos no están obligados a pagar el impuesto en razón de la deducción única de Q 36,000. Las tasas más altas del ISR a personas individuales recaen sobre rentas muy elevadas en relación al promedio de ingresos de la población.

2.2.5 Mito: "El ISR es una herramienta efectiva para redistribuir el ingreso"

Existe una diversidad de formas de medir la progresividad de un impuesto, desde la clásica Curva de Lorenz, el Índice de Gini[39], el Índice de Kakwani (K)[40] y el Índice de Reynolds-Smolensky (RS)[41]. Este último indicador es el más socorrido para medir el impacto redistributivo de un impuesto. Este índice no es más que la diferencia del coeficiente de Gini para la medida de bienestar antes y después de impuestos. Un impuesto tiene una baja

[38] El indicador de inequidad horizontal mide, la inequidad horizontal como la distancia entre la curva de Lorenz de la distribución de ingreso después del impuesto y la curva de Lorenz de la distribución del ingreso estimado no paramétricamente después del impuesto.

Esta dado por la siguiente ecuación: $IH = (\sum Y - Z/\sum Z) \times 100$

[39]La Curva de Lorenz es un gráfico frecuentemente utilizado para representar la distribución relativa de una variable en un dominio determinado. La curva se grafica considerando en el eje horizontal el porcentaje acumulado de la población y en el eje vertical el porcentaje acumulado del ingreso. Cada punto de la curva se interpreta como porcentaje acumulado de la población. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (100,100). Si el ingreso estuviera distribuido de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados que pasa por el origen (por ejemplo el 15% de la población percibe el 15% del ingreso). Si existiera desigualdad perfecta, o sea, siuna persona tuviera todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto (100,0) donde saltaría el punto (100,100).Las curvas de Lorenz contienen información para el cálculo del coeficiente deGini. Este se calcula como el cociente entre el área situada entre la línea de 45 grados yla curva de Lorenz y el área situada entre la línea de 45 grados y el eje horizontal. Estamedida es igual a 0 (cero) en caso de igualdad e igual a 1 (uno) en el caso dedesigualdad perfecta. Se encuentre entre 0 y 1, y cuanto mayor sea el coeficiente deGini mayor será el nivel de desigualdad.

[40] K= Cuasi Gini (impuesto) – Gini (ingreso antes de impuestos); si K>0 el impuesto es progresivo.

[41]Los efectos redistributivos pueden ser estimados a través del indicador Reynolds-Smolensky, que se define como la diferencia entre los coeficientes de Gini antes y después de la aplicación del impuesto, donde RS= Gini (Ingreso antes de impuestos)- Gini (Ingreso después de impuesto); si RS>0 el impuesto es progresivo.

capacidad redistributiva cuando el índice RS tiende a cero. La **Tabla 7** resume los resultados de dos de los principales estudios que han medido el fenómeno.

Aunque todos los estudios coinciden en que el ISR a las personas físicas es progresivo, es importante notar que la capacidad redistributiva del impuesto es muy débil dado el relativamente bajo nivel de recaudación del mismo.

Tabla 7: Índices de Reynolds-Smolensky para el ISR de Personas Físicas

	Auguste y Artana		*Cabrera*
Medición sobre el:	Ingreso Permanente per Cápita	Ingreso Corriente per Cápita	Ingreso Permanente
RS	0.17	0.13	0.1
Capacidad Redistributiva	Nula	Nula	Nula

Fuente: Estudios citados

La **Tabla 8** muestra la capacidad redistributiva del ISR a las personas en los países centroamericanos. En todos los casos el RS es muy cercano a cero, lo cual denota una muy baja capacidad redistributiva.

Tabla 8 : América Central: Redistribución del ISR Personal

	Costa Rica	*El Salvador*	*Guatemala*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Panamá*
Gini ingreso antes del impuesto	0.577	0.5034	0.5957	0.5697	0.5963	0.6364
Gini ingreso después del impuesto	0.5692	0.4947	0.5946	0.5647	0.5905	0.6312
Reynolds-Smolensky	0.0078	0.0087	0.0011	0.005	0.0058	0.0052

Fuente: Barreix, Bés y Roca (2009)

Realidad: La capacidad redistributiva del ISR a las personas individuales es muy baja, a pesar que el impuesto tiende a ser progresivo. Según las distintas mediciones presentadas, Guatemala es el país con menor capacidad redistributiva de la región y una de las distribuciones del ingreso más desiguales después del pago del impuesto. Aunque el ISR a las personas en Guatemala es progresivo, su capacidad redistributiva es muy baja, tanto a nivel absoluto como a nivel comparativo. Situación que debería llevar a reconsiderar el papel de este impuesto como mecanismo de redistribución del ingreso, así como el papel de las deducciones únicas y tratamientos tributarios diferenciados que erosionan la base del impuesto.

2.2.6 Mito: "Los contribuyentes con mayor capacidad de pago tienen mayor capacidad de eludir el pago del impuesto"

La elusión se entiende como el acto por el cual un contribuyente realiza operaciones para reducir el pago de impuestos basándose en ambigüedades presentes en la ley (Madrid, 2011). Como se ha mencionado, una de las principales debilidades de los sistemas tributarios en la región es la multiplicidad de tasas y tratamientos diferenciados a distintos tipos de renta y gasto. Mientras más complicado sea el diseño del impuesto, más probable que se generen áreas "grises" en las cuales no está del todo clara la obligación tributaria. Estos "agujeros" permiten la elusión fiscal. La **Tabla 9** presenta una comparación de las distintas tasas que se utilizan en el cálculo del ISR en algunos países de la región.

Tabla9: Tasas del ISR a las Empresas según origen de la Renta

Comparación de los niveles de tasas aplicadas, 2007 (en porcentajes)				
País	**Renta de Sociedades**	**Ganancias de Capital**	**Sucursales Exterior**	**Dividendos**
Argentina	35	35	35	0
Chile	17	17	35	35
Ecuador	25	0	25	0
El Salvador	25	25	25	0
Guatemala	5 o 31	10	31	0
México	28	28	28	0
Perú	30	30	n/a	4.1

Fuente: CEPAL 2010

Como se puede observar en la tabla anterior, es común que los países utilicen diferentes tasas para grabar renta con distinto origen. Esta tendencia se ha dado principalmente por tratar de desvincular a la persona natural de la empresa. Las consecuencias de dichas tasas preferenciales ha sido el aumento de la complejidad en el sistema tributario, así como el abrir oportunidades para la evasión y la elusión (CEPAL, 2010).

En el caso de los países centroamericanos, el ISR se basa en rentas obtenidas por empresas o individuos en el país de origen pero no en el exterior (principio de renta territorial en vez del principio de renta mundial o universal). Además, es común el uso generalizado de exoneraciones tendientes a favorecer ciertas actividades económicas consideradas estratégicas. A esto se suma la carencia de instrumentos modernos de regulación y control tales como la normativa aplicable a precios de transferencia, renta mundial y la normativa aplicable a transacciones desde y hacia paraísos fiscales. Debilidades que apuntan hacia una de las características más importantes de los sistemas tributarios centroamericanos: el gasto tributario (ICEFI, 2007). [42]

[42] El gasto tributario puede ser tomado como un proxy de la elusión fiscal existente en el país.

Como se puede observar en la próxima tabla, los tratamientos diferenciados según tipo de renta, tipo de gastos y sector son una característica común en la región. Las consecuencias de dichas tratamientos diferenciados ha sido aumentar la complejidad del sistema tributario y la probabilidad evasión y elusión del pago del ISR (CEPAL, 2010).

Los gastos deducibles más comunes para los seis países presentados son: cuentas incobrables, gastos en seguros, primas y por último las donaciones a entidades no lucrativas. A continuación se comparan los gastos deducibles para el ISR en los países Centroamericanos.

Tabla 10: Gastos deducibles "necesarios para mantener y producir la renta"

Gastos deducibles del Impuesto sobre la Renta de Empresas, 2006					
Costa Rica	**Salvador**	**Guatemala**	**Honduras**	**Nicaragua**	**Panamá**
Deducción adicional contratación discapacitados	Viáticos y gastos de viaje	Cuotas a seguridad social o cuentas de capitalización individual	Publicidad	Intereses	Donaciones a instituciones educativas o de beneficencia sin fines de lucro hasta un máximo de 1% del ingreso gravables el caso de las personas jurídicas y hasta B.50,000 para personas naturales
Impuestos en compra de bienes y servicios	Primas de seguros	Asignaciones por planes provisionales	Seguros	Erogaciones sociales para beneficio de los trabajadores	Cuotas a entidades o gremios sin fines de lucro
Seguros contratados con el INS	Intereses pagados a terceros	Gastos sociales en beneficio gratuito de los trabajadores	Intereses	Seguros de los trabajadores	En los créditos garantizados con depósitos, el diferencial entre el interés pagado y el percibido (con excepciones).
Intereses y Gastos financieros	Reservas legales, incluidas las de las entidades financieras	Impuestos municipales	Impuestos municipales	10% de las utilidades pagadas como sobre sueldos	Las ganancias que distribuyen los patronos a sus trabajadores

Incobrables	Deudas incobrables	Donaciones al Estado u organizaciones sin fines de lucro autorizadas, hasta el 5% de la renta neta o Q500,000	1% del valor de las ventas a crédito	Participaciones en utilidades y similares (sólo sueldo y sobresueldo para socios y sus familiares
Depreciaciones	Erogaciones sociales		Hasta un 10% de las cuentas por cobrar	Incobrables
Cuotas patronales			Amortización de inversiones en beneficio de los trabajadores	Destrucción o apropiación indebida de activos
Gastos de organización; indemnizaciones hasta el triple del mínimo establecido en el Código de Trabajo			Gratificaciones a empleados, que no excedan 6 meses de sueldo	Depreciación
Publicidad y promoción			Amortización por desgaste de bienes no sujetos a depreciación	Donaciones al Estado, y otros sin fines de lucro (hasta el 10% de las utilidades
Donaciones al Estado, a las universidades estatales y a ONG's			Donaciones al Estado y organizaciones sin fines de lucro	Cotización seguridad social
Pérdidas por destrucción de activos			Cuotas del seguro social	Incremento bruto de reservas para préstamos
			Gastos de representación y bonificaciones a ejecutivos y propietarios	

Fuente: ICEFI (2007)

Para Guatemala la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas estimaron un gasto tributario de entre 14.0 y 16.3% del PIB para los años 2000-2005, lo que contrasta, en comparación, con la carga tributaria del 11.2% del PIB para el 2005. Dichas estimaciones pueden variar dependiendo del sistema de cálculo (para estimaciones más precisas este indicador fluctúa entre 3.3 y 7.3%). Por otro lado para Nicaragua estimaciones para el período entre el 2000-2004 sugieren que las pérdidas totales están alrededor del 7.2% del PIB (ICEFI, 2007).

3 Teoría y práctica de la tributación Guatemalteca

Durante los últimos años la situación financiera de Guatemala se ha caracterizado por constantes y considerables déficits presupuestables, incrementando la dependencia en endeudamiento interno y externo. Esto refleja la ineficiente planificación fiscal a largo plazo y los incentivos políticos y económicos por que el Estado gaste arriba de su capacidad tributaria. Adicionado a esto, existen necesidades de gasto no programadas y una expansión del gasto social en el país que puede presionar aún más la situación fiscal del país y empeorar su sostenibilidad a mediano y largo plazo.

Al sistema tributario se le asignan funciones relacionadas tanto con la creación, como con la distribución de riqueza. Los principios generales que lo enmarcan son la eficiencia, progresividad y equidad horizontal. Es necesario que la política fiscal busque igualdad tributaria, simplicidad, neutralidad y que sea consistente con el desarrollo económico.

Al analizar la composición de ingresos tributarios del Estado guatemalteco, resaltan dos impuestos como los más importantes: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), que en los últimos años representan el 69% de la recaudación tributaria en la última década. Sin embargo, existe una serie de otros impuestos directos e indirectos que contribuyen en menor proporción a los ingresos tributarios del Estado. Estos son importantes dada la alta volatilidad que caracteriza tanto al IVA como al ISR, lo cual dificulta la planificación presupuestal del país.

Este estado de cosas está vinculado a los Acuerdos de Paz y los compromisos que se adquirieron en materia de gasto público, especialmente en términos de incremento del gasto social. De este marco institucional surge la necesidad de incrementar la carga tributaria en un 50% respecto de los niveles históricos del 8% del PIB (de aquí el número mágico del 12% del PIB). Para que esto sea posible es necesario generar cambios en la estructura tributaria de Guatemala, que sean coherentes con el contexto internacional y a la vez respaldados legal y económicamente.

El presente documento tiene el objetivo de presentar en forma breve el respaldo legal y los principios detrás de cada uno de los impuestos en Guatemala. El entendimiento del respaldo legal es necesario para poder hacer propuestas tributarias que vayan acorde al marco legal vigente y para poder analizar las iniciativas de ley que pretenden hacer cambios al mismo. De igual forma, entender los principios detrás de cada impuesto permitirá analizar si éstos están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados o si se le está demandando mucho al sistema tributario actual.

Este documento comienza analizando los impuestos indirectos, como el IVA, DAI e impuestos sobre productos o actividades específicas (distribución de bebidas, cemento, tabaco, petróleo y vehículos) y finaliza con el análisis de los impuestos directos como el

ISR, impuesto sobre productos financieros, ISO, IUSI e impuesto de timbres fiscales. La base legal de cada impuesto incluye el hecho generador del impuesto, el sujeto pasivo, las exenciones existentes, la base imponible y tipo impositivo y el período impositivo. La teoría y práctica de cada impuesto incluye los principios de simplicidad, neutralidad, estabilidad, efectos redistributivos, efecto económico que ocasiona y en algunos casos, recomendaciones generales de política pública.

3.1 Impuestos Indirectos

3.1.1 1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

a) Base Legal del IVA – Decreto 27-92

A través del Decreto 27-92, se establece un impuesto al Valor Agregado, sobre ciertos actos y contratos que se encuentran establecidos en dicha Ley. Este impuesto es de suma importancia, al ser el impuesto que representa mayor recaudación para la Administración Tributaria[43]. El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto que grava el consumo con una tasa de 12% sobre la base imponible[44], y se llama así dado que el valor del impuesto se agrega a cada acto y contrato gravado que se efectúa. Se divide en IVA al consumo doméstico e IVA a las importaciones[45]. Los contribuyentes del impuesto deben declarar tomando en consideración un sistema de créditos (impuesto que el contribuyente paga por adquirir bienes o servicios) y débitos (impuesto que el contribuyente carga por los bienes y servicios que presta).

Hecho Generador

Este impuesto se genera por distintos actos o contratos que se encuentran enumerados en el artículo 3 de la Ley del IVA; los actos o contratos que están afectos al impuesto son:

- La venta o permuta de bienes muebles o de derechos reales constituidos sobre ellos.
- La prestación de servicios en el territorio nacional.
- Las importaciones.
- El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.
- Las adjudicaciones de bienes muebles e inmuebles en pago.
- Los retiros de bienes muebles efectuados por un contribuyente o por el propietario, socios, directores o empleados de la respectiva empresa para su uso o consumo personal o de su familia, ya sean de su propia producción o comprados para la reventa o la auto-prestación de servicios, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la empresa.

[43] El IVA recauda el 70% del total de impuestos indirectos y representa el 51% del total de recaudación (CIEN, 2011).
[44] En el caso de los vehículos existen casos especiales para pagar tarifas específicas dependiendo del tipo de bien vendido.
[45] El primero se impone sobre el valor final de ventas menos cualquier crédito fiscal y el segundo sobre el Valor CIF más DAI y más recargos.

- La destrucción, pérdida o cualquier hecho que implique faltante de inventario, salvo cuando se trate de bienes perecederos, casos fortuitos, de fuerza mayor o delitos contra el patrimonio.
- La venta o permuta de bienes inmuebles.
- La donación entre vivos de bienes muebles e inmuebles.
- La aportación de bienes inmuebles a sociedades.

Sujeto Pasivo

El artículo 5 de la Ley del Impuesto al Valor agregado, establece que será contribuyente toda persona individual o jurídica que realice en el territorio nacional, en forma habitual o periódica, actos o contratos gravados por la ley.
El artículo 6 de la misma ley, establece que también son contribuyentes del impuesto: el importador habitual o no; el contribuyente comprador, cuando el vendedor no esté domiciliado en Guatemala; el beneficiario del servicio, si el que efectúa la prestación no está domiciliado en Guatemala; el comprador, cuando realice operaciones de conformidad con el artículo 52 de la ley; las sociedades civiles, las mercantiles, las irregulares, y las de hecho y las; copropiedades, salvo las comunidades hereditarias, en los casos previstos en el artículo 3, numeral 5.

Exenciones

El régimen del IVA contempla exenciones generales, artículo 7, y las específicas, artículo 8. Las segundas tienen carácter constitucional mientras que las primeras no. Aunque la ley establece un régimen de exenciones, en la práctica funcionan como un régimen de tasa cero[46]. Es decir que no se cobra el IVA al consumidor al momento de la venta y tampoco se paga al momento de la compra de insumos.

En cuanto a las exenciones, la ley del IVA establece en el artículo 7 las exenciones generales, es decir, establece las ventas y servicios que se encuentran exentos del presente impuesto. Entre estas ventas y servicios exentos se encuentran las importaciones de bienes muebles efectuadas por ciertas personas; las exportaciones de bienes y servicios; la transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles en ciertos casos; la constitución de los fideicomisos; etc.

Asimismo, el artículo 8 de la ley, enumera las exenciones específicas, es decir, los sujetos exentos del pago del IVA; entre los cuales se encuentran: los centros educativos; las universidades; la Confederación Deportiva Autónoma Guatemalteca y el Comité Olímpico Guatemalteco; el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social; Las misiones diplomáticas y

[46] El régimen de tasa cero no es equivalente a una exención, esta última pretende únicamente dejar libre del pago del IVA el valor agregado de los entes sujetos a la misma y no el valor agregado de eslabones atrás en la cadena productiva.

consulares; y los organismos internaciones que hayan suscrito convenios con el Gobierno de la República de Guatemala.

Base Imponible y Tipo Impositivo

La base imponible para determinar el impuesto lo constituye el valor sobre el cual se efectúa el acto o contrato gravado. El artículo 11 establece que en las ventas, la base imponible lo constituye el precio de la operación menos los descuentos concedidos de acuerdo a las prácticas comerciales. En la prestación de servicios la base imponible es el precio de los servicios menos los descuentos permitidos, pero debe adicionarse a dicho precio los reajustes y recargos financieros, el valor de los bienes utilizados para prestar el servicio y cualquier otra suma cargada por los contribuyentes a sus adquirentes (artículo 12 ley del IVA). En el artículo 13 de la ley, se establece qué se entiende por base imponible en las importaciones, arrendamiento, adjudicaciones en pago y los retiros de bienes inmuebles efectuados por el propietario de una empresa para su consumo.

En cuanto al tipo impositivo que se aplica en este impuesto, el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que los contribuyentes afectos a las disposiciones de la misma, deben pagar el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. Esta tarifa debe estar incluida en todos los casos), en el precio de la venta de los bienes o el valor de los servicios.

En este sentido es importante aclarar, que pese que este porcentaje es la tarifa general, en el caso de los vehículos y motocicletas la ley establece en el artículo 55 la tarifa del 12% únicamente para la enajenación de vehículos y motocicletas de modelo del año en curso, del año siguiente al año en curso, y del año anterior al año en curso. Para los demás modelos de vehículos se establecen tarifas fijas a pagar, las cuales son las siguientes:

Modelo tarifa Fija (vehículos)	Tarifa
Del año modelo de dos o tres años anteriores al año en curso.	Q 500.00
Del año modelo de cuatro o siete años anteriores al año en curso.	Q 300.00
Del año modelo de ocho y más años anteriores al año en curso.	Q 100.00

En los casos de venta, permuta o donación de motocicletas, las tarifas fijas que se aplican son:

Modelo tarifa Fija (motocicletas)	Tarifa
Del año modelo de dos o tres años anteriores al año en curso.	Q 200.00
Del año modelo de cuatro o siete años anteriores al año en curso.	Q 100.00
Del año modelo de ocho y más años anteriores al año	Q 50.00

en curso.

Período Impositivo

Como se estableció anteriormente, el impuesto se agrega a cada acto y contrato gravado; pero por ser un impuesto que utiliza el sistema de créditos y débitos, el contribuyente debe presentar dentro del mes calendario siguiente al del vencimiento de cada período impositivo (mensual), una declaración del monto total de las operaciones realizadas en el mes calendario anterior, incluso las exentas, y consignar la información requerida en los formularios que proporciona la Administración Tributaria. Conjuntamente con la presentación de la declaración se hará el pago del impuesto resultante.

La suma neta que el contribuyente debe pagar al fisco, en cada período impositivo es la diferencia entre el total del débito y el total del crédito fiscal generados. El crédito fiscal debe reportarse en la declaración mensual, si existe un saldo de crédito a favor del contribuyente respecto de un período impositivo, este será acreditable al período impositivo siguiente.

En cuanto a los pequeños contribuyentes, es decir aquellos contribuyentes que sean personas individuales y cuyo ingreso en concepto de ventas o prestación de servicios no exceda de Q 60,000.00, deben efectuar el pago del impuesto resultante en cada período mensual, por trimestres calendario vencido, dentro de los primeros diez días hábiles siguientes a la finalización del mismo.

b) Teoría y Práctica del IVA

El IVA es un impuesto que tiene ciertas características que lo hacen preferible a otros impuestos, tales como una estructura simple, un sistema de créditos y débitos que disminuye la evasión fiscal y que se puede diseñar para tener alta neutralidad económica. Los efectos económicos del IVA se manifiestan a través de su impacto en los precios, en el bienestar de los consumidores (incidencia y equidad), efectos en el proceso productivo (neutralidad y eficiencia) y efectos en el crecimiento económico (a través de su impacto sobre ahorro e inversión).

