

Reformas tributarias en Guatemala 2009-2012

Jonathan Menkos, ICEFI

CONTENIDO

I.	Introducción.....	4
II.	Reformas fiscales en Guatemala.....	4
A.	Descripción del sistema tributario a finales del año 2008.....	4
1.	Entorno económico y político hacia el año 2008	5
2.	Nivel y tendencias de la carga tributaria al año 2008.....	6
3.	Estructura tributaria	8
B.	Reformas fiscales durante el período 2009-2012	9
1.	Entorno económico y político.....	9
2.	Antecedentes de la reforma fiscal.....	11
3.	Reformas aprobadas	11
4.	Principales cambios respecto a la legislación anterior	22
5.	Caracterización de las reformas realizadas	25
C.	Análisis de incidencia impositiva del sistema tributario en el año 2011.....	28
1.	Análisis de la incidencia por impuesto	28
2.	Impacto global del sistema tributario.....	32
3.	Reformas aprobadas y su impacto distributivo	33
III.	Conclusiones y recomendaciones.....	36
IV.	Referencias.....	38

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Fuentes de financiamiento del gasto público (2003-2008)	6
Cuadro 2. Tramos de renta imponible del régimen simplificado sobre actividades lucrativas.....	18
Cuadro 3. Tramos de renta imponible régimen de asalariados	19
Cuadro 4. Resumen de medidas relacionadas con el ISR en la propuesta del GPDF	23
Cuadro 5. Resumen de medidas relacionadas con el IVA en la propuesta del GPDF.....	24
Cuadro 6. Otras medidas tributarias incluidas en la propuesta del GPDF.....	25
Cuadro 7. Principales cambios derivados de la Ley Antievasión 2	26
Cuadro 8. Principales cambios derivados de la Ley de Actualización Fiscal	27
Cuadro 9. Incidencia de los impuestos específicos (2012)	30
Cuadro 10. Resumen de la incidencia del sistema tributario (2012)	32
Cuadro 11. Impacto por decil de las medidas aprobadas en la Ley de Actualización Fiscal	35

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Evolución de la tasa de crecimiento anual y trimestral (2006-2008).....	5
Gráfica 2. Evolución de la carga tributaria (1995-2008)	7
Gráfica 3. Principales Fuentes de Ingresos Tributarios (2001-2010).....	9
Gráfica 4. Deuda pública (% del PIB)	10
Gráfica 5. Incidencia del pago del IVA (2011)	29
Gráfica 6. Incidencia del pago del ISR personal (2012).....	30
Gráfica 7. Incidencia de impuestos específicos (2012).....