Simplicidad de pago y cobro

El IVA es un impuesto que es simple de pagar y cobrar. La simplicidad de pago proviene del hecho que se aplica una tasa única de 12% sobre la base imponible, con tasas diferentes únicamente en el caso de vehículos y motocicletas. También es conveniente que el IVA ya está contenido en el precio del bien final al momento de la compra. Adicionalmente, para la Superintendencia de Administración Tributaria es más fácil el cobro dado el sistema de retenciones[47]. Dicho sistema "recupera" parte del impuesto que debió haber llegado a las

[47] Este sistema opera con la colaboración de grandes contribuyentes que se dediquen a la venta de productos de consumo masivo, preferentemente aquellos en donde la última etapa de comercialización tenga mayor probabilidad de ser informal (tiendas, casetas, mercados, etcétera). Dichos contribuyentes al momento de

cajas fiscales, pero que no llegó porque el último vendedor en la cadena productiva no entregó la factura. Esta característica facilita el cobro cuando los vendedores no entregan facturas en sus ventas a consumidores finales, disminuyendo la evasión fiscal. El sistema de facturación permite detectar posibles fuentes de evasión, al verificar los créditos contra los débitos por medio de las facturas. Esta es una característica deseable, especialmente por el alto nivel de informalidad en le economía.

Exenciones y neutralidad

El IVA conceptualmente es un impuesto neutro, en el sentido que grava a todos los bienes de consumo por igual y por ende, no altera la estructura de precios relativos. Dado que el IVA se aplica a todas etapas productivas, industrias y tipos de organización, no distorsiona el modo de producción y consumo de la economía. El IVA, siendo un impuesto de varias etapas productivas, se impone únicamente sobre el valor agregado, es decir sobre la diferencia entre las ventas y las compras en cada etapa. Dado que permite tomar crédito de impuestos pagados en las compras no se da el fenómeno de cascada y el mismo valor no es gravado más de una vez.

Sin embargo, la existencia de exenciones y "tasa cero" en el artículo 7 y 8 de la Ley del IVA disminuye la neutralidad del impuesto dado que afectan decisiones económicas. Actualmente existen más de quince tratamientos preferenciales y/o exenciones en el régimen del IVA[48]. Estas crean ventajas para algunas actividades económicas, por lo cual afectan los patrones productivos (exportaciones, vivienda popular, servicios financieros, ventas por menos de Q100 en mercados cantorales), alterando los precios relativos. De igual forma, se le da trato preferencial a ciertos sujetos que intervienen en las transacciones, tales como las cooperativas, centros educativos públicos y privados, universidades, IGSS, diplomados y organismos internacionales.

El 87% del gasto tributario del IVA para el 2009 proviene de leyes específicas y el resto proviene de mandato constitucional. La mayor parte del gasto, 43%, se debe a las ventas exentas por menos de Q100, seguidas por la venta de vivienda, 12%, y los aportes a asociaciones, instituciones educativas, de servicio social y religiosas, 9%. Eliminar algunas

---

vender su producto a una persona al final de la cadena de comercialización, además de cobrar la tasa vigente del IVA, tendría que retener un porcentaje del IVA que dicha persona debería pagar por concepto del valor agregado en esa última etapa de comercialización. IVA que en los momentos actuales no paga debido a que al no entregar factura permanece fuera de la red de este impuesto. Esta fracción del impuesto que el gran contribuyente cobra de manera anticipada se traslada a las cajas fiscales. Cualquier vendedor final está en la posibilidad de recuperar el impuesto pagado de manera adelantada, sólo hace falta que cobre el IVA a sus consumidores y que lleve la contabilidad de este impuesto. El pago que realizó de manera anticipada lo rebajaría de su débito fiscal.

[48] Algunos de ellos se justifican por argumentos de simplicidad administrativa y equidad, otros obedecen al deseo de introducir incentivos dentro de la estructura productiva del país y, otros más, a la intención de favorecer a determinados sectores que se consideran estratégicos.

de estas exenciones permitirá incrementar la neutralidad del IVA y disminuir el gasto fiscal del mismo. En la mayoría de países latinoamericanos se da un trato fiscal diferenciado a la compra-venta de inmuebles. En lugar de estar gravadas por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el traspaso de bienes inmuebles se grava de acuerdo a la una tasa que oscila entre el 1.5% y el 3% del valor declarado. En Guatemala, el caso de la vivienda es el único tipo de operación en donde se exoneran del pago de este impuesto[49], siempre y cuando la vivienda no tenga un máximo de 60 metros cuadrados de construcción y la de lotes urbanizados, que incluyan los servicios básicos, con un área máxima de 120 metros cuadrados.
En el intercambio internacional, el IVA realza la neutralidad impositiva. El IVA permite aplicar tasa cero a las exportaciones con gran facilidad, lo cual no les resta competitividad a los productores locales.

La eliminación del IVA que grava la compra-venta de cartera de los bancos del sistema, es una medida sugerida por la Junta Monetaria juntamente con el envío al trámite legislativo en el año 2002, del proyecto de la actual Ley de Bancos y Grupos Financieros, ya que la vigencia de esta carga impositiva es incongruente con el objetivo de contribuir al proceso de saneamiento del sistema financiero nacional, al imposibilitar el traslado de cartera de un banco a otro con el consiguiente perjuicio de dificultar el mantenimiento de niveles de liquidez apropiados en las entidades del sistema. Debe tenerse presente que la eliminación de esta disposición mejora las condiciones para proseguir el proceso de modernización y fortalecimiento del sistema bancario y minimiza el riesgo de potenciales costos fiscales derivados de ajustes en el sistema financiero; además, el costo fiscal de la medida es cercano a cero, ya que la actual vigencia del impuesto inhibe este tipo de operaciones y por tanto no genera ingreso significativo.

El impacto que el IVA ocasiona sobre el precio de bienes y servicios generalmente depende de la elasticidad de la oferta y la demanda. A medida que el bien es más inelástico, se permite pasar mayor proporción del impuesto al consumidor a través de precios más altos. El efecto inflacionario del IVA depende de cambios en otros impuestos, en la oferta monetaria y en la reacción de los salarios y la liquidez.

Estabilidad

La estabilidad en los flujos provenientes de un impuesto es deseable ya que le permite al Estado planificar sus ingresos y egresos con mayor certeza. Para el período 2000-2010, el

[49] Al quedar gravadas con un IVA de 12% las demás operaciones de traspaso de bienes inmuebles, se genera un poderoso incentivo para que las propiedades no se regularicen o para sub-declarar ante el fisco el valor de las mismas.

IVA[50] y el ISR son los impuestos que mayor variación presentan, lo cual es importante dado que también son los que mayores ingresos representan.

Efectos redistributivos

En el diagnóstico tributario se evidencia que la capacidad redistributiva (medida por el índice de Reynolds-Smolensky[51]) es prácticamente nula en el caso del IVA. Se concluye que el IVA, ha tenido un comportamiento proporcional con una leve tendencia hacia un efecto regresivo sobre el bienestar del guatemalteco (tomando el ingreso, no el consumo como medida de bienestar).

El IVA no es un instrumento adecuado para tratar de imponer progresividad ya que se le cobra la misma tasa a todas las personas independientemente de su nivel de ingresos y dado que las personas con ingresos más bajos tienden a gastar una proporción más alta de sus ingresos en consumo.

Efecto en el crecimiento económico

El IVA es un impuesto ideal para el crecimiento económico ya que en no tiene ningún efecto adverso sobre la inversión y que los bienes de capital y depreciación de capital son exentos. Esto permite que la economía tenga una tasa de ahorro más alta y por ende, mayor capacidad de generar crecimiento en la economía. A medida que exista mayor crecimiento económico, el IVA podrá recaudar más también, dado que es un impuesto elástico. En el diagnóstico tributario se estima que por cada 1% que aumente el PIB, la recaudación del IVA aumenta en 1.22%, superior al incremento de impuestos indirectos de 1.06%.

Recomendaciones de política pública

El IVA es considerado la "vaca lechera" del sistema tributario se debe a la capacidad de este impuesto para generar más ingresos tributarios en la actualidad y en el futuro, mediante aumento en tasas o cambiando el diseño del impuesto.

La eficiencia en el cobro del IVA por a Superintendencia de Administración Tributaria se refleja en la eficiencia y productividad del IVA, las cuales eran 55.3% y 20.1% respectivamente para el año 2007. El gasto del IVA es uno de los más altos a nivel regional, representando una cuarta parte de la recaudación total y casi una quinta parte del gasto tributario total (ver mitos y realidades del IVA).

[50] La varianza relativa del IVA observada para el período 2000-2010 fue de 0.32, con un coeficiente de variación de 30 (ver sección de diagnóstico tributario para mayores detalles).
[51] RS de 0.34 con ingreso permanente y de -0.61 con ingreso corriente, según Auguste y Artana (2005); RS de 0.3 con ingreso permanente en Cabrera (2005), ver diagnóstico tributario para mayores detalles.

Dado que aún existe espacio para mejorar la recaudación, se recomienda una serie de medidas de política tributaria:

Aumento de tasas[52]. En la sección de Mitos y Realidades del IVA, se estima que por cada aumento en la tasa del IVA (suponiendo una mejora en la tasa de cumplimiento hasta un 65%) permitiría aumentar la recaudación en cerca de 0.6% del PIB (cerca de Q 1,800 millones). Un monto similar a lo que se recaudó en el 2010 por concepto de ISR a las Personas Individuales y casi un 30% de lo que se recauda por el ISR a las Personas Jurídicas. Alcanzar incrementos de esta magnitud por medio de otro tipo de impuestos es una tarea mucho más difícil. Es importante notar que a la fecha, Guatemala tiene de las menores tasas efectivas en la región, 12% en Honduras (15% tasa especial), 13% para Costa Rica y el Salvador y 15% en el caso de Nicaragua (con tasa especial de 5% y 6%) (ver Mitos y Realidades del IVA). En base a esto, se propone elevar la tasa del IVA al a una tasa entre el 13% y el 15% para incrementar los ingresos tributarios de forma significativa y relativamente sencilla. Para evaluar cuál es la más conveniente es necesario llevar a cabo pronósticos impacto en los ingresos tributarios.

Eliminar exenciones. Para tener un sistema menos distorsionado se pueden eliminar algunas de algunas de las exenciones no constitucionales. A pesar que las ventas por menos de Q100 en mercados cantonales y municipales son responsables del 43% del gasto tributario del IVA, es importante recordar que la recaudación potencial depende del valor agregado del sector y no del valor agregado en la cadena productiva[53]. Dado que la cantidad de vendedores es amplia, cobrar este impuesto puede significar altos costos administrativos y de fiscalización.

Sustituir el actual sistema de tasa cero por un sistema de exenciones para los no-exportadores mencionados en los artículos 7 y 8 de la Ley del IVA, no sólo redundaría en mayores ingresos para el fisco, sino en un cambio en los incentivos de gastar más allá de lo necesario por parte de quienes gozan hoy de esos beneficios. Estos cambios demandarían modificar el artículo 9 de manera que los no-exportadores no pudieran gozar de los beneficios que allí se mencionan.

Incluir a la economía informal en el sistema del IVA. La segunda propuesta consiste en cobrarle a los micro y pequeños empresarios informales un impuesto bajo de tasa fija, similar al que se les cobra en Perú. En dicho país se les cobra una tasa de 2% sobre la renta bruta. Estos comerciantes no tienen que llevar contabilidad formal, pero si es necesario un registro de sus ventas.

---

[52] Al inicio del periodo 2000 – 2010 la tasa impositiva del IVA se incrementó en una ocasión del 10 al 12% mediante el Decreto Número 32-2001 del Congreso de la República.

[53] Las personas que operan en la economía informal sí pagan impuestos cuando sus compras de insumos intermedios provienen de vendedores formales. La diferencia es que pagan el impuesto como consumidores finales y no como un eslabón más en la cadena de distribución.

Fortalecimiento de la capacidad administrativa tributaria. Un cambio importante en el período 2000-2010 fue la aprobación de las Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto 20-2006, las cuales establecen procedimientos relacionados con la retención del IVA que permitirán mejorar la recaudación. Entre las medidas contempladas por el Decreto 20-2006, más conocido como la Ley Antievasión, se encuentran la introducción de un sistema de retenciones del IVA a una tarifa autorizada del 15% del 1VA correspondiente a la operación, la implementación de un Registro Fiscal de Imprentas para reducir la facturación falsa, y la obligatoriedad de documentar por medios bancarios todas las operaciones que deseen sr incluidas como costos o créditos fiscales en as operaciones relacionadas con el pago de impuestos. Finalmente, incluyó una serie de modificaciones al Código Tributario y la legislación aduanera para fortalecer las facultades de la SAT en el cobro de impuestos (OMC, 2008). La puesta en operación de dicho Decreto, más conocido como la Ley Antievasión, redujo directamente la subdeclaración de ventas finales. Para reducir el "abultamiento" del crédito fiscal[54], se debe mejorar el proceso de fiscalización a las empresas.

[54] Durante el período 2002-2006 por Q 1 de crédito fiscal (el IVA pagado en la adquisición de insumos) se generaba, en promedio, cerca de Q1.05 en débito fiscal (IVA cobrado en la venta de los productos). Si se toma en cuenta que la diferencia entre débitos y créditos fiscales mide de manera aproximada los recursos disponibles para pagar salarios, renta de la tierra, ganancias, intereses, los niveles observados del indicador en cuestión parecen inusitadamente bajos. Lo cual podría ser producto de un sistemático abultamiento de los créditos fiscales (ver Mitos y Realidades del IVA).

3.1.2 2. Derechos Arancelarios de Importación (DAI).

a) Base Legal de los Derechos Arancelarios de Importación

Los derechos arancelarios son tasas cobradas a la importación de bienes o servicios extranjeros. Se aplica sobre el valor del bien importado y la tasa dependerá del tipo de producto comerciado y del país de donde proviene el bien. Es importante destacar que hoy en día se cuenta con siete tratados de libre comercio suscrito y que actualmente se implementan[55]. Además, existe un proceso de desgravación que contempla la homologación de tasas de muchos productos según distintos destinos.

Por medio del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, los Estados contratantes establecen un régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano que responde a las necesidades de la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica centroamericana, así como a las de su desarrollo económico y social. El Régimen está constituido por:

- El Arancel Centroamericano de Importación, formado por los rubros con los derechos arancelarios que aparecerán en el Anexo "A";
- La Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, contenida en el Anexo "B' y su Reglamento;
- El Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento;
- Las decisiones y demás disposiciones arancelarias y aduaneras.

Guatemala sigue el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y su reglamento (RECAUCA) desde agosto de 2008. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) es el órgano encargado de la administración aduanera. La SAT desarrolla todos sus procedimientos internos en base al marco normativo de CAUCA y del RECAUCA vigentes (OMC,2008).

Hecho Generador

Los derechos Arancelarios son gravámenes contenidos en el Arancel Centroamericano de Importación, que tienen como hecho generador la operación aduanera denominada importación. (Art. 2 Convenio sobre el régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, Apartado "A"). Toda importación de mercancías al territorio aduanero de cualquiera de los Estados Contratantes está sujeta al pago de los derechos arancelarios establecidos en el Arancel.

[55] Guatemala ha negociado tratados de libre comercio con países como República Dominicana (2001), Taiwán (2006), Estados Unidos-CAFTA DR- (2006), Panamá (2009), Colombia (2009), y Chile (2010), que están firmados y ratificados. Por otro lado, se encuentran en negociación con Canadá, CARICOM, y la Unión Europea. Existe un acuerdo comercial que está firmado, pero no en vigencia el cual es el que se firmó en junio de 2006 entre Guatemala y Belice. Sin embargo, cabe resaltar que dichas negociaciones también se han caracterizado por la falta de coordinación regional, donde han prevalecido los intereses nacionales sobre los objetivos propuestos en la integración regional.

Sujeto Pasivo

Los sujetos pasivos en este caso, son todas las personas individuales o jurídicas que importen mercadería al territorio aduanero de cualquiera de los Estados Parte.

Exenciones

El artículo 21 del Convenio, apartado "A" establece que los Estados únicamente otorgarán exenciones en los siguientes casos:

- Del menaje de casa para las personas domiciliadas que hayan estado ausentes del país los 24 meses anteriores a su regreso definitivo
- De las mercancías amparadas a normas de convenios regionales e internacionales vigentes; o a leyes nacionales relativas a fines o actividades distintas de la industria manufacturera a que se refiere el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales y sus Protocolos;
- De las mercancías que se importen para el desarrollo de actividades artesanales, pequeña industria e industrias de exportación a terceros países;
- Para actividades debidamente calificadas, que autorice el Consejo;
- De las mercancías originarias de país, objeto de reimportación sin transformación alguna dentro del plazo de tres años.

Base Imponible y Tipo Impositivo

Los derechos arancelarios se expresan en términos ad-valorem. (Art. 17, Apartado "A"); es decir, este impuesto se calcula con base en el valor de la factura, el cual se determina conforme a las normas internacionales previstas en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio. Para la aplicación de los derechos arancelarios ad-valorem contenidos en el Arancel Centroamericano de Importación, el valor aduanero de las mercancías importadas es su precio normal. El precio normal es aquel que en el momento de la aceptación de la póliza se estima pudiera fijarse para las mercancías importadas como consecuencia de una compraventa efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro. (Artículo 1 Apartado "b" del Convenio)

En este Convenio los Estados contratantes se comprometieron a no cobrar por razón de importación, derechos arancelarios distintos a los establecidos a los establecidos en el arancel Centroamericano de importación.

Los Derechos Arancelarios de Importación (DAI) y el Sistema Arancelario Centroamericano constituyen conjuntamente el Arancel Centroamericano de Importación. Este Arancel es el instrumento en el cual se establece la nomenclatura para la clasificación

oficial de las mercancías que sean susceptibles de ser importadas al territorio de los Estados Parte, los derechos arancelarios a la importación y las normas que regulan la ejecución de sus disposiciones. Este sistema se basa en la nomenclatura del Sistema Armonizado.

Este sistema se utiliza en las aduanas para identificar las mercadería, con el fin de determinar la situación arancelaria de las mismas, es decir, el arancel que deben de pagar, establecer los impuestos aplicables y vigilar el cumplimiento de regulaciones no arancelarias que se aplican en las aduanas. El sistema utilizado para clasificarlas es un sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, en el caso de Guatemala, se denomina Sistema Arancelario Centroamericano, SAC. Existen alrededor de 90 Clasificaciones de mercaderías, las cuales se encuentran divididas en 21 secciones (capítulos) en el índice de materias.

b) Teoría y Práctica de los Derechos Arancelarios de Importación

Simplicidad

Generalmente los derechos arancelarios no tienen una estructura simple ya que constan de una serie de aranceles que varían según el producto que se importa y el país de donde proviene el mismo. Esto implica costos al cumplir con los requisitos de registro de los productos, de valoración en aduana y de verificación de normas de origen. La diversidad de productos se hace evidente al ver el alto número de clasificaciones que existen bajo el Sistema Arancelario Centroamericano.

Guatemala sólo aplica aranceles *ad valorem* , calculando los derechos de importación en función del valor CIF de las mercancías. No se aplican aranceles estacionales. El aplicar impuestos a las importaciones es relativamente sencillo dado que éstos deben ingresar a través de aduanas, por lo cual son transacciones registradas. Esto es suponiendo que los productos que ingresan de forma lícita al país y no provienen del contrabando.

La tendencia a unificar sistemas arancelarios a nivel regional apoya la simplificación del sistema. De igual forma, Guatemala concede un trato arancelario preferencial a las importaciones procedentes de otros miembros del Mercado Común Centroamericano, beneficiando a casi todos los productos con una tasa del 0%. Los únicos productos importados de os países de la MCCA para los que no aplica un trato preferencial son e café no tostado, la caña de azúcar, la harina de trigo, e alcohol etílico y los productos derivados del petróleo (OMC, 2008). El fomento del libre comercio de mercancías en el territorio centroamericano facilita las transacciones comerciales en el manejo de aranceles.

Neutralidad

Cuando se impone un impuesto a las importaciones los consumidores compran menos de los bienes de importación dado que son más caros y los productores expanden su

producción en respuesta los precios domésticos más altos. El gobierno logra recolectar mayores ingresos, pero el proceso genera un costo social. Los cambios en el bienestar del productor y el consumidor dependen del nivel del impuesto y la elasticidad precio de la oferta y demanda doméstica.

Dado que en la práctica no se imponen los mismos aranceles a todos los productos, ni a países de origen, éstos generan distorsiones económicas y no son por ende neutros en la economía. La mayor parte del comercio de Guatemala se realiza con socios comerciales con los que tiene acuerdos preferenciales[56]. Guatemala participa en una unión aduanera, así como en varios acuerdos de libre comercio (TLC) y en acuerdos de alcance parcial. El Mercado Común Centroamericano y el Acuerdo de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América se describen infra, siendo para Guatemala los más importantes en términos del valor del comercio de bienes (OMC, 2008).

El tipo medio de los derechos NMF (Nación Menos Favorecida) aplicados disminuyó del 7% en 2001 al 5.9% en 2008[57]. El 47.1% de todas las líneas arancelarias gozan de un arancel de 0%. En el caso de las demás líneas, los tipos se concentran en los niveles del 5, el 10 y el 15%, siendo éste último el tipo más frecuente. El intervalo de derechos arancelarios va de 0 al 40% (OMC, 2008).

El tipo medio sobre los productos agropecuarios (9.9%) continúa siendo bastante más elevado que aquél sobre otros productos (5.3%). Guatemala ha consolidado la totalidad de sus aranceles, a un promedio de 42.7%. Los derechos promedio más elevados se aplican a las bebidas y líquidos alcohólicos, con un 19.1%. El tipo máximo es del 40% y se aplica, por ejemplo, a las importaciones de cerveza de malta, vermut y alcohol etílico. El segundo tipo más alto es el 30%, que se aplica a algunas legumbres y hortalizas. Se puede deducir que los aranceles ponen en desventaja la importación de éste tipo de producto, impactando la asignación de recursos e invalidando su neutralidad como impuesto. Otros ejemplos de trato diferenciado para productos es que el arancel muestra progresividad entre los productos semielaborados y los productos totalmente elaborados. En contraste, las importaciones de materias primas están sujetas a un arancel promedio mayor que los productos semielaborados (OMC, 2008).

La política de desgravación arancelaria tiene sus propios méritos y no corresponde interferir con su funcionamiento para satisfacer urgencias presupuestarias. Los derechos arancelarios

[56] En 2007, las exportaciones hacia los países socios con los que Guatemala tenía acuerdos preferenciales en vigor representaron el 77.2% de las exportaciones totales de Guatemala; este porcentaje era de 61.7% en el caso de las importaciones (OMC, 2008).

[57] Esto refleja reducciones arancelarias importantes en rubros como los textiles y el vestido, los artículos de cuero y las bebidas, mientras que los aranceles en alguno rubros como los productos lácteos permanecieron invariados (OMC, 2008).

no han sido concebidos, y no deben considerarse, como instrumentos recaudadores eficaces ya que perjudican, en general, significativamente la eficiencia del funcionamiento de la economía porque generan un sesgo antiexportador[58] (Schenone y de la Torre, 2003).

Adicionalmente, Guatemala ha notificado a la OMC tres regímenes de concesiones fiscales (maquilas, zonas francas, y zona de libre comercio e industria) como contenido subvenciones a la exportación. Se comprometió a eliminar estas subvencione antes de finales de 2015.

Estabilidad

En el período 2000-2010, los aranceles fueron uno de los tributos que menor varianza relativa[59] presentó del total de impuestos recaudados. Esta característica es deseable ya que le da mayor certeza a los flujos provenientes de esta fuente y permiten al estado una mejor planificación fiscal. La homologación arancelaria permite incrementar el grado de previsibilidad de los flujos derivados de las importaciones. Es importante notar que al disminuir las barreras arancelarias, los flujos que actualmente percibe el Estado por importaciones se verán drásticamente reducidos[60], por lo cual deben encontrar otras fuentes para mantener estabilidad en los ingresos.

Efectos Redistributivos

Dado que los derechos arancelarios son impuestos *ad vlorem*, dependen directamente del valor del bien que es importado y no del ingreso de la persona que realiza la transacción. Por tal motivo, no se puede decir que los DAI tengan efectos redistributivos directos sobre el ingreso.

Efectos Económicos

Los beneficiados por la imposición de tarifas de importación son el gobierno que recibe dichos ingresos fiscales y las industrias domésticas que se benefician de una reducida competencia. Este tipo de impuestos reduce la eficiencia al permitir que empresas que no existirían en un mercado más competitivo permanezcan abiertas, protegiendo así a

[58] La protección arancelaria a las actividades substituidoras de importaciones, que producen para el mercado local al amparo de la competencia internacional, genera un sesgo anti-exportador. La razón es que la protección hace tan rentable la producción para el mercado local, que sólo las actividades con una descomunal ventaja comparativa todavía encuentran rentable exportar. Y éstas son las exportaciones tradicionales. Las restantes exportaciones, que posiblemente sean internacionalmente competitivas y hubieran quizás prosperado en una economía abierta, nunca serán atractivas en comparación con la producción para el mercado local, protegida, que no enfrenta la competencia de productores de otros países. Así pues la exportación, principalmente la no-tradicional, queda relegada al papel de "Cenicienta de la economía" por la protección arancelaria (Schenone y de la Torre, 2003).

[59] La variación relativa de aranceles fue de 0.01 y el coeficiente de variación de 23 para el período 2000-2010 (ver diagnóstico tributario para mayores detalles).

[60] En Guatemala, éstos representan el 13% del total de impuestos indirectos.

industrias locales. Estas medidas se consideran proteccionistas al incrementar los precios artificialmente.

Sin embargo, los consumidores domésticos deben pagar precios más altos por los productos importados. Por esto, tienden a consumir menor cantidad de los bienes importados que son gravados y pierden parte del bienestar que obtendrían en ausencia de dicho impuesto.

En términos mundiales, las pérdidas del país exportador son más grandes que las ganancias del país importador, por lo cual se genera una pérdida neta mundial. Dada la tendencia a disminuir las tasas arancelarias a favor del libre comercio, han persistido algunas barreras no arancelarias, tales como licencias, registros sanitarios o impuestos específicos.

Recomendaciones de Política Pública

La apertura comercial va acompañada de la eliminación progresiva de las barreras arancelarias vigentes. Según el diagnóstico tributario realizado, ya se han hecho esfuerzos para que de forma multilateral estos aranceles sean reducidos y esto se refleja por medio de una reducción en el crecimiento de la recaudación por los DAI en la última década[61]. Dado que la desgravación arancelaria es una tendencia regional inevitable y favorable para el libre comercio de mercancías y servicios, se propone tomar acciones para incrementar otras fuentes de ingresos tributarios (principalmente el IVA y el ISR). Incrementar los ingresos fiscales por ésta vía no es comercial ni políticamente viable para Guatemala, por lo cual se debe descartar como opción.

[61] El arancel promedio de los principales productos de importación es de 4.42% para Guatemala, lo cual es menor al arancel promedio para El Salvador de 4.88%. Esto indica que en promedio es más caro importr los productos que más se importan en El Salvador que en Guatemala (ver diagnóstico tributario, cálculos con datos de SIECA, 2010).

3.1.3 3. Ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas

a) Base Legal – Decreto 26-95

El Impuesto sobre la Distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas se encuentra regulado en el decreto 26-95 del Congreso de la República de Guatemala. El objeto de esta ley, es establecer el impuesto sobre las bebidas antes mencionadas, tanto de producción nacional, como importadas, que sean distribuidas en el territorio nacional. Asimismo, el cuarto Considerando de la ley en mención, hace alusión a un fin parafiscal, al establecer que "El consumo de bebidas con contenido alcohólico, es perjudicial para la salud de las personas, afectando hasta su vida y que adicionalmente es una de las causas de desintegración familiar, lo que requiere del Estado programas y acciones específicas, que a su vez demandan recursos adicionales."

Hecho Generador
El hecho generador de este impuesto, se produce en el momento de salida de las bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, de las bodegas o centros de almacenamiento, acopio que usen los contribuyentes, sean fabricantes o importadores registrados para su distribución en el territorio nacional. (Artículo 3)

Sujeto Pasivo
El artículo 5 de la Ley, establece que son sujetos pasivos del impuesto los fabricantes o los importadores domiciliados en el país, que distribuyan las bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas.

Exenciones
Se encuentran exentas del pago del presente impuesto:

- Las importaciones o internaciones de las bebidas que efectúen los organismos internacionales, a los que se les haya otorgado exención de impuestos.
- Las exportaciones o reexportaciones de las bebidas.

Base Imponible y Tipo Impositivo
La base sobre la cual se calcula el impuesto, es el precio de venta al consumidor final, sugerido por el fabricante o el importador.

El tipo impositivo es un porcentaje sobre el precio sugerido de la venta:

Bebida	Tarifa
Cerveza y otras bebidas de cereales fermentados	6%
Vinos, sidras, bebidas alcohólicas	7.5%

mezcladas y demás bebidas fermentadas	
Bebidas Alcohólicas Destiladas	8.5 %

Período Impositivo

El artículo 18 de la ley, establece que el período impositivo es mensual.

b) Teoría y Práctica de impuesto a distribución de Bebidas Alcohólicas

Neutralidad

Este impuesto no es neutro dado que se le impone a un sector económico específico, en este caso a los distribuidores de productos alcohólicos. Dado que la tasa impositiva depende del producto (6% para cerveza, 7.5% para vinos, sidras, bebidas mezcladas y de 8.5% para bebidas alcohólicas destiladas) altera los precios relativos de los productos dentro de esta categoría, afectando las decisiones de producción y consumo y por ende disminuyendo la neutralidad del impuesto.

Efecto Redistributivo

Los impuestos selectivos, como el del alcohol, no son diseñados para proveer efectos redistributivos. Esto se debe a que se aplican a una categoría de bienes, independientemente del ingreso del consumidor, quienes tendrán que pagar el mismo impuesto por el bien consumido. Sin embargo, en un estudio realizado por Schenone y de la Torre (2003) concluye que los impuestos selectivos sobre cervezas y bebidas alcohólicas son regresivos a ciertos niveles de gasto y progresivos para otros. En el caso de la cerveza, se observa cierta progresividad para la mitad más pobre de los hogares y regresivo para la otra mitad[62]. Esto puede reflejar que la clase media consume mayor proporción de sus ingresos en alcohol, motivo por el cual el impuesto parece progresivo para la primera mitad de ingresos y regresivo para la otra mitad. Es decir, en los extremos de ingreso (alto o bajo), la proporción de gasto destinado a alcohol es menor.

Efecto económico

Los impuestos que gravan a las actividades que se consideran nocivas generalmente tienen apoyo político. Desde un punto de vista de eficiencia económica, la imposición de dicho impuesto se puede justificar dado que los que consumen bebidas alcohólicas imponen externalidades negativas a los demás ciudadanos. Desde el punto de vista de la recaudación fiscal, conviene imponerle un impuesto al alcohol si su demanda es relativamente

[62] La curva de Lorenz para impuestos se ubica por debajo de la correspondiente a los gastos hasta llegar aproximadamente a la mitad más pobre de los hogares y cruza por encima de ella para la otra mitad de los hogares (Schenone y de la Torre, 2003).

inelástica. En términos generales se asume que éste tipo de bien es altamente inelástico, resultando que la demanda varíe poco ante cambios en los precios.

3.1.4 4. Impuesto específico sobre la distribución de bebidas gaseosas, bebidas isotónicas o deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada.

a) Base Legal del Impuestos a Bebidas– Decreto 09-2002

El Impuesto Específico sobre la distribución de bebidas gaseosas, bebidas isotónicas o deportivas, jugos y néctares yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada entra en vigencia con el Decreto 09-2002. Este impuesto grava la distribución en el territorio nacional, de bebidas gaseosas, bebidas isotónicas o deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada, tanto de producción nacional como importadas.

Hecho Generador

El impuesto se genera en el momento en que las bebidas objeto del impuesto salen de las bodegas o lugares de almacenamiento de los fabricantes o importadores registrados para su distribución en el territorio nacional. En el caso de los importadores, el impuesto se genera en el momento en que las bebidas ingresan al país por la aduana correspondiente.

Sujeto Pasivo

Son contribuyentes, en virtud del artículo 7 de la ley del presente impuesto:

- Los fabricantes o importadores domiciliados en el país, de bebidas cuya distribución está gravada; y,
- Las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes ni importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones eventuales y para su propio consumo, de bebidas gaseosas, bebidas isotónicas o deportivas, jugos y néctares, yogures, preparaciones concentradas o en polvo para la elaboración de bebidas y agua natural envasada, cuya distribución está gravada.

Exenciones

El artículo 6 establece las exenciones propias del presente impuesto, las cuales son:
- Las importaciones o internaciones de las bebidas objeto del presente impuesto, cuya distribución está gravada por esta ley, que efectúen los Organismo internacionales a los que se les haya otorgado exención de impuestos, de acuerdo con los respectivos convenios suscritos entre el Gobierno de la República de Guatemala y dichos Organismos; y,
- Las exportaciones o reexportaciones de bebidas objeto del presente impuesto, cuya distribución está gravada por esta ley.

Base Imponible y Tipo Impositivo

A las bebidas que son objeto del presente impuesto, se les aplican tarifas específicas, atendiendo al tipo de bebida que sean; las tarifas pueden encontrarse en el artículo 10 de la ley respectiva. La base imponible es el litro de bebida, independientemente de cuál sea.

Bebida	**Tarifa**
Bebidas gaseosas simples o endulzadas que contengan o no, gas carbónico, a que se refieren las partidas arancelarias 2201 y 2202. Así como los jarabes y/o concentrados de cuya mezcla se generen bebidas gaseosas, a que se refiere la fracción arancelaria 2106.90.30.	Q. 0.18
Bebidas isotónicas o, deportivas, a que se refiere la fracción arancelaria 2202.90.90.	Q. 0.12
Jugos y néctares naturales o de fruta natural y jugos artificiales a los que se refiere la partida arancelaria 2009, y. la fracción arancelaria 2202.90.90.	Q. 0.10
Bebidas de yogur de cualquier clase, a que se refiere la fracción arancelaria 0403.10.00.	Q. 0.10
Preparación concentrada o en polvo para la elaboración de bebidas a que se refiere la fracción arancelaria 2106.90.90.	Q. 0.10
Agua natural envasada, a que se refiere la partida arancelaria 2201, en presentaciones de hasta cuatro litros. Queda exceptuada del impuesto el agua natural envasada en presentaciones de más de cuatro litros, que se utiliza para uso doméstico	Q0.08

Período Impositivo

Los sujetos pasivos que sean fabricantes o importadores registrados deberán declarar y pagar el impuesto que establece esta ley por mes calendario vencido.

b) Teoría y Práctica

Neutralidad

Por ser un impuesto selectivo al consumo y gravar de distinta manera a cada una de las bebidas (con tasas entre Q0.08 y Q0.18 por litro), el impuesto no es neutro. Esto quiere decir que altera la estructura de precios relativos y por ende, afecta las decisiones económicas.

Efectos redistributivos

Los impuestos selectivos no son buenos en términos generales para lograr objetivos de redistribución de ingresos. Los productos incluidos en esta categoría, como por ejemplo el agua o bebidas gaseosas, son consumidos por personas con distintos niveles de ingreso.

Efectos económicos

Este impuesto de monto monetario fijo por litro de líquido se diluye a medida que los precios de los productos incrementan. El efecto sobre los precios y sobre el consumo de dichas bebidas dependerá de la elasticidad de la oferta y de la demanda de tales productos.

3.1.5 5. Impuesto específico a la distribución de cemento.

a) Base Legal del impuesto a la Distribución de Cemento– Decreto 79-2000

El Impuesto Específico a la Distribución de Cemento se encuentra contenido en el Decreto 79-2000 del Congreso de la República de Guatemala. Este impuesto nace por la necesidad de establecer un gravamen sobre la distribución del cemento, con el fin de destinar los recursos que se obtengan, al financiamiento de programas de vivienda popular para beneficiar a los guatemaltecos que carecen de las condiciones mínimas de una vivienda básica.

Hecho Generador

El Impuesto Específico a la Distribución de Cemento grava la distribución de cemento de cualquier clase, ya sea nacional o importado (art. 3 Ley del Impuesto Especifico a la distribución de cemento). El hecho generador de este impuesto se produce:

- En el caso del cemento nacional, en el momento en que el cemento sale de las bodegas en donde se encuentre almacenado, para su distribución y venta en el territorio nacional.
- En el caso del cemento importado el impuesto se genera cuando ingresa al país por la aduana.

Sujeto Pasivo

El impuesto debe de ser cubierto por todas las personas individuales o jurídicas que se dediquen a la producción o a la importación de cemento de cualquier clase, cuando el mismo se distribuya o venda en el territorio nacional. (art. 6 Ley del Impuesto Especifico a la distribución de cemento)

Exenciones

Se encuentran exentas del pago del presente impuesto todas las personas individuales o jurídicas que se encuentren exentas en virtud del mandato constitucional y los organismos internacionales que gocen de exención o exoneración en virtud de tratados y convenios internacionales. (art. 7 Ley del Impuesto Especifico a la distribución de cemento)

Base Imponible y Tipo Impositivo

La base sobre la cual se calcula el impuesto, es la bolsa de cuarenta y dos punto cinco kilogramos de peso (42.5 kg); en el caso en que la distribución del cemento se realice en bolsas de mayor o menor peso, se debe aplicar la equivalencia respectiva. En cuanto al tipo impositivo, el monto que debe pagarse es de un quetzal con cincuenta centavos (Q1.50) por cada bolsa de cuarenta y dos punto cinco kilogramos (42.5 kg) o su equivalente en caso de que la distribución se realice en una medida distinta. (Art. 4 y 5 Ley del Impuesto Específico a la distribución de cemento)

b) Teoría y Práctica

Neutralidad

El impuesto sobre la distribución de cemento no es neutro al aumentar su precio relativo a otros bienes no gravados con este impuesto.

Efecto redistributivo

Dado que los recursos obtenidos por el impuesto se destinan al financiamiento de programas de vivienda popular para beneficiar a los guatemaltecos que carecen de las condiciones mínimas de una vivienda básica, se deduce que este impuesto trata de trasladar ese costo al que distribuye este producto. Aquí es importante resaltar que el traslado del impuesto no es compensación por daños ocasionados ya que los distribuidores no imponen directamente un costo a los beneficiarios del programa.

Efecto económico

Dado hecho que este impuesto se calcula como un monto monetario en quetzales(Q1.50) por bolsa de cemento (42.5 kg), el peso del impuesto disminuye en momentos inflacionarios.

3.1.6 6. Impuesto de tabaco y sus productos.

a) Base Legal del Impuesto al Tabaco – Decreto 61-77

El Decreto 61-77, mediante el cual se crea el impuesto de Tabaco y sus productos, establece que la siembra, cultivo, tránsito, manufactura, comercio, consumo, importación y exportación del tabaco y sus productos quedan sujetos al presente impuesto.

Hecho Generador

El hecho generador de este impuesto se encuentra constituido por la fabricación de cigarros a máquina.

Sujeto Pasivo

Los sujetos pasivos, contribuyentes de este impuesto lo constituyen los fabricantes de cigarrillos elaborados a máquina.

Exenciones

En el presente impuesto, la ley no establece la existencia de exenciones.

Base Imponible y Tipo Impositivo

En virtud del artículo 22 de la ley, los cigarrillos fabricados a máquina causan un impuesto equivalente al noventa y siete por ciento (97%) de su precio de venta en fábrica sin impuesto por cada paquete de diez (10) cajetillas de veinte (20) cigarrillos por cajetilla. Esta forma de calcular el impuesto fue declarada inconstitucional, y se está a la espera de que el Congreso vuelva a incorporarlo de otra forma, mediante la iniciativa 4317, de la siguiente manera: "…la base imponible del impuesto no podrá ser menor al ochenta y cinco por ciento (85%) del precio de venta sugerido al consumidor…"

Como se mencionó la base imponible está constituida por el paquete de diez (10) cajetillas de veinte (20) cigarrillos por cajetilla. Si excepcionalmente se empaquetasen mayor o menor número de unidades, se harán los correspondientes cálculos proporcionales a la unidad impositiva.

Período Impositivo

El artículo 25 de la Ley de Tabaco y sus productos, establece que el periodo impositivo del presente impuesto es mensual.

b) Teoría y Práctica del Impuesto al Tabaco

Neutralidad

El impuesto al Tabaco no es neutro dado que se le impone a una actividad específica (la fabricación de cigarrillos en máquina), lo cual desincentiva tanto su producción como su consumo. El efecto final dependerá de la elasticidad de la demanda y de la oferta del producto. En términos generales, la elasticidad de la demanda de productos de tabaco se estima que es relativamente inelástica. Sin embargo, para consumidores jóvenes, se espera que la elasticidad sea mayor dado que son más sensibles a los cambios en precios. Un incremento en el precio de los cigarros podría ocasionar que éstos cambien de marca que consumen, por ejemplo.

Efecto Redistributivo

Este impuesto no es diseñado para proveer efectos redistributivos dado que se aplica a una categoría de bienes, independientemente del ingreso del consumidor. Sin embargo, en un estudio realizado por Schenone y de la Torre (2003) concluye que los impuestos selectivos sobre el tabaco son regresivos. Esto es razonable, dado que a medida que incrementa el ingreso del consumidor, el gasto en cigarrillos como proporción de sus ingresos, se hace cada vez más pequeño.

Efecto económico

Desde un punto de vista de eficiencia económica, la imposición de dicho impuesto se puede justificar dado que los que consumen cigarros imponen externalidades negativas a los demás ciudadanos por medio del humo que emiten (y los daños en salud que este puede ocasionar). Desde el punto de vista de la recaudación fiscal, conviene imponerle un impuesto al tabaco si su demanda es relativamente inelástica. En términos generales se asume que éste tipo de bien es altamente inelástico, resultando que la demanda varíe poco ante cambios en los precios.

Recomendaciones de Política Pública

Dado que éste impuesto ha sido declarado inconstitucional, por ser considerarse doble imposición (al gravar dos veces la venta) y se sugiere estar informados acerca de la reformulación que propone la iniciativa 4317 o cualquier otra. La definición de la tasa y forma de aplicar el impuesto afectará directamente el monto que podrá ser recaudado de dicho impuesto, por lo cual es relevante.

3.1.7 7. Impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo.

a) Base Legal del impuesto a Distribución de Petróleo – Decreto 38-92

El Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo, se encuentra establecido en el Decreto 38-92 del Congreso de la República de Guatemala. El impuesto recae sobre el petróleo crudo y los combustibles derivados del petróleo, tanto de origen importando como de producción nacional, procesados en el país, que sean distribuidos dentro del territorio nacional.

Hecho Generador

Este impuesto se genera en:

- El momento del despacho de los productos afectos, que han sido previamente nacionalizados o de producción nacional para su distribución en el territorio nacional.
- En el momento del despacho de los productos afectos, que han sido previamente nacionalizados o de producción nacional para su uso, disposición o consumo propio.
- En el caso del ingreso al país de productos afectos, vía terrestre, una vez terminado el proceso de nacionalización de dichos productos, al momento de que los mismo egresen de la zona primaria aduanera.

Sujeto Pasivo

Según el artículo 8 de la ley son contribuyentes del presente impuesto:

- Las personas individuales o jurídicas que distribuyan combustible, legalmente autorizadas para operar en el país.
- Las personas individuales o jurídicas que realicen operaciones de explotación petrolera en el país, por el petróleo crudo destinado al consumo dentro del territorio nacional, para ser utilizado como combustible.
- Las personas individuales o jurídicas refinadoras, tranformadoras, procesadoras o productoras de los productos afectos, legalmente autorizadas para operar en el país, por las operaciones que para distribución o comercialización realicen con un importador, almacenador, mayorista, transportador, expendedor, transformados, consumo propio u otros.
- Las personas individuales o jurídicas que internen directamente al territorio nacional para su distribución o consumo propio, los productos antes mencionados.

Exenciones

Base Imponible y Tipo Impositivo

El artículo 12 de la ley, la base de cálculo se fijará de conformidad con el galón americano de 3.785 litros a la temperatura ambiente.

El tipo impositivo del presente impuesto, se encuentra establecido en los artículos 12 “A” y 12 “B” de la siguiente manera:

Tipo de Combustible	Tasa
Gasolina Superior	Q 4.80
Gasolina Regular	Q 4.60
Gasolina de Aviación	Q 4.70
Diesel y gas oil	Q 1.30
Kerosina (DPK)	Q 0.50
Kerosina para motores de reacción (Avjet turbo fuel)	Q 0.50
Nafta	Q 0.50
Gas licuado de petróleo (gas propano, butano, metano y similares)	Q 0.50
Fuel Oil (Bunker C)	Q 4.00
Petróleo crudo usado como combustible	Q 0.50
Otros combustibles derivados del petróleo	Q 0.50
Asfaltos	Q 0.50

Período Impositivo
El período impositivo en este impuesto es semanal.

b) Teoría y Práctica

Neutralidad

Este impuesto distorsiona directamente el precio relativo de los productos derivados del petróleo en relación a los otros productos del mercado, por lo cual no es neutro.

Efectos redistributivos

Schenone y de la Torre (2003), estimaron que la característica de progresivo que tiene el impuesto sobre combustibles y lubricantes para automotores es una consecuencia directa del hecho que los consumidores en el decil más pobre no consumen este bien. Sin embargo, su capacidad redistributiva es limitada ya que el bien gravado apenas representa el 1.5% del total de gasto para todos los deciles y aún para el decil más rico su consumo apenas representa el 2.5% de su gasto respectivo (Schenone y de la Torre, 2003).

Efecto económico

Este impuesto tiene un efecto económico adverso dado que los derivados del petróleo son consumidos en gran medida por el sector industrial. Sin embargo, el hecho que este impuesto se calcule como un monto monetario en quetzales por galón americano ocasiona que disminuya su peso en momentos inflacionarios. A abril de 2011, el Ministerio de Energía y Minas estimaba que el alza en el precio de combustibles alcanzaba una media de 15%. Dicha alza ocasionó una disminución en las ventas de barriles diarios. A esa fecha, el

consumo diario era de 31,490 barriles, lo cual representaba una baja en 18% de las ventas en gasolina y un 15% en diesel.

3.1.8 8. Impuesto sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos.

a) Base Legal del Impuesto a Vehículos– Decreto 70-94

El Decreto 70-94 establece el Impuesto Sobre Circulación de Vehículos. Este impuesto, tal como lo indica el segundo considerando de la ley que lo contiene, nace con el fin de proveer de recursos a las municipalidades, al Departamento de Tránsito, a la Dirección de Aeronáutica Civil y a la Marina Nacional para que puedan contar con recursos que les permitan obtener y mantener los semáforos, las señales de tránsito y las demarcaciones de las carreteras, adquirir y mantener las terminales aéreas nacionales e internacionales, así como los equipos de navegación aérea e implementar medidas de seguridad en los lagos y aguas territoriales.

Hecho Generador

El hecho generador de este impuesto recae sobre la circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, que se desplacen en el territorio nacional, las aguas y espacio aéreo comprendido dentro de la soberanía del Estado. (Art. 5)

Sujeto Pasivo

Son contribuyentes de este impuesto, las personas individuales o jurídicas propietarias de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, que se desplacen en el territorio nacional, las aguas y espacio aéreo comprendido dentro de la soberanía del Estado.

Exenciones

Se encuentran exentos de este impuesto:

- Los Organismo del Estado y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- Las universidades
- Las Misiones Diplomáticas
- Las Misiones Consulares
- Los Bomberos Voluntarios
- Las personas minusválidas a consecuencia de lesiones de guerra
- Proyectos y programas de asistencia brindada por otros Estados u organismos internacionales.

Para que se aplique esta exención deben utilizar las placas con las siglas que le corresponden. (art. 21 de la Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos)

Asimismo están exentos los propietarios de bicicletas, triciclos sin motor, carretillas de mano, carretas de tracción animal y botes de remo.

Base Imponible y Tipo Impositivo

Los vehículos, para los efectos de este impuesto, se clasifican en: terrestres, marítimos y aéreos. La Base Imponible de este impuesto es el tipo de vehículo que circula; mientras que el tipo impositivo varía dependiendo de distintos factores, tales como: la clasificación en la que se encuentre el vehículo, los años de uso, si son de placas particulares, de alquiler, de transporte urbano, etc. Por lo que para determinar el tipo impositivo a aplicar, es importante remitirse a la Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, artículos del 10 al 20 .

Período Impositivo
El Impuesto de Circulación de Vehículos se liquidará en un solo pago anual.

b) Teoría y Práctica

Neutralidad

El impuesto sobre la circulación de vehículos está destinado a los dueños de los vehículos terrestres, marítimos y aéreos. La base imponible del impuesto es el valor del vehículo menos la depreciación legal del mismo. Dado que existe una variedad de tasas aplicables según el valor o características específicas, el impuesto deja de ser neutro. Este tipo de impuestos se justifica dada la contaminación, desgaste de carreteras y otros costos que el uso de los vehículos impone a la sociedad.

3.2 Impuestos Directos

3.2.1 9. Impuesto Sobre la Renta (ISR)

a) Base Legal del ISR- Decreto 26-92

El Impuesto Sobre la Renta, se encuentra desarrollado en el Decreto 26-92, es un impuesto directo, personal, subjetivo y progresivo que tiene por objeto gravar las rentas de todas las personas individuales o jurídicas, nacional o extranjera, domiciliada o no en el país, así como también cualquier ente, patrimonio o bien que establezca la ley, que provenga de la inversión del capital o del trabajo. Este impuesto, grava renta de fuente guatemalteca, es decir todo ingreso que haya sido generado, invertido o utilizado en el país, es por ello que la territorialidad es un elemento importante, tal como lo establece el artículo 2 de la ley de ISR, el cual indica que quedan afectas al impuesto todas las rentas y ganancias de capital obtenidas en el territorio nacional. Además es importante mencionar que este impuesto se encuentra estructurado por Regímenes, los cuales se desarrollarán mas adelante.

Hecho Generador

El hecho generador en este impuesto son todas las rentas de Fuente Guatemalteca, es decir, todo ingreso generado por capitales, bienes, servicios y derechos que se inviertan, utilicen o se originen por actividades lucrativas desarrolladas en Guatemala. (art. 4)

Asimismo, el artículo 5 de la ley, establece situaciones especiales, casos en que, además de lo mencionado anteriormente, también se consideran rentas de fuente guatemalteca. (ver artículo)

Es importante, para la comprender la determinación del impuesto, establecer ciertos conceptos:

- Renta Bruta: Es el conjunto de ingresos, utilidades y beneficios de toda naturaleza, gravados o exentos, habituales o no, devengados o percibidos durante el período de imposición.
- Renta Neta: Constituye renta neta los sueldos y salarios, comisiones y gastos de representación cuando no deban ser comprobados, bonificaciones y otras remuneraciones similares. (término utilizado únicamente para personas individuales en relación de dependencia, equivalente a la Renta Bruta para los demás regímenes)
- Renta Imponible: Son los ingresos sobre los cuales debe pagarse ISR. También se le llama renta gravada y regularmente equivale a la diferencia entre la renta bruta y las rentas exentas, salvo los regímenes específicos que establece la ley.

Sujeto Pasivo

Son contribuyentes del Impuesto sobre la renta, en general, los que obtengan ingresos o rentas procedentes de sus actividades productivas, según el artículo 3 de la Ley del ISR:

Las personas individuales y jurídicas domiciliadas o no en Guatemala, que obtengan rentas en el país, independientemente de su nacionalidad o residencia. Asimismo, la ley establece que también se consideran sujetos del impuesto: los fideicomisos, los contratos en participación, las copropiedades, las comunidades de bienes, las sociedades irregulares, las sociedades de hecho, el encargo de confianza, la gestión de negocios, los patrimonios hereditarios indivisos, las sucursales, agencias o establecimientos permanentes o temporales de empresas o personas extranjeras que operan en el país y las demás unidades productivas o económicas que dispongan de patrimonio y generen rentas afectas.
La Ley del ISR, también establece la necesidad de que todas las personas individuales mayores de edad, se inscriban en el Registro Tributario Unificado, para que la Administración Tributaria les asigne un Numero de Identificación Tributaria (NIT)

Exenciones
En cuanto a las exenciones, la ley del ISR dedica el Capítulo IV para establecer las rentas que se encuentran exentas del Impuesto. Aquí se enumeran todas las rentas que la ley exime del pago del impuesto (art. 6 Ley de ISR); entre las cuales se encuentran las rentas provenientes de:

- Las del Estado y sus entidades.
- Las Universidades y centros educativos.
- Las asociaciones o fundaciones no lucrativas.
- Las instituciones religiosas.
- Las que por ley gozan de exención.
- Las indemnizaciones por servicios, seguros.
- Los dividendos y participaciones.
- Los aguinaldos.
- Las cooperativas.
- Viáticos y gastos de representación.

Base Imponible y Tipo Impositivo
Como se indicó anteriormente, el Impuesto sobre la renta es un impuesto progresivo y se encuentra estructurado por medio de regímenes; es por ello que la base imponible, y el tipo impositivo, dependen del régimen al cual se encuentre sujeto el contribuyente. Los regímenes que se encuentran en la Ley del Impuesto sobre la renta son:

<u>Régimen General del 5%: (Art. 44)</u>

El régimen General del 5% es el que implica una mayor recaudación para la Administración Tributaria. Los contribuyentes sujetos a este régimen están exentos del ISO. En este régimen se encuentran dos divisiones:

- Personas Individuales o jurídicas que desarrollan actividades mercantiles (Artículo 44)

Los contribuyentes sujetos a este régimen, deben pagar el impuesto, aplicando al total de las ventas realizadas o servicios prestados una vez deducidas las rentas exentas, el porcentaje del 5%. Es decir, aplicando el 5% a la Renta Imponible. Este pago puede realizarse a través de retención o pago directo en cajas fiscales.

Existen ciertas obligaciones que los contribuyentes que se encuentran sujetos a este régimen deben cumplir; por ejemplo deben de llevar contabilidad completa, aplicar retenciones a la renta a otros contribuyentes; etc. Los contribuyentes sujetos a este régimen pueden optar al régimen del 31%.

- Personas que prestan servicios profesionales. (Art. 44"A")

Los contribuyentes que se encuentren sujetos a este régimen, en virtud de que prestan servicios profesionales, técnicos o de naturaleza no mercantil o servicios de arrendamiento y los que obtengan ingresos por concepto de dietas, también deben pagar el 5% sobre lo facturado. El impuesto se calcula aplicando el 5% a la renta imponible. El pago se realiza a través de retención definitiva del 5%, lo cual debe establecerse en las facturas que emitan o directamente en las cajas fiscales.

Los contribuyentes sujetos a este régimen pueden optar al régimen del 31%; quienes opten por dicho régimen, pueden aplicar a su renta las deducciones establecidas en el artículo 37 de la ley (deducciones aplicadas a personas individuales en relación de dependencia) y tienen derecho a acreditar el Impuesto al Valor Agregado, tal como lo establece el artículo 37 "A" ley del ISR.

<u>Régimen Optativo 31% (Art. 72)</u>

El Régimen Optativo del 31%, se utiliza para los contribuyentes que realizan actividades mercantiles (a excepción de los profesionales, técnicos v empleados), y el impuesto en este caso se determina aplicando a su renta imponible y a las ganancias de capital, la tarifa de 31%. El impuesto se determina y paga por trimestres vencidos y se debe hacer una declaración definitiva del período anual. (Art. 72)

Para que un contribuyente tenga derecho a optar por este régimen debe cumplir ciertas obligaciones formales; tales como llevar contabilidad completa, realizar los pagos trimestrales, presentar declaración anual, presentar anualmente información en detalle de ingresos, costos, y gastos, y consignar en las facturas que emitan la frase "sujeto a pagos trimestrales". (enero, abril, julio y octubre de cada año)

Asalariados (Art. 43)

Este régimen se aplica a las personas individuales que obtengan ingresos por la prestación de servicios profesionales en relación de dependencia. El impuesto se calcula sumando al importe fijo la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje correspondiente al excedente de renta imponible de cada intervalo.

Intervalos de renta imponible		**Impuesto a pagar**		
De más de	a	Importe Fijo	Mas	Sobre el excedente de rentas imponibles de
Q 0.00	Q 65, 000	Q 0.00	15%	Q 0.00
Q 65, 000	Q 180,000	Q 9,750.00	20 %	Q 65, 000
Q 180,000	Q 295,000	Q 32,750. 00	25%	Q 180,000
Q 295,000	En adelante	Q 61, 500.00	31%	Q 295,000

Para los contribuyentes sujetos a este régimen, el período de liquidación definitiva es anual, e inicia del uno de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año.

- Personas No Domiciliadas

En cuanto a las Personas no domiciliadas, el impuesto que deben cubrir se calcula aplicando a las rentas de fuente guatemalteca los porcentajes que se establecen en el artículo 45 Ley de ISR, para cada caso. Las retenciones se presentarán dentro de los primeros quince días del mes siguiente.

b) Teoría y Práctica del ISR

Simplicidad

El ISR se simplificó en el 2005, cuando entra en vigencia la opción a la tasa del 5% sobre ingresos para personas individuales y jurídicas, resultando en el mayor crecimiento en el ISR. Sólo en este año la recaudación a personas jurídicas incrementó en un 28% y a personas individuales en un 73%. Esta mejora se explica tanto por medio de la simplificación tributaria de pagar un 5% como una mayor facilidad para producir o laborar al momento de contar con una tasa más baja. El ISR no tiene una estructura simple dado que cuenta con distintos regímenes, el general de 5%, el optativo de 31% y el de asalariados. En el este último, la tasa impositiva varía entre un 15% y 31% dependiendo de los ingresos anuales. El tener regímenes que varían mucho hace al sistema más complejo y complica la supervisión de la SAT del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Adicionalmente, las deducciones permisibles y las exenciones contenidas en el artículo 6 le agregan complejidad al impuesto, permitiendo mayores posibilidades de elusión e incrementando el gasto tributario de dicho impuesto. Para el año 2009, el mayor gasto tributario dentro de los indirectos, lo tienen las maquilas, seguidas por las instituciones de asistencia social.

Exenciones y Neutralidad

El ISR no es un impuesto que se considere neutro ya que afecta directamente la toma de decisiones sobre el uso de recursos en la economía. La estructura impositiva a empresas puede alterar la rentabilidad y por ende los proyectos que se lleven a cabo. El ISR cambia los beneficios de distintas opciones de inversión, al igual que las opciones de financiamiento que resultan más provechosas. Este impuesto puede alterar los incentivos para distribuir las ganancias corporativas o retenerlas e invertirlas. Similarmente, el ISR afecta de forma negativa los incentivos para trabajar de los individuos, por el efecto ingreso que ocasiona.

La existencia de múltiples exenciones y deducciones del ISR debilitan la base del impuesto. Estas dan trato preferencial a algunas actividades o sujetos, lo cual disminuye la neutralidad. Los regímenes especiales de actividades de exportación son orientados a la promoción de inve3rsión y empleo, por lo cual deben ser evaluados de forma separada. Eliminar o modificar algunas de las exenciones implicará modificaciones constitucionales, lo cual puede implicar mayor tiempo para implementar los cambios.

Estabilidad

El ISR[63] y el IVA son los impuestos que mayores recursos tributarios recaudan y también han sido los que han tenido mayor volatilidad. Por ser una de las principales fuentes de ingresos tributarios de Guatemala, se desea que ésta sea más estable.

Una parte de la variación se puede deber a modificaciones que se registraron de este impuesto para el período 2000-2010. Uno de los cambios fue reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta Decreto 26-92 que entró en vigencia en el 2001, dirigidas a regularizar exoneraciones, deducciones, tasas impositivas y beneficios fiscales[64]. En el 2004 se dio otra reforma a través del Decreto 18-2004, resultando en la eliminación de las exenciones sobre las indemnizaciones que se reciban provenientes de contrato de seguro vida en caso de muerte, cuando el beneficiario sea cónyuge o pariente de asegurando dentro de los grados de ley; las exenciones referidas a las remuneraciones por servicios técnicos prestados se concede únicamente a los no domiciliados; se modificó el periodo impositivo el cual se computa ahora del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; se eliminó la compensación de pérdidas de operación y la deducción por reinversión de utilidades; se incrementó la renta presunta de los profesionales universitarios y se simplificaron y consolidaron los regímenes del impuesto.

Efectos Redistributivos

En la sección de Mitos y Realidades del ISR se analiza la progresividad del ISR y se concluye que en el caso del ISR a empresas, éste es considerado mayormente proporcional y en el caso del ISR a personas, éste es progresivo y tiene una débil capacidad redistributiva. A pesar que el ISR a asalariados tiene una alta progresividad, deja exentos a la mayoría de los contribuyentes, por lo cual termina aplicando tasas mucho más altas a los que sí pagan dicho impuesto. Este efecto queda acentuado al existir crédito por el IVA ya que reduce el impuesto pagado.

En el caso del ISR a empresas, se le cobra directamente a las firmas y sus accionistas, sin embargo, una parte de este impuesto puede ser transferido a los trabajadores o a los consumidores. Si la empresa es capaz de disminuir los salarios para compensar los impuestos el impuesto es transferido hacia atrás; si la empresa incrementa los precios dado el ISR, entonces el impuesto es transferido hacia delante. Esta capacidad para transferir el impuesto dependerá de la competencia, la elasticidad de la oferta y de la elasticidad de la demanda. Es posible transmitir mayor cantidad del impuesto al consumidor a medida que el la curva de oferta es más plana (elástica) o si la curva de demanda se torna más

[63] El ISR tuvo una varianza relativa para el período 2000-2010 de 0.09 y un coeficiente de variación de 45 (ver diagnóstico tributario para mayores detalles).

[64] Se reduce el acreditamiento del IVA a cuenta de ISR y se incrementa la tasa de ISR aplicables en las retenciones a personas domiciliadas, del 4 al 5%.

empinada. En el caso del trabajo, el impuesto se puede transferir a los trabajadores a media que la oferta laboral es relativamente inelástica.

Efecto en Crecimiento Económico

El ISR es un impuesto que no favorece el crecimiento económico ya que impone incentivos negativos sobre el proceso de capitalización. A pesar de esto, es uno de los impuestos más importantes para el país, por lo cual no es realista su eliminación.

Recomendaciones de Política Pública

Implementación de un *Flat Tax* que sustituya el sistema actual de ISR. La recomendación principal es el establecimiento de un impuesto sobre ingresos de tasa única y con una deducción única y baja (como la propuesta por Hall y Rabushka), conocido como *Flat Tax*[65]. Este tipo de sistema grava a los ingresos una única vez evitando la doble tributación y grava a todos los ingresos con un único y bajo impuesto. Una de las mayores ventajas de éste tipo de impuestos es la simplicidad que impone al sistema, disminuyendo la evasión fiscal y los costos de cumplir con las obligaciones tributarias. Otra ventaja es que logra de forma automática la neutralidad y progresividad del ISR. Este tipo de impuesto estimula el crecimiento económico dado que genera un incentivo para la creación de capital al no gravar la reinversión de utilidades.

A pesar que el ISR representa el 74% del total de la recaudación fiscal, únicamente un 20% de éste monto es generado por personas individuales, siendo el resto atribuible a personas jurídicas o empresas. Al disminuir el mínimo vital se podrá ampliar la base de contribuyentes sujetos al pago del impuesto, incorporar a varios asalariados que hasta el momento no lo pagan. Bajo este sistema se permitirá la deducción de un mínimo vital, pero será menor al que está actualmente en vigencia (Q36,000)[66], dado que ésta excluye a aproximadamente el 96% de los asalariados. Cualquier otra exención que exista quedará eliminada para hacer el sistema menos complicado y más previsible[67]. Sin embargo, el

[65] La diferencia más grande entre el Flat Tax y el ISR de empresas es que los intereses y dividendos entre otros pagos a los dueños de capital, no son deducibles bajo el Flat Tax.

[66] Las cifras denotan la poca efectividad de recaudación del Impuesto sobre la Renta para personas: menos del 20% de la recaudación del ISR total proviene de personas físicas y alrededor del 96% de los asalariados no pagan un solo centavo de Impuesto sobre la Renta. Esto último se debe, en parte, a lo generosas que son las exenciones en relación al nivel de ingreso per cápita del país. Tal y como lo muestra la siguiente tabla, únicamente la deducción única anual de Q 36 mil (el equivalente a Q 3,000 al mes) hace que más de 600 mil trabajadores adscritos al régimen de seguridad social queden exentos del pago del ISR. Si a esto se suma la posibilidad de utilizar otro tipo de deducciones que permite la ley, el número de trabajadores que quedan exentos del ISR podría aproximarse al millón de trabajadores.

[67] Según se estima, los ingresos totales que podrían ser considerados la base del Impuesto Sobre la Renta para personas individuales ascienden a un aproximado de 9% del PIB. Esta base imponible sufre una seria merma debido al generoso régimen de deducciones del sistema actual (más de doce diferentes), dentro de las cuales

eliminar el crédito a cuenta de ISR por el IVA pagado, puede desincentivar el pedir facturas por las compras. Por ello, cualquier incremento en la recaudación del ISR debe compensar los recursos que se dejarán de percibir por medio del IVA.

En cuanto a la deducción única permisible, se propone disminuir ésta a Q11,000 anuales, lo cual equivale aproximadamente a tener US$4 diarios[68]. Una deducción baja permite cobrar una tasa más baja (rango entre 4 y 7%) y mantener el nivel de recaudación.

Para las empresas, la base imponible equivaldrá al total del ingreso percibido por la venta de bienes y servicios, menos deducciones de gastos en compras que realiza a otras empresas, gastos en inversión (en planta, maquinaria, equipo y tierra) y la deducción de los pagos directos a empleados en forma de sueldos, salarios y pensiones. Este último rubro es deducible dado que los empleados pagarán su parte del impuesto.

El *Flat Tax* es progresivo con respecto al ingreso de las personas dada la existencia de un mínimo vital. A medida que incrementen los ingresos del contribuyente, éste pagará una mayor proporción de sus ingresos en forma de impuestos.

---

se pueden mencionar la deducción única por Q 36,000; las contribuciones al IGSS; las primas de seguros y fianzas; los gastos médicos; reintegros de seguros de vida; donaciones comprobables; Bono 14 y aguinaldo. Adicionalmente, el Artículo 6 de la ley del referido impuesto establece ciertas exenciones que limitan aún más el ámbito de aplicación de este impuesto.

[68] Este cálculo es asumiendo una tasa de interés cercana a Q7.53/US$1 y utilizando 365 días.

3.2.2 10. Impuesto sobre Productos Financieros.

a) Base Legal de Impuesto a Productos Financieros Decreto 26-95

El Impuesto Sobre Productos Financieros, creado por medio del Decreto 26-95 del Congreso de la República de Guatemala, es un impuesto específico que grava los ingresos por intereses de cualquier naturaleza, así como los que provengan de títulos valores, tanto públicos o privados, que se paguen o que se acrediten en cuenta a personas individuales o jurídicas domiciliadas en Guatemala, y que no se encuentran sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos.

Hecho Generador

El hecho generador, establecido en el artículo 2 de la ley del Impuesto sobre productos financieros, se constituye en el momento del pago o acreditamiento de intereses.

Sujeto Pasivo

Son contribuyentes, y obligados al pago del impuesto, las personas individuales, o jurídicas, domiciliadas en el país, que obtengan ingresos en concepto de intereses. (Art. 3 Ley de ISPF)

Exenciones

Se encuentran exentos del presente impuesto: 1) Los Organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas; 2) Las Universidades; 3) Los intereses que provienen de títulos valores públicos y privados, cuando la ley de su creación les haya otorgado expresamente exención de toda clase de impuestos.

Asimismo, el artículo 10 de la LSPF establece los ingresos provenientes de intereses que hayan pagado el Impuesto Sobre Productos Financieros, se encuentran exentos del Impuesto Sobre la Renta.

Base Imponible y Tipo Impositivo

La base imponible del impuesto, está constituida por la totalidad de los ingresos por concepto de intereses que se obtengan. El tipo impositivo que se aplica es del 10%. Por lo que el impuesto se determina aplicando a la base imponible el tipo impositivo. (Art. 4,5, 7 LSPF)

Período Impositivo

El período impositivo de este impuesto es mensual y se computa por cada mes calendario.

b) Teoría y Práctica

Este tipo de impuesto afecta a la economía dado que grava directamente los intereses que provienen de cualquier naturaleza, lo cual impacta directamente el ahorro y el crédito, es

decir, las fuentes de financiamiento que estén disponibles en el mercado. De igual forma, puede afectar el grado de bancarización del país, el cual ya es bastante reducido. Este impuesto no es neutro dado que grava directamente al sector financiero.

3.2.3 11. Impuesto de Solidaridad (antiguo IETAAP/IEMA).

a) Base Legal del ISO- Decreto 73-2008

El Decreto 73-2008 desarrolla el Impuesto de Solidaridad. Este impuesto, creado con el fin de establecer mecanismos que ayuden a fortalecer la recaudación tributaria para poder de esta manera financiar los programas de inversión social que demanda la población guatemalteca, entró en vigencia el 1 de enero del 2009. Es un impuesto de naturaleza extraordinaria y temporal, cuyo antecedente es el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz –IETAAP-; es por ello que se justifica las evidentes similitudes en sus disposiciones legales.

Hecho Generador

El artículo 3 de la ley del Impuesto de Solidaridad, establece que dicho impuesto grava la realización de actividades mercantiles y agropecuarias en el territorio nacional por los sujetos pasivos del impuesto.

Sujeto Pasivo

Los sujetos pasivos del ISO, tal como lo establecen los artículos 1 y 5 de la ley, son las personas individuales o jurídicas, los fideicomisos, los contratos de participación, las sociedades irregulares, las sociedades de hecho, el encargo de confianza, las sucursales, las agencias o establecimientos permanentes o temporales de personas extranjeras que operen en el país, las copropiedades, las comunidades de bienes, los patrimonios hereditarios indivisos y de otras formas de organización empresarial, que dispongan de patrimonio propio, realicen actividades mercantiles o agropecuarias en el territorio nacional y obtengan un margen bruto superior al cuatro por ciento (4%) de sus ingresos brutos.

Al respecto es importante enfatizar que se mantienen como no afectas aquellas entidades cuyo margen bruto no sea superior al 4%.

Exenciones

El artículo 4 de la Ley del ISO, indica quienes se encuentran exentos del impuesto; enumerando a los siguientes:

a) Los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas o autónomas y las municipalidades y sus empresas, con excepción de las personas jurídicas formadas por capitales mixtos.
b) Las universidades y los centros educativos públicos y privados, legalmente autorizados para funcionar en el país.
c) Los sujetos pasivos de este Impuesto que inicien actividades empresariales, durante los primeros cuatro trimestres de operación.
d) Las actividades mercantiles y agropecuarias realizadas por personas individuales o jurídicas que por ley específica o por operar dentro de los regímenes especiales que establecen la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila,

Decreto Número 29 -89 y la Ley de Zonas Francas, Decreto Número 65 -89, ambas del Congreso de la República, y sus reformas, se encuentren exentas del pago del Impuesto Sobre la Renta, durante el plazo que gocen de la exención.
(En cuanto a esta exención, es importante aclarar que no se encuentran exentas las personas individuales o jurídicas, sino las actividades mercantiles y agropecuarias que realicen, asimismo no se encuentran dentro del presente supuesto, es decir, no se encuentran exentas, las actividades mercantiles y agropecuarias que no se encuentren exentas del Impuesto sobre la Renta.)

e) Las asociaciones, fundaciones, cooperativas, federaciones, centrales de servicio y confederaciones de cooperativas, centros culturales, asociaciones deportivas, gremiales, sindicales, profesionales, los partidos políticos y las entidades religiosas y de servicio social o científico, que estén legalmente constituidas, autorizadas e inscritas en la Administración Tributaria, siempre que la totalidad de los ingresos que obtengan y su patrimonio se destinen exclusivamente a los fines de su creación y que en ningún caso distribuyan beneficios, utilidades o bienes entre sus integrantes. De lo contrario no serán sujetos de esta exención.
f) Las personas individuales o jurídicas y los demás entes afectos al Impuesto de Solidaridad, que paguen el Impuesto Sobre la Renta con una tarifa fija sobre sus ingresos gravados, conforme lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Decreto Número 26 -92 del Congreso de la República, y sus reformas.
g) Los contribuyentes que, a partir de la vigencia del Impuesto de Solidaridad que establece esta Ley, incurran en pérdidas de operación durante dos años consecutivos. Esta exención se aplica exclusivamente para los cuatro periodos impositivos siguientes al segundo año que resultaron las citadas pérdidas. Para que sea aplicable la exención a que se refiere esta literal, los contribuyentes informarán a la Administración Tributaria mediante declaración jurada de su situación particular, adjuntando sus estados financieros debidamente auditados. Dicho informe se presentará, a más tardar, el treinta y uno (31) de marzo del año calendario respectivo. La Administración Tributaria podrá efectuar las auditorias que estime convenientes para constatar la veracidad de lo declarado.

Base Imponible y Tipo Impositivo

Para establecer la Base imponible de este impuesto, es importante indicar que existen dos formas de calcular el impuesto; puede hacerse sobre activos netos, o sobre ingresos brutos. El artículo 2 de la ley, establece que debe entenderse por activo neto, y por ingreso bruto.

- Por activo neto se entiende que es el monto que resulte de restar al activo total, las depreciaciones y amortizaciones acumuladas y la reserva para cuentas incobrables que haya sido constituida dentro de los límites del tres por ciento (3%) sobre las operaciones del giro habitual del negocio establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, así como el total de créditos fiscales pendientes de reintegro registrados en el balance general de apertura del período de liquidación definitiva anual del Impuesto Sobre la

Renta que se encuentre en curso durante el trimestre por el que se determina y paga el impuesto.

- Por ingreso Bruto se entiende que es el conjunto total de rentas brutas, percibidas o devengad as, de toda naturaleza, habituales o no, incluyendo los ingresos de la venta de activos fijos obtenidos, declarados o que debieron declararse por el sujeto pasivo durante el periodo de liquidación definitiva anual del impuesto Sobre la Renta inmediato anterior al que se encuentre en curso durante el trimestre por el que se determina y paga este impuesto. Se excluyen los ingresos por resarcimiento de pérdidas patrimoniales o personales provenientes de contratos de seguro, reaseguro y re afianzamiento y las primas cedidas de reaseguro y de re afianzamiento correspondientes al periodo indicado.

Una vez comprendido lo anterior, se puede establecer que la base imponible del impuesto, se encuentra conformada, por la que sea mayor entre:

- La cuarta parte del monto del activo neto
- La cuarta parte de los ingresos brutos

Pero en el caso de los contribuyentes cuyo activo neto sea mayor a 4 veces sus ingresos brutos, la base imponible estará constituida por la cuarta parte de los ingresos brutos.

El tipo impositivo que se aplica es del 1%. Para determinar el impuesto se debe multiplicar el tipo impositivo por la base imponible que corresponda. Pero en el caso en que la base imponible fuere la cuarta parte del monto del activo neto del impuesto determinado en un trimestre, se le restará el IUSI que haya sido efectivamente pagado durante un trimestre.

Periodo Impositivo

El ISO se computa trimestralmente, y su pago debe efectuarse dentro del mes siguiente a la finalización del trimestre.

Un punto importante en el ISO es que se incluye un incentivo importante para los contribuyentes de ISR, ya que el ISO y el ISR son acreditables entre sí, por lo que el artículo 11 de la Ley de ISO, establece las formas en que éstos pueden acreditarse, significando esto, un estímulo para los contribuyentes.

b) Teoría y Práctica del ISO

Como se explica en el diagnóstico tributario, el Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA de 1998-2003), Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP de 2004-2007), Impuesto de Solidaridad y Temporal de Apoyo

(ISO 2009) son impuestos equivalentes en su aplicación, ya que la base generadora es la misma y se tasan de la misma forma. La base imponible será la mayor entre un porcentaje del activo neto o de los ingresos brutos[69] y las tasas de este impuesto son menores al 3% aplicable sobre la base imponible. Dado que el monto recaudado del ISO es acreditable al ISR de las empresas, el impuesto sobre los activos o ingresos de tipo fijo, funciona como un piso para el ISR o un mínimo para hacer negocios en el país ("derechos de plaza"). La utilización del este tipo de impuesto responde a las dificultades de recaudación que tiene la SAT, permitiéndoles garantizarse una cantidad base de impuesto que se ha mantenido alrededor de un tercio del ISR. En la última década, la recaudación del IEMA, IETAAP e ISO ha variado relativamente poco, fluctuando entre los Q1,900 millones y Q2,500 millones (ver diagnóstico tributario para mayores detalles).

Los efectos económicos que ocasiona este impuesto se pueden atribuir directamente al comportamiento del ISR, ya que el pago del ISO se acredita al último, sirviendo únicamente para anticipar la obligación[70]. El ISO ocasionaría efectos por aparte si el monto que se pagara fuese mayor que la obligación en términos del ISR. En ese caso si sería importante, por ejemplo, analizar el efecto de la obligatoriedad de pago independientemente de si la empresa tuvo o no ganancias.

[69] Esta fracción asciende comúnmente a un cuarto. El tipo impositivo depende de la fecha en el que se tributa. La razón es que es un impuesto temporal y está programado para desaparecer. Sin embargo, siempre se ha transformado en un impuesto nuevo y justificando una causa distinta.

[70] Para los años fiscales 2002-2003, el IEMA pagado fue aproximadamente un 66% de la obligación resultante del ISR de las empresas, cumpliendo su función de pago mínimo a cuenta del segundo.

3.2.4 12. Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).

a) Base Legal IUSI- Decreto 15-98

El Impuesto Único Sobre Inmuebles, establecido en el Decreto 15-98, es un impuesto único, anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República, el impuesto y multas recaudadas se destinan a las municipalidades del país para el desarrollo local y al Estado para el desarrollo municipal.

Hecho Generador

El hecho generador en el IUSI, es la situación jurídica de ser propietario de un bien inmueble. El hecho generador en el IUSI según el Decreto 15-98, recae sobre los bienes inmuebles, rústicos o rurales y urbanos, integrando los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como los cultivos permanentes.

Sujeto Pasivo

Son contribuyentes de este impuesto, según el artículo 8 de la ley, las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y los usufructuarios de bienes del Estado.

Exenciones

Se encuentran exentos del pago del presente impuesto : 1) El Estados, sus entidades descentralizadas, autónomas y las municipalidades y sus empresas; 2) Misiones Diplomáticas y Consulares 3) Organismos Internacionales; 4) Universidades; 5) Entidades religiosas; 6)Centros educativos privados; 7) Colegios Profesionales; 8) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco; 9) Cooperativas. (Art. 12 Ley del IUSI)

Asimismo, los bienes inmuebles cuyo valor inscrito sea hasta dos mil quetzales Q2,000.00, se encuentran exentos. (Art. 11 Ley de IUSI)

Base Imponible y Tipo Impositivo

La base del impuesto estará constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan a un mismo contribuyente en calidad de sujeto pasivo del impuesto. (Art.4 Ley del IUSI).

En cuanto a las tasas que se aplican, estas se encuentran reguladas en el artículo 11 de la ley, de la siguiente manera:

Valor Inscrito	Impuesto
Hasta Q 2,000.00	Exento
De Q 2,000.01 a Q.20,000.00	2 por millar
De Q. 20,000.01 a Q.70,000.00	6 por millar

De Q. 70,000.01 en adelante	9 por millar.

Período Impositivo

El artículo 21 de la ley del IUSI establece que el las municipalidades requerirán el pago del impuesto, este es anual, pero podrá fraccionarse en cuatro cuotas trimestrales iguales, que el contribuyente pagará en las cajas receptoras del Ministerio, Administraciones Departamentales de Rentas Internas, Receptorías Fiscales, Tesorerías Municipales, Banco de Guatemala o en los Bancos del Sistema. Los pagos deberán realizarse en los meses de abril, julio, octubre y enero.

a) Teoría y Práctica IUSI

El IUSI es un impuesto que se grava sobre el valor de los inmuebles. Dado que las tasas marginales incrementan a medida que incrementa el valor del bien, existe un fuerte incentivo por inscribir el bien por un valor inferior a su valor de mercado. Los contribuyentes tienen incentivos para hacer esto para evadir impuestos dado que por falta de recursos, la probabilidad que un valuador verifique los datos es muy bajo. Esto perjudica la información que el Registro de Información Catastral (RIC) puede obtener acerca del valor de los bienes. Esto perjudica los ingresos de la Municipalidad, lo cual afecta directamente los servicios que éste debe prestar, como el alumbrado público, infraestructura, etc. El contribuyente se verá afectado en el suceso que su propiedad sea expropiada (según lo que establece la Constitución) dado que el valor que recibirá será menor al valor real de mercado.

3.2.5 13. Impuesto de timbres fiscales y papel sellado especial para protocolos.

a) Base Legal del impuesto de Timbres– Decreto 37-92

El Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, contenido en el Decreto 37-92 es un impuesto de naturaleza documental, puesto que no grava una capacidad económica distinta al propio acto o contrato contenido en el documento. El fin de este impuesto es gravar el documento, busca la formalización de los actos y contratos establecidos en la ley.

Hecho Generador

El hecho generador del impuesto, se encuentra establecido en el artículo 3 de la ley; y está constituido por la emisión, suscripción u otorgamiento de documentos que contengan actos o contratos objetos del impuesto.

Sujeto Pasivo

El sujeto pasivo de este impuesto se encuentra establecido en el artículo anteriormente mencionado, y se encuentra conformado por quien o quienes emitan, suscriben u otorguen documento que contengan actos o contratos objeto del impuesto.

Exenciones

En este impuesto, se encuentra un mínimo exento, es decir, cuando el valor consignado en un documento gravado con tarifas de hasta treinta y tres quetzales (Q33.00), no se genera impuesto.(Art. 7 Ley de Timbres)

Asimismo se encuentran exentos los documentos que contengan actos o contratos gravados realizados por: 1) El Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas; 2) Universidades; 3) Establecimientos educativos privados que realicen planes y programas oficiales de estudios; 4) Asociaciones, fundaciones o instituciones de asistencia pública o de servicio social a la colectividad, culturales, gremiales, científicas, educativas, artísticas o deportivas; sindicatos de trabajadores, asociaciones solidaristas e instituciones religiosas, autorizadas por la ley; 5) Cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas entre sí y con sus asociados. (Art. 10 Ley de timbres)

Si concurren partes exentas y no exentas en los actos o contratos, la obligación tributaria se cumplirá únicamente en proporción a la parte o partes que no gocen de exención.

La ley, en su artículo 11, establece que se encuentran exentos del impuesto los documentos que contengan actos o contratos, en ciertos casos, entre los cuales tenemos todos los contratos y documentos que contengan actos gravados con el Impuesto al Valor Agregado, los recibos o comprobantes de pago, las aportaciones al capital de sociedades, los títulos de

crédito, los documentos de pago, los créditos y préstamos, entre otros. (ver artículo 11 ley de timbres)

Base Imponible y Tipo Impositivo
La base sobre la cual se calcula el impuesto, es el valor de los actos y contratos afectos, entonces el impuesto se determina aplicando la tarifa al valor de los actos y contratos afectos. El valor es el que consta en el documento, el cual no podrá ser inferior al que conste en los registros públicos, matrículas, catastros o en los listados oficiales

La tarifa del impuesto es del tres por ciento (3%). Sin embargo, es importante mencionar, que la ley establece, en su artículo 5 tarifas específicas, para ciertos actos o contratos; entre los cuales puede encontrarse la tarifa de diez quetzales (Q10.00) por Auténtica de firmas, la misma tarifa por Poderes Generales, etc. (ver artículo).

Período Impositivo
El impuesto debe de ser cubierto en el momento en que se emite el documento, y la forma de pago es a través de timbres fiscales, máquinas estampadoras y en efectivo en las cajas fiscales. (art. 17 Ley de Timbres)

b) Teoría y Práctica

El impuesto sobre timbres fiscales y papel sellado está dirigido a quienes emitan, suscriban contratos o actos afectos al impuesto. La tasa del impuesto es del 3% sobre el valor del acto o contrato. Además, existen tarifas específicas respecto a actos especiales como auténticas de firmas o libros de contabilidad. Este impuesto ayuda a gravar aquellas actividades que no se gravan por medio del IVA (ya que a las que se les aplica el IVA quedan exentas), lo cual permite incrementar la recaudación.

4 Análisis del Decreto 20-2006: "Anti-Evasión I" y la propuesta Anti-Evasión II

4.1 Análisis del Decreto 20-2006

El Decreto 20-2006 del Congreso de la República nace a consecuencia de las múltiples prácticas de evasión y elusión detectadas, atribuidas a deficiencias en la normativa vigente, así como a la falta de disposiciones legales que fortalezcan las funciones de fiscalización, recaudación y control de los tributos de la Administración Tributaria; lo cual hace evidente la necesidad de emitir normativas que permitan al Estado de Guatemala, mejorar la recaudación tributaria para poder así contar con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Con la implementación de esta ley, se busca que la Administración Tributaria aumente la recaudación tributaria, sin necesidad de crear nuevos tributos ni elevar las tarifas impositivas de los impuestos existentes. Asimismo, es imperiosa la emisión de normas legales que le permitan al Estado de Guatemala, contar con los recursos tributarios necesarios para la atención a los problemas sociales que limitan el desarrollo integral del país.

Este Decreto introduce ciertas reformas a leyes tributarias preexistentes, así como también crea ciertas figuras importantes que coadyuvan en el fortalecimiento a la Administración Tributaria, estas figuras son:

- Los Agentes de Retención
- El Registro Fiscal de Imprentas
- La bancarización en materia tributaria
- El control Aduanero en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos
- Consejo Interinstitucional

Las leyes tributarias que se reforman mediante el Decreto 20-2006 son: el Decreto 6-91, Código Tributario; el Decreto 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado; y el Decreto 58-90, Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros.

4.1.1 Código Tributario

Dentro de las reformas más importantes que se introducen al Código Tributario por medio de esta ley, se encuentra la implementación de la figura del vendedor ambulante. (Art. 26, inc. 2) Figura importante para los fines de esta ley, puesto que se reconoce la existencia del mercado informal y se le imponen sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones tributarias. Asimismo, en el artículo 28 de la ley se establecen sanciones más severas por el incumplimiento de las obligaciones tributarias, obligando así a los

contribuyentes a abstener de incumplir con las mismas. Otro aspecto interesante de las reformas al Código Tributario es la creación de normas anti-evasión para los médicos o profesionales técnicos o no de la salud que prestaban sus servicios en centros hospitalarios, sanatorios, clínicas, etc. que se encontraban exentos del pago de impuestos, quienes no cubrían sus impuestos, en virtud de que los centros al cual le prestaban servicios de atención médica se encontraban exentos; ahora con la reforma los contribuyentes, responsables o personas exentas que presten servicios de atención médica a través de hospitales, sanatorios, casas de salud, clínicas, consultorios o centros de salud, que reciban pagos de terceros a favor de médicos u otros profesionales sean o no técnicos de la salud, los cuales correspondan a servicios que se hubieran prestado, en sus instalaciones, a terceros y cuyos servicios no se hubieren facturado por los hospitales, deberán informar a la Administración Tributaria por medio de una declaración jurada dentro de los primeros diez días hábiles del mes siguiente en el que se recibió el pago de un tercero, a favor de los técnicos, profesionales, médicos u otros, antes mencionados.

4.1.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado

Son varias las reformas que, mediante este Decreto fueron introducidas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92. Una de las más importantes es que se exceptúa de la exención en la transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles a sociedades cuando el inmueble a aportar sea todo o parte de un inmueble previamente aportado a una sociedad que se dedique al desarrollo inmobiliario. Con esta norma se elimina el beneficio que obtenían las sociedades inmobiliarias en la aportación de bienes eliminando así a la elusión que se daba anteriormente. Otra reforma notable, que se introduce es el establecimiento de requisitos para el reconocimiento del crédito fiscal, ya que a partir de esta normativa, para que se reconozca el crédito fiscal, debe respaldarse con facturas, facturas especiales, notas de crédito impresas, entre otros requisitos; además se indican casos en que la devolución del crédito fiscal no procede. (Art. 41 y 44) Todo esto, hace que el crédito fiscal sea reconocido, exclusivamente en ciertos casos. Además, se incluye una reforma muy interesante en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es decir, la reforma en cuanto a los vehículos y motocicletas, ya que cuando estos sean modelo del año en curso, del año siguiente al año en curso o del año anterior al año en curso, estarán afectos al 12% del Impuesto al Valor Agregado, anteriormente únicamente los modelos nuevos pagaban esta tarifa.

4.1.3 Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero

Otra ley que sufrió reformas en virtud del Decreto 20-2006 fue la Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero; puesto que se establecen nuevos casos de

defraudación, es decir, se tipifica como delito consignar un valor en aduanas menor al precio pagado con el propósito de disminuir u omitir el pago de la obligación tributaria aduanera, así como también se tipifica el simular la importación, exportación, reexportación o acogerse a cualquier otro régimen u operación aduanera con el fin de obtener beneficios fiscales, tributarios o de cualquier otra índole que otorgue el Estado; con estas reformas se busca evitar la elusión tributaria.

4.2 Análisis de la propuesta Anti-Evasión 2

La iniciativa 4317, conocida como la "Ley Antievasión 2", fue presentada ante el pleno el 7 de diciembre del año 2010, ésta es la segunda versión que se conoce en el Congreso de la República, y actualmente ya cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso. Con la aprobación de esta iniciativa, se busca recaudar alrededor de US$58 millones más y mejorar la carga tributaria, que actualmente alcanza el 10 % del producto interno bruto (PIB).

En la exposición de motivos de esta iniciativa de ley, los legisladores a cargo de la misma, plasman la necesidad de adecuar las normas tributarias con el fin de permitir a la Administración Tributaria ser más eficiente en el control y fiscalización que la ley le impone, especialmente en eliminar el contrabando y la defraudación aduanera, ya que éstos representan un grave riesgo, no solo a la economía sino a la estabilidad del país. Asimismo, los considerandos hacen alusión a la necesidad de mejorar la recaudación tributaria para que el Estado pueda cumplir con sus fines.

Esta iniciativa, al igual que el Decreto 20-2006, no propone la creación de nuevos impuestos, sino solamente busca modificar los mecanismos para hacer efectivo el cobro de algunos impuestos ya existentes, y por ello introduce reformas a distintas leyes tributarias, con el objeto de mejorar la recaudación tributaria, fortalecer la contribución voluntaria, y eliminar la evasión y elusión fiscal y lograr así que el Estado obtenga los fondos necesarios para garantizar la educación, salud y seguridad a sus habitantes. Las leyes que esta iniciativa pretende reformar son:

- Ley del Impuesto sobre la Renta, Decreto 26-92
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto 27-92
- Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto 20-2006
- Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, Decreto 70-94
- Código Tributario, Decreto 6-91
- Ley del Impuesto de Tabacos y sus Productos, Decreto 61-77

- Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto 37-92

4.2.1 Ley del Impuesto sobre la Renta

Esta iniciativa, busca reformar la Ley del Impuesto sobre la renta, decreto 26-92. En el artículo 1 de la iniciativa, se establecen los costos y gastos que los contribuyentes sujetos al régimen optativo del 31% no pueden deducir de su renta bruta, con esta modificación se aclaran los costos y gastos establecidos actualmente en la ley, así como también se agregan costos y gastos que no son deducibles, entre los cuales se encuentran: los que no hayan tenido su origen en el negocio, actividad u operación que genera renta gravada; los que el titular de la deducción no haya cumplido con la obligación de retener y pagar el Impuesto sobre la Renta; los no respaldados por la documentación legal correspondiente; etc.

Otra reforma a esta ley, consiste en que los contribuyentes sujetos al régimen general podrán efectuar su pago únicamente a través del sistema de retención definitiva, pudiendo hacerlo también directamente ante la administración tributaria, pero deben previamente solicitarlo y obtener la autorización correspondiente.

Asimismo, se reforma lo relativo a la emisión de facturas especiales por cuenta del vendedor por parte de las personas individuales o jurídicas que lleven contabilidad de acuerdo al Código de Comercio, los exportadores de productos agropecuarios y a quienes la Administración Tributaria autorice, quienes deben retener con carácter de pago definitivo el Impuesto sobre la renta con una tarifa del cinco por ciento (5%) si se trata de compra de bienes, y seis por ciento (6%) por la adquisición de servicios, calculado sobre el importe bruto facturado, menos el Impuesto al Valor Agregado retenido. Además, en dichas facturas, deben consignar el monto del impuesto retenido y la copia de dicha factura especial servirá como constancia de retención de este impuesto.

4.2.2 Ley del Impuesto al Valor Agregado

Entre las reformas que esta iniciativa pretende efectuar en la Ley del IVA se encuentra el establecimiento de un control para los sujetos exentos, es decir la Administración Tributaria autorizará y notificará el uso de un documento que identifique a los beneficiarios de las exenciones. Asimismo, en las importaciones se deberá solicitar previamente y cada vez si dichas exoneraciones proceden.

Otra reforma establece es que en el caso de que un contribuyente reporte precios de venta menores a los de adquisición y producción, la Administración Tributaria podrá de oficio,

determinar la base de cálculo del débito fiscal tomando en consideración el precio de venta del mismo producto en otras operaciones del mismo contribuyente u otros contribuyentes dentro del mismo plazo, salvo que el contribuyente demuestre que su declaración es verdadera.

Se modifica lo relativo a los documentos exigibles para el reconocimiento del crédito fiscal; así como los documentos exigibles para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones de este impuesto.

En cuanto al régimen del Pequeño Contribuyente, se aumenta el límite anual de ventas, estableciendo un valor que no sobrepasen los ciento cincuenta mil quetzales (Q150,000.00) El tipo impositivo aplicable es del 5% sobre ingresos totales y los pagos deben hacerse mensualmente. Únicamente deben llevar el libro de compra y ventas y se crean las facturas de pequeño contribuyente, pues están obligados a emitir facturas en todas las ventas o prestación de servicios mayores de veinticinco quetzales (Q25.00), estas facturas no generan derecho a crédito fiscal.

Se realizan ciertas reformas en las enajenaciones de vehículos, permitiendo al propietario vendedor de un vehículo dar el aviso de traspaso.

Asimismo, los contribuyentes especiales, deberán presentar en forma electrónica cada seis meses un informe detallado de las compras y ventas efectuadas en dicho período semestral.

En cuanto a los exportadores de productos agropecuarios, registrados como tales, deben emitir factura especial en todas las compras que efectúen de dichos productos; excepto cuando dichas compras las efectúen a productores autorizados y registrados ante la Administración Tributaria como proveedores de los productos referidos a exportadores, quienes deberán emitir la factura correspondiente. También deben solicitar ser registrados y autorizados por primera vez mediante declaración jurada, adjuntando ciertos requisitos. Quienes estén autorizados y registrados por la Administración Tributaria como exportadores de los productos agropecuarios no declararán el IVA retenido en las facturas especiales, en cambio lo consignarán como débito y crédito fiscal, para fines de registros contables y de presentación de la declaración mensual electrónica. En consecuencia, dichos contribuyentes en ningún caso podrán solicitar devolución de crédito fiscal por la emisión de facturas especiales. Con estas reformas se busca ampliar la recaudación tributaria de los productores de productos agropecuarios, ya que muchos de ellos no se encuentran inscritos como contribuyentes ante la Administración Tributaria, y por ende no cumplen con sus obligaciones tributarias.

4.2.3 Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria

Las reformas a esta normativa van dirigidas al agente de retención y la forma en que éstos deben cumplir con sus funciones y obligaciones, con el fin de hacer más eficiente el control otorgado a la Administración Tributaria. La modificación más importante que se propone para esta normativa es el exigir el uso de instrumentos bancarios que individualice al beneficiario, distinto al efectivo en todas aquellas operaciones que superen los treinta mil quetzales (Q.30,000.00), en la normativa que aun se encuentra vigente el límite para establecer la obligación de utilizar estos sistemas es cincuenta mil quetzales (Q50, 0000.00).

4.2.4 Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos

Entre las reformas a esta norma se establece que la Administración Tributaria proporcionará las placas para uso comercial, de transporte de personas o carga, transporte escolar, uso agrícola, industrial, de construcción, de servicios o de distribuidor, y a los vehículos propiedad de contribuyentes, únicamente a los que se encuentren inscritos ante la Administración Tributaria como contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado y a otros impuestos si corresponde. Además, en el caso de enajenación de estos vehículos, la Administración tributaria verificará si el nuevo propietario se encuentra inscrito como contribuyente, y en caso contrario de oficio realizará el cambio de tipo y serie del distintivo de identificación de vehículo.
En cuanto a las infracciones, los contribuyentes que no efectúen el pago en el plazo establecido, incurrirán en omisión de pago a partir del día siguiente al del vencimiento, y serán sancionados con multa del cien por ciento. (100%)

4.2.5 Código Tributario

Para el código Tributario se proponen ciertas reformas. El artículo 28 de la iniciativa, establece la posibilidad de que la Administración Tributaria Formule los ajustes que correspondan, cuando los contribuyentes realicen ciertas acciones, en detrimento de la recaudación tributaria, tales como: a) Encubrir el carácter jurídico del negocio que se declara, dándose la apariencia de otro de distinta naturaleza; b) Declarar o confesar falsamente lo que en realidad no ha pasado o se ha convenido entre ellas; o, c) Constituir o transmitir derechos a personas interpuestas, para mantener desconocidas a las verdaderamente interesadas.

También, en el artículo 29, se incluye la obligación de toda persona individual o jurídica incluyendo al Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas, las copropiedades, sociedades irregulares, sociedades de hecho y demás entes aun cuando no tengan

personalidad jurídica, de proporcionar al funcionario de la Administración Tributaria, la información sobre actos, contratos, actividades mercantiles, profesionales o de cualquier otra naturaleza, con terceros, que sea requerida a efecto de verificar la determinación o generación de tributos.

Otra reforma contenida en esta iniciativa va encaminada a facultar a la Administración Tributaria para que pueda instalar dispositivos de control o sistemas que le permitan obtener información sobre la producción, importación, distribución, compraventa, transporte o comercialización de bienes o servicios, y sobre la operación de tráfico de telecomunicaciones, directamente dentro de los sistemas o mecanismos de control del contribuyente, tales como sistemas del tráfico de telecomunicaciones, de producción, o fabricación, envasado, llenado, vaciado, o transporte de bienes y servicios de los productores, importadores o distribuidores de bienes o servicios.

Asimismo, se aumentan las facilidades de pago que otorga la Administración Tributaria, hasta por un máximo de dieciocho meses. En cuanto a la prescripción, el derecho a solicitar la devolución de crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado en efectivo o para acreditar a otros impuestos, prescribe en cuatro años.

Otra figura que se introduce con estas reformas es la Solvencia Fiscal, el documento por medio del cual la Administración Tributaria hace constar que a la fecha de su expedición, un contribuyente se encuentra al día en el cumplimiento de sus deberes tributarios formales y ha pagado los adeudos tributarios líquidos y exigibles.

Se establecen ciertas reformas a las sanciones que devienen del incumplimiento de obligaciones tributarias, así como también se permite la reducción de las sanciones pecuniarias. Cuando el contribuyente se presente voluntariamente ante la Administración Tributaria, aceptando la comisión de la infracción, se rebajará la sanción que corresponda en un ochenta y cinco por ciento (85%), siempre que efectúe el pago de forma inmediata. Esta rebaja no aplicará en el caso de reincidencia.

Se faculta a la Administración Tributaria para corregir de oficio los errores de forma en la consignación de datos que se establezcan en formularios, declaraciones de pago cuando no se afecte el impuesto determinado; así como también suscribir convenios con entidades del Estado, descentralizadas o autónomas que permitan a la Administración Tributaria recaudar en su nombre, tributos, cuotas o contribuciones que dichas entidades tengan bajo su administración. (Art. 43 iniciativa). Esto último va aunado a las reformas a la Ley de Timbres fiscales y de Papel sellado especial para protocolo, ya que se busca que la Administración Tributaria pueda suscribir convenios con el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, para optimizar la distribución y venta de Papel Sellado Especial para Protocolos. Asimismo, las facultades de la Administración Tributaria se extienden al

cierre administrativo, en forma preventiva, de cualquier establecimiento empresa o negocio en el cual se constate la realización de actividades comerciales, financieras, profesionales u otras actividades gravadas, sin haberse registrado como contribuyente ante la Administración Tributaria, o encontrándose inscrito no posea las facturas u otros documentos que la leyes impositivas establezcan como obligatorios, para emitir y entregar a los adquirientes de bienes o servicios. (Art. 120 "A")

Otra reforma importante, es el reconocimiento de la información y operaciones emitidas por medio de comunicaciones y firmas electrónicas. Además se realizan ciertas reformas administrativas, que buscan fortalecer las funciones de la administración tributaria.

4.2.6 Ley del Impuesto de Tabacos y sus Productos

La base imponible que se establecía en el artículo 27 de esta ley, para determinar el impuesto al Tabaco y sus productos, fue declarada inconstitucional, puesto que se establecía que la base imponible debía ser no menor del 46% del precio sugerido al consumidor final. Esto produjo una disminución bastante grande en la recaudación, afectando gravemente los recursos estatales, especialmente al sector salud, a donde eran destinados estos fondos con el objeto de cumplir con los fines parafiscales de esta ley, es decir invertir en programas preventivos de rehabilitación, asesoramiento y tratamiento de la dependencia del tabaco. Por ello, los legisladores se vieron en la necesidad de realizar una reforma a esta ley, la cual permite determinar el impuesto de una manera más clara y eficaz; estableciendo una base imponible que no podrá ser menor al 85% del precio sugerido al consumidor final, deduciendo el IVA y este impuesto.

4.2.7 Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos

En cuanto a esta ley, esta iniciativa busca aumentar el impuesto del Papel Sellado Especial para Protocolos Notariales que actualmente es de Q 1.00, a un valor de Q 10.00. Además se le otorga a la Administración Tributaria las facultades para poder encargarse de la fabricación, control, distribución y venta de timbres fiscales y de Papel Especial Sellado para Protocolos, para lo cual podrá celebrar contratos de suministro con entidades nacionales y extranjeras; también podrá modificar las características de los timbres fiscales y del papel sellado, con el fin de adaptarlos a los nuevos métodos de producción y utilización.

Otra de las reformas a esta ley, consiste en establecer que el pago de dividendos está afecto al presente impuesto, y este debe cubrirse en el momento en que sea pagado,

independientemente de la forma de pago y también indistintamente si se realiza a través de la emisión de un documento o si se realiza la operación contable.

5 Análisis de los compromisos fiscales internacionales que afectan a Guatemala

El contexto fiscal internacional ha cambiado profundamente y una serie de elementos que antes no eran una prioridad han venido a convertirse en asuntos fundamentales para el diseño de una nueva estructura tributaria para Guatemala. Los cambios en materia fiscal internacional se deben en gran medida a que la globalización económica ocasiona que un alto volumen de transacciones comerciales se llevan a cabo entre países y que individuos y empresas operen económicamente fuera de su país de origen. Como resultado, se requiere definir claramente qué país debe gravar a estos individuos (su país de origen o el país donde opera), cómo evitar que estén sujetos a la doble imposición tributaria y de igual forma, como evitar la elusión fiscal internacional.

En el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE[71]- calificó a los paraísos fiscales, dividiendo dichos países entre cooperantes y no cooperantes. Los países cooperantes se comprometían a adecuar su legislación fiscal a pautas de la OCDE con revisiones periódicas. A la fecha, se redujo la lista de 37 a 5 países por medio de la apertura de disponibilidad de información de las rentas que se producen en los países[72]. Guatemala, Costa Rica y Uruguay se encuentran en la llamada "lista gris" de países que son centros financieros que se han comprometido a adoptar los estándares acordados a nivel internacional en materia fiscal, pero que aún no los implementan de manera decisiva. La inclusión en dicha lista puede afectar la atracción de inversiones al país y por ende la formación de capital[73], ya que los inversionistas privados podrían querer evitar ser objeto de eventuales penalizaciones. Para recuperar credibilidad, Guatemala debe firmar, por lo menos doce convenios de doble tributación o de intercambio de información (eliminando acciones al portador y el secreto bancario).

Ante estas preocupaciones internacionales, surgen algunos temas que deben ser analizados para el caso de Guatemala. Entre estos temas se incluyen los convenios de doble imposición (CDI), los precios de transferencia, la transparencia fiscal internacional (divulgación de información), la capacidad de fiscalización de la administración tributaria y

[71] También conocida como OECD por sus siglas en ingles (*Organization for Economic Co-operation and Development).*

[72] Los países que permanecen clasificados como paraísos fiscales en la actualidad son: Monserrat, Naurú, Niké, Panamá y Vanuatu.

[73] La inversión trae consigo factores como tecnología e incide en la contratación de trabajo, por lo cual, las decisiones del rumbo futuro de legislación tributaria afectarán otras áreas aparte de la macroeconómica.

el cumplimiento de compromisos comerciales-fiscales actuales. Este tipo de iniciativas son avaladas y requeridas por organizaciones internacionales tipo la OCDE o de la ONU[74]. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta los compromisos fiscales actuales que están asociados al tema comercial, específicamente aquellos con la Organización Mundial de Comercio OMC y los asociados con la armonización tributaria regional.

5.1 Doble Imposición Internacional

Renta territorial o mundial. A diferencia de la mayoría de países, que gravan la renta mundial, Guatemala grava todavía la renta de forma territorial. La renta territorial es aquella originada "de bienes o actividades existentes en el país, de servicios prestados en el territorio nacional aun cuando el que brinde el servicio no haya tenido presencia física, y de negocios llevados a cabo o que produzcan efectos en la República, sea cual fuere el lugar donde se perciba dicha renta". También la renta territorial comprende los ingresos o utilidades procedentes de la exportación de bienes producidos en el país, o bien aquellos servicios exportables que son producidos en el territorio del país. Por otro lado, el concepto de renta global incluiría, además de lo anterior, aquellos ingresos que los residentes del país hayan generado en el exterior (ICEFI, 2007).

La forma de gravar la renta de un país determina el trato fiscal que se le da a los extranjeros que tienen negocios en el país y a los nacionales que tienen negocios fuera del país. Dado que en la actualidad se grava la renta territorial, Guatemala no tiene tratados para evitar la doble tributación, pero existe presión para que los tenga. Este trato afecta de forma adversa a los extranjeros que tienen negocios en Guatemala y que son nacionales de un país que grave la renta mundial[75]. En éste caso, el individuo pagaría dos veces impuestos sobre la renta que recibe, una vez en Guatemala y otra en su país de origen. Es importante aclarar que aunque un país grave la renta mundial, igual se beneficia de las operaciones de extranjeros en su país dado que éstos siguen sujetos al pago de otros impuestos, tales como el IVA, y adicionalmente generan otros beneficios no fiscales como la creación de empleo.

Convenios de Doble Imposición. Los convenios de doble imposición CDI, son tratados internacionales que contienen medidas para evitar los supuestos de doble imposición fiscal internacional. Estos surgen para evitar que una misma persona sea gravada en dos países distintos por una misma renta; que una misma renta sea gravada en dos personas distintas en dos países distintos; o que un mismo bien sea gravado en dos países distintos. Para

[74] La ONU se centra en dar una serie de recomendaciones para ayudar la negociación entre países y la OCDE en contribuir a la sana expansión económica y del comercio mundial.

[75] De forma opuesta, los guatemaltecos que tienen operaciones en un país que grava la renta mundial se ven beneficiados ya que no pagan ISR en Guatemala, ni en el país donde operan.

evitar dichas situaciones se pueden tomar medidas unilaterales, estableciendo deducciones, o bilaterales, por medio de los CDI.

En el mundo actualmente existen más de dos mil convenios de doble imposición, los cuales se fundamentan en el modelo propuesto por la ONU o el modelo propuesto por la OCDE. Los modelos propuestos se basan en tres principios: a) principio de no discriminación; b) principio del procedimiento amistoso; c) principio de intercambio de información o asistencia mutua. La principal diferencia entre estos es que la ONU pone mayor énfasis en el principio de tributación basada en la fuente, lo cual contrasta con la postura de OCDE de basarse en el principio de residencia. Asimismo, pone énfasis en el papel de los CDI para atraer inversión extranjera a países en vías de desarrollo.

Los CDI definen la forma de asignación de ISR, indicando las reglas que excluyen obligatoriamente a uno de los estados contratantes por medio de exenciones a uno de los estados o aplicando algún alivio fiscal. De igual forma, incluye qué sujetos no podrán ser gravados por los Estados contratantes.

Debe quedar claro que decidir no firmar este tipo de acuerdo no es una alternativa para Guatemala. A mediano plazo, Guatemala debe firmar este tipo de convenio aunque implique que el beneficio fiscal se vaya a otro país, lo cual es preferible que quedar como "no-cooperantes" internacionalmente. Para Guatemala los CDI pueden traer mayores beneficios que los convenios de intercambio de información. Aunque éste puede significar la disminución en ingresos fiscales para el Estado, fomentaría la inversión en el país, lo cual conlleva mejoras en tecnología y mayores oportunidades y mejores condiciones de empleo para los trabajadores. Si el objetivo final es el crecimiento económico, éste será más favorecido por el incremento en inversión que por un nivel más alto de gasto fiscal. Guatemala necesita capital e inversión y firmar CDI permitirá dotar a los inversionistas con mayor certeza jurídica al disminuir la amenaza de estar en la "lista gris" de la OCDE.

Precios de Transferencia. El problema tributario sobre la valoración real de los precios surge ante la necesidad de las administraciones tributarias de controlar el precio real de las operaciones internas realizadas por empresas vinculadas, dado que muchas veces presentan operaciones diferentes (ingresos o gastos) a las reales con el objeto de reducir su carga tributaria (CET,2008). A pesar que los precios de transferencia están en vigencia en países de la región como México, Panamá y El Salvador, los precios de transferencia aún no existen en Guatemala. Se debe considerar el caso de precios de transferencia para bienes físicos, pero también para intangibles. El modelo de la OCDE del año 2000 incluye el tema de precios de transferencia, al igual que los intangibles.

En el artículo 53 de la Ley de ISR[76] (importaciones, exportaciones y servicios prestados al exterior) no ha sido utilizado por la SAT y se refiere a aspectos mínimos que deben ser respetados en materia de precios. Implementar este tema requiere de recursos humanos para su investigación y evaluación. La SAT también debe evaluar su capacidad para implementar dicha normativa.

5.2 Transparencia Fiscal Internacional

Con la finalidad de aumentar la transparencia fiscal, Guatemala tiene presión para eliminar las acciones al portador, el secreto bancario para términos fiscales y la suscripción de tratados de divulgación de información para evitar la doble tributación[77]. Para eliminar las acciones al portador será necesario que éstas sean nominativas o que se le declare a la SAT quién es el beneficiario último de éstas. Por otro lado, Guatemala podría firmar acuerdos con países centroamericanos, pero para poder firmar acuerdos con Estados Unidos o México debe mejorar su capacidad para brindar información antes.

Es necesario que se analicen las implicaciones de dichas medidas para el país, tomando en cuenta el contexto institucional, especialmente el efecto de divulgar información en un entorno inseguro. Esto es relevante dado que dentro del presupuesto del 2011 la seguridad no se priorizaba dentro del gasto. Como consecuencia, los gastos que se imponen a las empresas por seguridad privada son altos en el país.

Para que la SAT pueda ser eficiente en la fiscalización internacional es necesario que cuente con la capacidad para captar información. La ley de acceso a información es un paso para permitir que esto suceda. Desde un punto de vista técnico, la forma de controlar la evasión fiscal es la información, pero para ser viable debe haber seguridad para disminuir los riesgos de que un tercero tenga información económica de los ciudadanos.

Se busca atender las presiones internacionales de ser "cooperantes" de la mejor manera posible a medida de reducir los costos implícitos. La institucionalidad y el Estado de

[76] "En el caso de importaciones, el precio o valor CIF de las mercancías, no puede ser superior a la suma que resulte de adicionar a su precio en base a parámetro internacional a la fecha de compra en el lugar de origen, los gastos de transporte y seguro incurridos hasta su llegada al país.
El precio de las mercancías exportadas se calculará de acuerdo a la investigación de precios internacionales a la fecha de embarque. Sin embargo, cuando exista contratación de exportaciones a futuro, el precio de la mercancía exportada se calculará conforme al precio de cotización internacional a futuro a la fecha de contratación que tenga la mercancía, el cual deberá constar en el contrato respectivo. En todos los casos, se restará a dichos precios los gastos de transporte, seguros y otros que afecten a dichas mercancías hasta el lugar de destino."

[77] Un país centroamericano que Guatemala podría tomar como ejemplo es Panamá, el cual busca ubicarse como centro de negocios, utilizando los tratados para recuperar credibilidad. Actualmente está en proceso de suscribir 12 acuerdos de tributación internacional, 7 de los cuales se prevé estarán suscritos para finales del 2011.

Derecho son conceptos que aún siguen rezagados en Guatemala, pero que deben de ser prioridad antes de firmar acuerdos de éste tipo. El buen o mal manejo de los tratados de divulgación de información dependerá de la institucionalidad del país.

5.3 Compromisos Comerciales-Fiscales Actuales

Organización Mundial de Comercio. Guatemala ha notificado a la OMC tres regímenes de concesiones fiscales como contenido de subvenciones de exportación, las cuales son: maquila (Decreto 29-89), zonas francas (Decreto 65-89) y la zona de libre comercio e industria, comprometiéndose a eliminar estas subvenciones antes de finales de 2015. Guatemala considera que los programas notificados han tenido un impacto favorable sobre el país, generando casi el 40% de sus exportaciones de mercancías. Sin embargo, no existe algún análisis costo-beneficio que tome en consideración la carga fiscal y las distorsiones en la distribución de recursos que las subvenciones podrían generar (OMC, 2008). Al eliminar las subvenciones, Guatemala deberá fortalecer su estructura competitiva para seguir atrayendo inversión y a la vez cumplir con la normativa comercial y fiscal internacional.

Las zonas francas se regulan por el Decreto 65-89 y ofrecen, principalmente, exoneraciones impositivas del impuesto sobre la renta, sobre ventas, derechos arancelarios y otros específicos. Sin embargo, según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio –OMC-, este tipo de exenciones o subvenciones no pueden existir si están vinculados a la exportación de bienes industriales. Guatemala debe desmantelar los beneficios asociados a la exportación de bienes industriales[78] antes del 2015[79].

Adicionalmente, en Guatemala existe la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89), que ofrece beneficios fiscales orientados al apoyo exportador[80]. De igual manera, por requisitos de OMC, deberá desmantelar las exenciones de Impuesto Sobre la Renta.

Armonización Tributaria. La tendencia mundial es de armonización tributaria. Uno de los desafíos en materia tributaria es la convergencia y armonización de la tributación en el ámbito de América Central, como parte de la conformación de una unión aduanera.

Adicionalmente, es necesario establecer sistemas tributarios que sean neutros y facilitar el intercambio de información entre entidades tributarias de distintos países. Esto último es

[78] Es importante notar que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no incluye restricciones al comercio de bienes agropecuarios ni a servicios. Asimismo, la medida compensatoria en cuestión es la exoneración del Impuesto Sobre la Renta asociado a la exportación de bienes industriales. Los demás beneficios no son cuestionados. En todo caso, las modificaciones legales propuestas en ambos países son una oportunidad de implementar beneficios en línea con mejores prácticas a nivel internacional.

[79] El Salvador lo hizo por medio del Decreto Legislativo No. 16 en el año 2009.

[80] En el 2007, había 636 empresas calificadas dentro de este régimen.

con la finalidad de combatir el comercio ilícito de mercancías y fortalecer la fiscalización conjunta que pueden llevar a cabo los países.

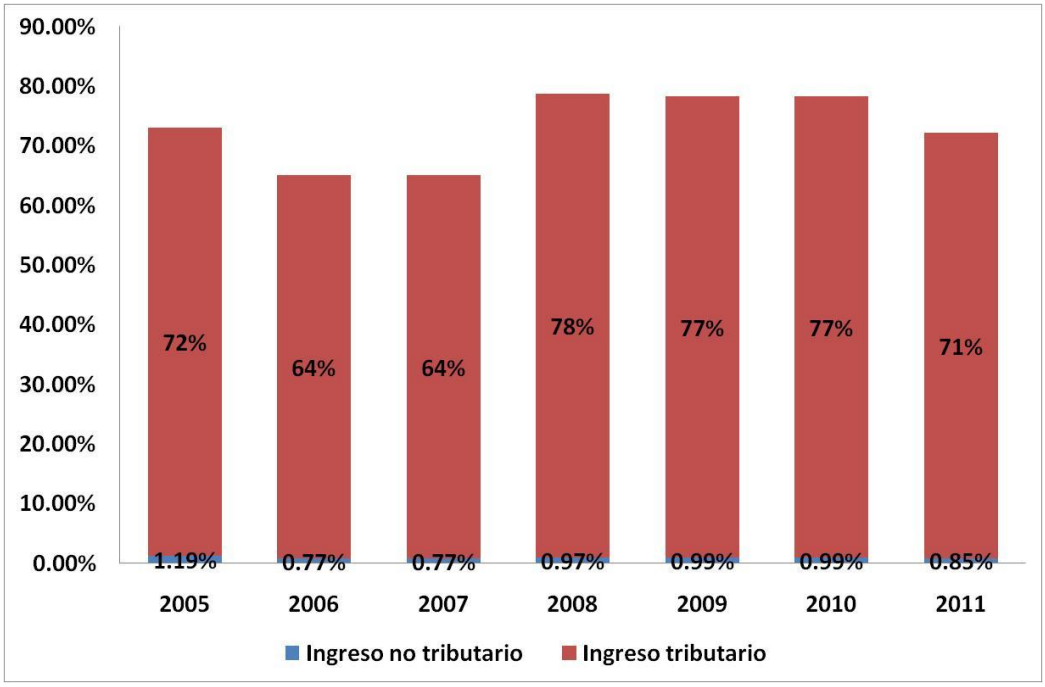
Es importante recordar que al aplicar la normativa internacional el sistema fiscal no le debe restar competitividad al país. A medida que el sistema fiscal se vuelve más complicado, éste incentiva la evasión y elusión. En términos generales, debiera buscarse un sistema simple de tributación que esté acorde a las normas internacionales y que esté acompañado de un gasto responsable y eficiente.

6 Análisis de ingresos no tributarios

La política fiscal del país ha sido regida hasta el momento por el pacto fiscal, firmado el 25 de mayo del 2000 por más de 140 organizaciones sociales sobre el monto, origen y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según los establecido por la constitución política de la república y por los acuerdos de Paz firmados en el 2006 (BID, 2005). Dentro de los compromisos del Pacto Fiscal, se incluye alcanzar una carga tributaria de 12% del PIB.

Según el Pacto Fiscal, a partir del 2001 los ingresos no tributarios no deben exceder el 15% de los ingresos totales del Estado. Si se excede este límite, el exceso constituirá un fondo destinado a inversión pública que atienda las prioridades del Pacto Fiscal. La gráfica a continuación muestra la contribución de los gastos tributarios y no tributarios a los ingresos totales.

Gráfica 1. Contribución a Ingresos totales de Ingresos tributarios y no tributarios.



Fuente: Ministerio de Finanzas

A pesar de la restricción dentro del pacto fiscal, los ingresos del estado no provenientes de los impuestos, no se encuentran cerca del 15% de los ingresos totales. Como se observa en la gráfica anterior, éstos han representado alrededor de 1% de los ingresos totales e incluso ha disminuido su aporte a menos del uno por ciento, ubicándose en 0.85% para el 2011.

Para el período 2008-2010 dicha contribución se mantuvo relativamente constante, al igual que la de los ingresos tributarios. Se observa que estos están fuertemente correlacionados, ya que los dos se mueven en la misma dirección. Aunque los aumentos y disminuciones son proporcionalmente mayores para los no tributarios.

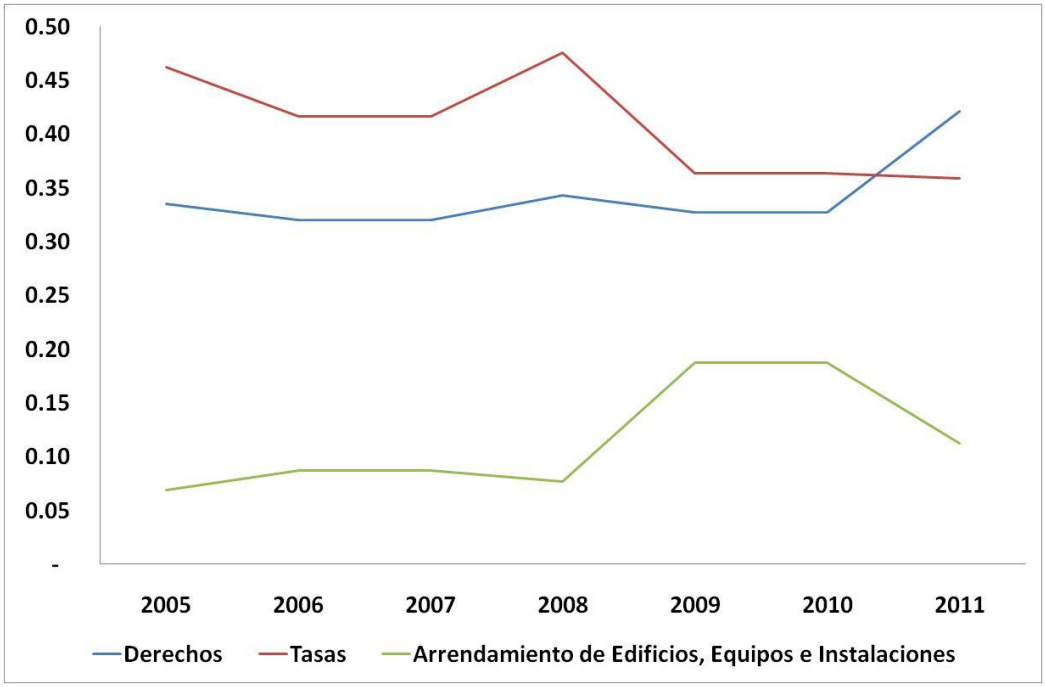
Tabla 1. Contribución por rubros al total de Ingresos no Tributarios (% del total)

Derechos	42%
Tasas	36%
Arrendamiento de Edificios, Equipos e Instalaciones	11%
Multas	4%
Intereses por Mora	0%
Otros	7%

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2011.

Los rubros que mayor participación tienen dentro de los ingresos no tributarios totales son aquellos por concepto de derechos (consulares y migratorios, de inscripción, examen y matrículas, otros) y tasas (sobre transporte terrestre y aéreo, sobre el comercio y la industria, además de tasas y licencias varias). El tercer ingreso más importante es el arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones.

Grafica 2. Ingresos no tributarios, contribución por rubros como % del total



Fuente:Ministerio de Finanzas, 2011.

Analizando cada una de estas, dentro de las posibilidades de aumentar los ingresos del estado por esta vía, de entrada se puede descartar el arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones. Por otro lado, los ingresos por derechos, han mostrado tener una tendencia hacia el alza, incluso logrando llegar sobrepasar los niveles de las tasas. La posible caída de las tasas a la industria, comercio, etc, puede estar fuertemente relacionada al a desaceleración económica debido al impacto de la crisis, mientras que los derechos, se muestran como una fuente más estable.

6.1 Ingresos no tributarios en otros países

Dentro de los países que recurrentemente han tenido dificultades para aumentar su carga tributaria, se encuentran Guatemala, Haití y Paraguay. Una fuente adicional de ingresos para varios países de la región latinoamericana han sido los ingresos provinentes de recursos naturales. Ciertos países de baja imposición compensan esto con ingresos provenientes de recursos naturales, como México, Venezuela, Ecuador (petróleo) y Panamá (ingresos del canal) (CEPAL 2005).

Según la CEPAL, los ingresos provenientes del petróleo en el 2006 para varios países latinoamericanos representaron más de 5% de los ingresos fiscales totales de ese mismo año. Como muestra la siguiente tabla, Venezuela es el país con mayor dependencia del petróleo, pues estos ingresos representan el 66% del ingreso fiscal total. Le siguen Ecuador y México con 64 y 37 por ciento respectivamente. Argentina y Brasil muestran una menor dependencia en los ingresos de este recurso, con 7% y 5% (Campodónico, 2008).

Tabla 2: Ingresos fiscales provenientes del petróleo para el 2006 en países seleccionados (en millones de US dólares)

	Ingresos Fiscales Totales	Ingresos del Petróleo	Participación
Argentina	$59,160	$4,166	7%
México	$158,940	$58,127	37%
Ecuador	$6,952	$4,439	64%
Venezuela	$45,833	$30,147	66%
Brasil	$280,800	$14,657	5%

Fuente: CEPAL

En el caso de México, su nivel e infraestructura impositiva se ha mantenido constante durante los últimos años, e incluso disminuyó en el período 2000-2005. Sin embargo, el ingreso presupuestario del Gobierno Federal aumentó prácticamente dos puntos porcentuales del PIB durante ese mismo período. Dicho aumento se debe en gran medida al ingreso de fuentes no tributarias, en especial aquellas provenientes del petróleo. En el caso mejicano los ingresos no tributarios han llegado a representar hasta el 7.3 por ciento de la carga tributaria con respecto del PIB. En algunos períodos, los ingresos no tributarios incluso han llegado Incluso a alcanzar niveles cercanos a los ingresos tributarios (CEPAL, 2010).

Según la CEPAL, el total de ingresos fiscales para Perú y Chile en el 2006 fue de, US$16,966 y US$37,782 millones respectivamente. Por su parte, el ingreso fiscal proveniente de la producción de cobre y de oro en Perú fue de US$1,838 millones (10%); para Chile los ingresos provenientes de la producción de cobre fueron de US$ 12,577 millones (20%). Los resultados muestran que la dependencia de Chile hacia el sector minero es de casi el 20% mientras que para Perú un poco más del 10% del total (Campodónico, 2008).

A pesar del peso que tienen los ingresos no tributarios provenientes de recursos naturales en otros países latinoamericanos, Guatemala está lejos de obtener resultados similares. Como se mencionó anteriormente, los ingresos no tributarios representan menos de 1% de los ingresos totales. Algunos de los motivos por lo cual sucede esto se deben a disponibilidad de recursos actuales, la infraestructura actual y la dimensión del país respecto a los analizados (Brazil y México, por ejemplo, son muy grandes territorialmente). Dado que la mayor parte de los recursos proviene del petróleo para otros países latinoamericanos se analizó el caso de Guatemala, concluyendo que éste es un sector muy pequeño relativamente[81], como para poder esperar obtener resultados similares.

Tabla 3: Reservas de petróleo comprobadas en países de Latinoamérica (miles de millones de barriles)

[81] A el 2011, las reservas

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	2.927	2.927	2.9	2.950.	2.116.	2.32
México	25.030	15.110	18.000	33.310	12.490	12.880
Ecuador	2.358	2.358	4.408	4.512	5.115	4.63
Venezuela	63.950	63.950	78	75.590	75.270	79.730
Brasil	8.507	8.507	13.9	15.12	12.220.	11.24
Guatemala	0.263	0.263	0.263	0.263	0.263	0.526

Fuente: indexmundi,2011.

A pesar de esto es importante notar que aún existe espacio para aumentar la recaudación por esta vía.

7 Análisis de las recomendaciones para la modernización fiscal en Guatemala realizadas por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal 2008

El Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), creado por el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP), emitió una serie de recomendaciones para la modernización del sistema fiscal de Guatemala. La propuesta se enmarca dentro del Pacto Fiscal, entendido como un acuerdo nacional sobre el monto, origen y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz. El equilibrio de los ingresos y gastos del Estado permitirá definir una visión política fiscal de largo plazo con visión de país. Dada la insuficiencia de ingresos tributarios, los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal reconocen la necesidad de incrementar la carga tributaria en Guatemala.

Basándose en los ejes y principios del Pacto Fiscal, el GPDF enfoca las mejoras al Sistema Fiscal de Guatemala desde dos perspectivas: a) Calidad y Transparencia del Gasto; y, b) Ingresos y Administración Tributaria.

Este documento tiene el objetivo de analizar la propuesta de GPDF, para contribuir a la discusión referente a idoneidad de las recomendaciones que hacen. En la primera parte de este documento se hará un breve resumen del contenido de dichas recomendaciones y en la segunda parte, se analizará el impacto económico que dichas medidas tendrían.

7.1 1. Recomendaciones para la modernización fiscal de GPDF

7.1.1 El aumento del gasto público con calidad

Esta propuesta parte del hecho que Guatemala necesita mejoras en el ámbito del desarrollo social (nutrición, salud y educación), la reducción de la inseguridad y de mayor inversión pública, especialmente en infraestructura rural.

La persistencia en la precariedad de las condiciones de vida de parte de la sociedad guatemalteca es explicada, en gran medida, por la insuficiencia del gasto social. Comparado con los países centroamericanos, el gobierno central de Guatemala tiene el gasto más bajo en relación al PIB[82]. Dada la insuficiencia de recursos y brechas históricas, la transparencia y el incremento en el gasto público se hacen temas prioritarios. Se necesita focalizar la intervención estatal y reorganizar la gestión en torno al desarrollo social.

De acuerdo a las prioridades establecidas en el Pacto Fiscal, Acuerdos de Paz y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el GDPF recomendó un programa de gasto público prioritario que atendiera los siguientes principios:

- Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos, infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
- Prioridad a la inversión social en salud, educación, vivienda, al desarrollo rural y a la promoción de empleo.
- Suficiencia de recursos en el presupuesto para contemplar el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos
- Ejecución eficiente del presupuesto con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización.

El gasto público a su vez se debe de enmarcar en los principios y compromisos establecidos en el pacto fiscal:

- Ajuste y Gasto social. El gasto social no deberá de disminuir en términos reales o como proporción del PIB.
- Congruencia con la producción nacional. La política económica y de gasto deberán ser proactivas, privilegiando la inversión productiva sobre la especulativa.
- Complementación entre las inversiones pública y privada. La inversión pública no deberá ser inferior al 4% del PIB por año.
- Calidad y productividad del gasto público. Debe asegurarse la idoneidad del gasto público, así como su mayor eficiencia, racionalidad y transparencia, con altos grados de ejecución. Se recomienda evaluar el impacto del gasto público impulsando la puesta en marcha y operación plena del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Sistema de Indicadores de Gestión, que permita evaluar y retroalimentar la eficiencia y eficacia del gasto, incluyendo sus características de progresividad.

[82] A la fecha en que fue elaborada la propuesta del GPDF, el gasto social como porcentaje del PIB era de 7.2 para Guatemala, comparado con 8 en Costa Rica, 10 en El Salvador y 12.8 en Honduras. Estos datos corresponden a cifras del año 2005.

7.1.2 Transparencia: garantía de la confianza ciudadana en la intervención estatal.

Exponen que el Gobierno debe emprender acciones sustantivas para garantizar la legitimidad del esfuerzo tributario vía mejoras en la transparencia, como garante de la confianza ciudadana en la intervención estatal. Para lograr esta mayor transparencia proponen ampliar el Sistema de Administración Financiera (SIAF) al resto del sector público no financiero, asegurando la publicación de los datos e informes. Además, se debe propiciar el apoyo institucional al desarrollo del sistema Guatecompras debidamente priorizado, independiente e integrado, a efecto de lograr saltos de calidad y cantidad que lo coloquen al mismo nivel que otros sistemas similares en el mundo.

Además se deben establecer mecanismos, para que entidades que tengan a su cargo programas financiados con fondos públicos transparenten sus operaciones. En particular, poponen lo siguiente:

- **Transparencia e información pública:** se recomendó la aprobación de la ley de acceso a la información pública.
- **Ética de la gestión pública**: se recomendó una reforma a la ley de probidad que incluyera temas relacionados con la omisión de declaración jurada patrimonial, procedimientos claros de administración y verificación de datos del sistema de declaraciones juradas patrimoniales; la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, su desarrollo en una ley específica; y, la emisión de un código de ética, debidamente institucionalizado.
- **Combate a la corrupción y a la impunidad:** se propone que el gobierno se comprometa a elaborar informes periódicos sobre la temática de la transparencia, integridad, rendición de cuentas, auditoría social, participación ciudadana y lucha contra la corrupción, a partir de las recomendaciones del comité de expertos del mecanismo de seguimiento del cumplimiento de la convención interamericana contra la corrupción; para el cumplimiento de la convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Además se sugiere que el Estado apoye el diseño de un mecanismo que ayude a cumplir lo acordado en dichos convenios.
- **Extender el uso del sistema integrado de administración financiera**, a todas las entidades descentralizadas, autónomas y a las municipalidades.
- **Transparentar la ejecución del gasto público**. Se recomienda el establecimiento de normas apropiadas de obligatoriedad del registro de operaciones, cuentadancia de los comités de ejecución, rendición de cuentas, información oportuna del avance físico y situación financiera de los proyectos financiados con fondos públicos.
- **Fortalecimiento y desarrollo de sistemas como SIAF, Guatecompras, Guatenómias, y el Sistema Informático de Gestión,** e integrarlos a otros sistemas para mejorar la cantidad y calidad del sistema de información pública en general y el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado en particular.
- **Fortalecimiento de la legislación que norma las adquisiciones del Estado.**

- **Fortalecimiento de los organismos y sistemas para adquisiciones del Estado.**
- **Fortalecimiento técnico de la Contraloría General de Cuentas, especialmente del Sistema de Auditoria Gubernamental.**

Por último se recomienda el desarrollo autónomo y descentralizado de la Auditoría social por parte de las organizaciones de la sociedad civil. La auditoría social se refiere a crear las condiciones para facilitar el seguimiento sistemático de los resultados por parte de los ciudadanos, para garantizar la equidad y eficiencia de la administración pública.

7.1.3 Modernización tributaria

La razón principal de proponer la modernización tributaria, es asegurarse que el Estado guatemalteco tenga los fondos suficientes para atender sus obligaciones básicas. Además la carga tributaría aún se encuentra por debajo del 13% del PIB, lo cual no cumple con la meta establecida por el Pacto Fiscal o los Acuerdos de Paz. Adicionalmente, la carga tributaria actual de Guatemala es una de las más bajas del continente, encontrándose por encima de países como Panamá y Ecuador[83].

Los elementos que destacan de la propuesta del GPDF son:

- Eliminación definitiva del IETAAP
- Reducir tasas y ampliar base tributaria
- Combate a la evasión y el contrabando
- No aumentar el IVA
- Preservar la deducción única de Q 36,000 anuales para los trabajadores asalariados
- No gravar el Aguinaldo, Bono 14, aportaciones al IGSS y las pensiones menores a Q 3,000.
- No modificar el IUSI
- No gravar remesas familiares.

7.1.4 Contenido de la propuesta tributaria

7.1.4.1 Reforma integral al Impuesto Sobre la Renta

Dentro del régimen de trabajadores en relación de dependencia se propone reformar la renta imponible y las tasas de la siguiente forma:

Renta Imponible: ingresos netos, calculados como los ingresos brutos menos:

- Q36,000 como gastos personales, que no requieren comprobación documental
- La aportación al Instituto de Seguridad Social

El aguinaldo y el Bono 14 quedan exentos en su totalidad.

[83] Con la diferencia que estos últimos tienen otros ingresos como el Canal en el caso del primero o explotación petrolera para el segundo.

Esto significa que los trabajadores en relación de dependencia que ganan Q36,000 o menos no estarán afectos al pago del ISR.

Tasas: las tarifas marginales quedan de la siguiente manera

- De 0 a Q240,000 quetzales, no tienen importe fijo y pagan una tasa del 5% sobre la renta imponible.
- De Q240,000 en adelante, tienen un importe fijo de Q12,000 y una tasa del 7% sobre el excedente de los Q240,000

Además se elimina cualquier exención del IVA sobre el ISR para evitar que éste se vea erosionado por el pago del IVA.

Reforma al Régimen General para personas individuales o jurídicas que realicen actividades mercantiles, no mercantiles o que se dediquen a la prestación de servicios profesionales o de arrendamiento. En este caso se propone:

- Mantener el régimen del 5% sobre los ingresos brutos.
- Elevar la tasa al 7% para que esta sea congruente con la tasa máxima de los empleados en relación de dependencia en el tramo superior de ingresos.

Reforma al Régimen Optativo para personas individuales y jurídicas que realicen actividades mercantiles.

- Se propone reducir la tasa del 31 al 25 por ciento, y ampliar la base imponible por medio de una especificación acotada de los costos y gastos deducibles.
  La renta imponible es calculada por los ingresos netos, calculas como los ingresos brutos menos los costos y gastos deducibles. Estos no podrán exceder el 95% de la renta bruta. Adicionalmente, se propone fortalecer los requerimientos de documentación y respaldo de los gastos deducibles (salarios, depreciación de inmuebles, entre otros).

Regularización del Régimen Aplicable a las Rentas de Capital

Se propone gravar la distribución de dividendos a excepción de aquellos que sean reinvertidos. Se plantea aplicar una tasa del 5% a los dividendos distribuidos por los contribuyentes afiliados al Régimen General del Impuesto y del 10% a los afiliados al Régimen Optativo.

Se propone gravar las ganancias de capital con una tasa del 5% en el caso de los contribuyentes del régimen general o en relación de dependencia y del 10% a los afiliados al régimen optativo.

Revisión de la Política de los Incentivos Fiscales.

Se propone:

- El establecimiento de una política de "No nuevos incentivos fiscales", ya que se considera estos deben de ser transparentes, temporales y decrecientes.
- Reducción gradual de los incentivos a tono con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, que prohíbe la existencia de incentivos a la inversión mediante la exoneración del impuesto sobre la renta a partir del 2015.
- Conformación de una comisión de estudio de regalías de explotación de recursos naturales, tomando en cuenta prácticas internacionales.
- Conformación de una comisión de estudio para el estudio de los incentivos necesarios para propiciar el reavalúo de las propiedades de los contribuyentes del Impuesto Único Sobre Inmuebles.

7.1.4.2 Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Se propone reformar la ley para incluir lo siguiente:

- Establecimiento de un sistema de retenciones del IVA doméstico en aduanas, que tomaría como base las importaciones de bienes finales destinados al consumo humano, realizadas por los contribuyentes.
- Establecimiento de un sistema de retenciones del IVA, aplicado a la fuente, para productores y distribuidores mayoristas de productos de consumo masivo.
- Facilitación y control de compras exentas del IVA. Aplicar un mecanismo electrónico de control para operaciones o personas exentas de IVA llamado EXENIVA que permite imprimir constancias electrónicas de exención. Esto ya se hace para las compras de diplomáticos y sería aplicable para colegios, universidades, IGSS y otros exentos por mandato constitucional o legal.
- Fortalecimiento del régimen simplificado para el micro y pequeño contribuyente. Se plantea consolidar en un solo régimen simplificado el tratamiento impositivo para los micro y pequeños contribuyentes cuyas ventas no sobrepasen los Q60,000 anuales. La tasa aplicable será de 5% sobre los ingresos brutos y los pagos serán trimestrales. Estos contribuyentes estarán exentos del ISR, IETAAP o de cualquier otro tributo acreditable al mismo.
- Establecimiento de un impuesto a la transferencia de bienes inmuebles. Una tarifa *ad valorem* del 3 por ciento, aplicable a la segunda venta y ventas posteriores. También considera que a partir de la segunda venta la transferencia estará exenta de IVA.

7.1.4.3 Medidas asociadas al tratamiento impositivo de los vehículos terrestres

Se propone:

- Duplicar la tasa del impuesto a la circulación y establecer un pago anual mínimo de Q220

- Creación de un impuesto de primera matriculación en sustitución de derechos arancelarios a la importación de vehículos
- Establecimiento de nuevas normas para el traspaso de vehículos y el pago del IVA

7.1.4.4 Código tributario

Se propone modificar el código tributario, para incluir lo siguiente:

- Acceso a información para fines tributarios. Establecer la obligatoriedad de los notarios para informar mensualmente de todos los actos notariales que se encuentren gravados por el IVA, Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto de la Transferencia de bienes inmuebles propuesto. Establecer la obligación a organismos financieros de informar o confirmar a la Administración Tributaria, a su requerimiento, relacionados con las retenciones por ellos efectuadas y pagos de tributos. No se podrá requerir o entregar información de los saldos de las cuentas o nombre de los beneficiarios.
- Establecimiento de la firma electrónica con el fin de lograr una administración tributaria virtual.
- Contemplar como infracción el no informar el cese o suspensión de operaciones de las empresas.
- Asignación de facultades a la administración tributaria en materia de cierre cautelar.
- Reducción de Q50,000 a Q10,000 la obligación de utilizar medios de pago bancarizados, para las transacciones comerciales.
- Revisión y depuración del sistema sancionatorio del Código Tributario.
- Interpretación de las normas tributarias. Se propone la inclusión de un artículo que amplíe las facultades de interpretación del directorio de la SAT.
- Colocación de dispositivos de control a la producción, comercialización, importación, distribución o transporte de bienes.
- Legibilidad de los documentos emitidos. Se desea prohibir la emisión de documentos autorizados por la administración tributaria que no sean legibles.
- Estudio para la determinación de la factibilidad legal del arbitraje tributario. Se propone estudiar la posibilidad de utilizar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias en el ramo tributario.
- Programa de cultura fiscal. El GPDF propone constituir un programa de cultura fiscal dado el éxito del programa implementado por la SAT.

7.2 2. Análisis de la propuesta del GPDF

7.2.1 Reforma integral al ISR

Dentro de las reformas para el régimen de asalariados se propone un cambio de tasas impositivas, dejando el sistema únicamente con dos tasas, una de 5% para los que ganan menos de Q24,000 anuales y una de 7% para aquellos que ganan más que eso. Esta medida se considera favorable dado que implica una simplificación del sistema actual para asalariados, donde existen cuatro rangos de renta imponible, gravados a tasas progresivamente más altas de un 15% hasta un 31%. Sería importante evaluar el impacto de permanecer con dos tasas o si convendría reducirlo a una tasa única. Sin embargo, dado que las tasas propuestas son más bajas que las actuales, es necesario que vaya acompañado de una ampliación de la base tributaria, es decir, de la cantidad de trabajadores que pagan dicho impuesto. Esta medida es necesaria para que los ingresos de éste impuesto no disminuyan de forma significativa, lo cual no está contemplado en su totalidad por la propuesta de GPDF. Una medida que sí se contempla es eliminar la acreditación del IVA al ISR. Otra forma de ampliar la base (no incluida en la propuesta) es bajando la deducción única de Q36 mil, dado que esto deja fuera a más de 600 mil trabajadores adscritos al régimen de seguridad social.

Como una de las principales reformas al ISR, se propone la eliminación definitiva del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP de 2004-2007), actual Impuesto de Solaridad y Temporal de Apoyo (ISO). Las funciones de este tipo de impuestos es que de alguna manera, obligan a las empresas a revelar información acerca de sus niveles reales de ganancias que no podrían obtenerse fácilmente de otra manera. Característica que facilita de gran manera una labor que sería muy difícil en otros términos, lo cual ayuda la fiscalización por parte de la Administración Tributaria.

En Guatemala se mantienen dos formas de pago del ISR, una del 5% sobre los ingresos brutos y el otro el pago del 31% de las utilidades netas. El problema que esto representa, es que las empresas pueden eludir parte de la carga fiscal por medio de vehículos contables (Plan visión de país, 2004). El IETAAP o ahora el ISO sirven para asegurar un piso mínimo de recaudación para SAT, equivalente a "derecho de plaza" para hacer negocios en el país. El ISO no impone doble tributación al ingreso ya que dicho impuesto es acreditable al pago de ISR, siendo únicamente un anticipo de esta obligación. Es un instrumento creado para evitar la elusión de la carga tributaria.

Dentro de las mismas reformas al ISR, el GPDF propone la eliminación de cualquier exención del IVA respecto del ISR. Para Guatemala, la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas estimaron un gasto tributario de entre 14.0 y 16.3% del PIB para los años 2000-2005, lo que es elevado tomando en cuenta que la carga tributaria era del 11.2% del PIB para el 2005. Dichas estimaciones pueden variar dependiendo del sistema de cálculo (para

estimaciones más precisas este indicador fluctúa entre 3.3 y 7.3%). Para el año 2009, el gasto tributario del ISR ascendió a Q17,931.6 millones y representó el 5.89% del PIB y el 73.94% del gasto tributario total (SAT, 2010).

Parte del gasto tributario que se ha contabilizado se debe al tipo de exenciones existentes en el ISR. Para el año 2009, la acreditación del IVA por compras de bienes y servicios a que tienen derecho los trabajadores en relación de dependencia significó dejar de percibir Q1,972.6 millones, equivalente al 11% del gasto tributario del ISR. Sin embargo, la deducción anual única de Q36,000 ascendió a un gasto de Q8,788.2 o un 49.01% del gasto tributario del ISR (SAT, 2010). Es por éste motivo que recomendamos no sólo considerar la recomendación de GPDF, sino adicionalmente, la reducción del monto de la deducción única de Q36,000.

Cabe resaltar que el gasto tributario proveniente del ISR, es en menor medida explicado por parte de las personas jurídicas. Resultan ser más significativas las exenciones dirigidas a las rentas provenientes de las personas. El gasto tributario del ISR a las empresas en los últimos años ha representado alrededor del 16% del total de gasto para el ISR (SAT, 2008). Esta proporción ha variado poco en los años observados.

La complejidad del sistema tributario guatemalteco da lugar a la elusión del ISR. Por lo tanto, en una reforma integral al ISR, es necesario tomar en cuenta la complejidad del sistema tributario, es decir, los costos de pagar impuestos, vacíos legales, tramites a realizar, etc.

Por otro lado se pretende cobrar un impuesto a la repartición de dividendos, con la especificación que estarán exentos de este impuesto aquellos dividendos que sean reinvertidos. Es importante la exclusión de los dividendos que sean reinvertidos para no desincentivar la inversión y capitalización de las empresas. Esta sería una medida para incrementar la recaudación de ISR a través de personas físicas. Reforma al IVA

Dentro de las propuestas está incluido el establecimiento de dos sistemas de retenciones del IVA, uno para el IVA doméstico en aduanas y otro, aplicado a la fuente, para productores y distribuidores mayoristas de productos de consumo masivo. Este tipo de medidas facilitan en gran medida el cobro del IVA para la Superintendencia de Administración Tributaria, por lo cual se consideran medidas favorables.

Otra medida propuesta es el establecimiento de un impuesto, ad valorem de 3%, a la transferencia de bienes inmuebles. Esta medida se debe analizar a la luz del Decreto 20-2006 (Antievasión I), el cual incluye algunas disposiciones para estas transferencias también.

Finalmente, la propuesta incluye el fortalecimiento del régimen simplificado para el micro y pequeño contribuyente, resulta importante. Pues la complejidad del sistema tributario

guatemalteco está altamente correlacionada con la evasión fiscal. En el caso del IVA para el 2007, la tasa de incumplimiento fue de 27.8%.

De acuerdo al índice "*Doing Business"* elaborado por el Banco Mundial, en Guatemala existen alrededor de 25 pasos para pagar un impuesto. Para las micro y pequeñas empresas esto representa un costo adicional, en el cual la mayor parte decide no incurrir. Es un desincentivo para formalizarse, que afecta la carga tributaria, ya que la base se ve reducida a alrededor del 25% de la totalidad de potenciales contribuyentes.

7.2.2 Reformas al código tributario

Las reformas a la administración tributaria deben de ser un eje importante ante cualquier reforma fiscal. Primero, porque los resultados de una buena administración pueden tener efectos importantes en la carga tributaria, como el programa de cultura tributaria mencionado por el GPDF. Segundo, es importante que en ente encargado, en este caso la SAT, tenga las herramientas necesarias para poder supervisar el pago de los tributos.

Dentro de la propuesta los puntos que harían más eficiente el control de la SAT son:

- Interpretación de las normas tributarias. Se propone la inclusión de un artículo que amplíe las facultades de interpretación del directorio de la SAT.
- Estudio para la determinación de la factibilidad legal del arbitraje tributario. Se propone estudiar la posibilidad de utilizar el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de controversias en el ramo tributario.
- Acceso a información para fines tributarios

Durante recientes comisiones de trabajo organizadas por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2011), estos tres puntos surgieron como los de mayor preocupación por funcionarios y ex-funcionarios de la SAT:

El primero se debe a que las normas tributarias del país resultan muy complejas, lo que se presta a interpretación por parte del juez a cargo del caso y a la ambigüedad. Esto provoca que la justicia tributaria se vea mermada, causando imparcialidad en la aplicación de la ley. Por ello, otorgar una mayor facultad de interpretación para la SAT, significaría una menor ambigüedad dentro de las reglas tributarias.

La falta de acceso a la información por parte de la SAT también fue mencionada dentro de las comisiones de trabajo. El permitir a dicha entidad solicitar información a entidades financieras, permitiría disminuir la evasión de impuestos, lo que tendría efectos positivos sobre la carga tributaria, aun sin el aumento de tasas.

Estas medidas van de la mano de algunas propuestas incluidas en la iniciativa de ley 4317, conocida como Antievasión II. En esta se incluyen medidas para el fortalecimiento de la Administración Tributaria. Entre ellos, cabe mencionar el artículo 29 que incluye la

obligación de proporcionar a los funcionarios de la SAT, información sobre sus actos, contratos, actividades mercantiles, profesionales o de cualquier otra naturaleza, con terceros, que sea requerida a efecto de verificar la determinación o generación de tributos. Otra reforma contenida en esta iniciativa faculta a la SAT en instalar dispositivos de control o sistemas que le permitan obtener información sobre la producción, importación, distribución, compraventa, transporte o comercialización de bienes o servicios, y sobre la operación de tráfico de telecomunicaciones.

8 Bibliografía

Atkinson, A. (1973). How Progressive Should Income Tax Be in Essays in Modern Economics. Longman.

Banguat. (2008). Directorio Nacional para Establecimientos y sus Locales. Guatemala: Banco de Guatemala.

Barra, P., & Jorrat, M. (1999). Estimación de la evasión en Chile. Santiago de Chile: Departamento de estudios, Servicio de impuestos internos.

Cabrera, M. (2009). La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de Guatemala. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2010). Evasión y equidad en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Feldstein, M. (1999). Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. The Review of Economics and Statistics, 674.

Holcombe, R. (1983). Public Finance and the Political Process. Southern Illinois University Press.

ICEFI. (2007). Capitulo 2: La política tributaria en América Central. En I. C. Fiscales, La política fiscal en la enrucijada: el caso de América Central. Guatemala: ICEFI.

INE. (2006). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

INE. (2008). DINEL. Directorio Nacional de Empresas y sus Locales. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Madrid, B. (2011). Diccionario de economía. Recuperado el 6 de January de 2011, de MiMi.hu: http://es.mimi.hu/economia/impuesto_progresivo.html

UFM. (2010). Monitor Global de Emprendimiento: Informe Nacional. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.Aronson, R. J., P. Johnson, y P. J. Lambert (1994) "Redistributive Effect and Unequal Income Tax Treatment", The Economic Journal 104 (423), pp. 262-270.

Atkinson, A. (1973). How Progressive Should Income Tax Be in Essays in Modern Economics. Longman.

Atkinson, A. B, y F. Bourguignon (1991) "Tax-Benefit Models for Developing Countries: Lessons from Developed Countries", publicado en Tax Policy in Developing Countries, World Bank Symposium, Washington, The World Bank, pp. 216-226.

Atkinson, A. B, y H. Sutherland, (1988) Tax Benefit Models.

Atkinson, A. B., (1994) "The Distribution of the Tax Burden" en Modern Public Finance, editado por J. M. Quigley y E. Smolensky, Harvard University Press.

Auguste, S., & Artana, D. (2005). Guatemala: Impacto distributivo de la Reforma Fiscal 2004 y de algunas propuestas recientes. Argentina: FIEL.

Banco Mundial. (2005). Mapas de Pobreza y Desigualdad de Guatemala. Guatemala: Banco Mundial.

Banguat. (2008). Directorio Nacional para Establecimientos y sus Locales. Guatemala: Banco de Guatemala.

Banguat. (2010). Banco de Guatemala. Retrieved from www.banguat.gob.gt

Barro, R. (1989). The Ricardian Equivalence Approach to Budget Deficits. Journal of Economic Perspectives, 37-54.

Cabrera, M. (2007). Incidencia de los impuestos a la equidad en Guatemala 2005. Guatemala: ICEFI.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2003). Por una Política Efectiva de descentralización. Guatemala: CIEN.

CEPAL. (2004). Panorama Social de América Llatina. CEPAL.

CIEN (2003). "Análisis de los impedimentos a la competitividad: Asuntos Tributarios." Guatemala: CIEN, 2003. p 8.

Deaton, A., & Zaidi, S. (2002). Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis. Washington D.C.: Living Standards Measurement Study.

Feldstein, M. (1999). Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. The Review of Economics and Statistics, 674.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A Class of Descomposable Poverty Measures. Econometrica, 761-766.

Gasparini, L., Crosta, F., Fernandez, G., Haimovich, F., Horenstein, M., & Winkler, H. (2004). ¿Quiénes se Benefician del Gasto Público Social en Honduras? La Plata: CEDLAS.

Holcombe, R. (1983). Public Finance and the Political Process. Southern Illinois University Press.

Icefi. (2008). Tributación Directa en Guatemala. Guatemala: Cepal.

INE. (2006). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Guatemala: Instituto Nacional de Estadística.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2007). Historia de la Tributación en Guatemala. Guatemala: ICEFI.

International Monetary Fund. (2010). Guatemala: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement. Washington D.C.: IMF.

Mann, A. (2002). Guatemala: la incidencia del sistema tributario enel año 2001. mimeo.

Minfin. (2010). Gasto Público de la Administración Central Destinado a los Sectores Sociales Prioritarios 1996-2000. Obtenido de http://minfin.gob.gt

SAT (2004) "Estimación del Gasto Tributario de Guatemala, Periodo 2003-2005".

SAT. (Julio de 2009). Combate a la evasión tributaria: casos de alto impacto. Superintendencia de Administración Tributaria.

Schenone, O., & De la Torre, C. (2005). Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria. Banco Interamericano de Desarrollo.

UFM. (2010). Monitor Global de Emprendimiento: Informe Nacional. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.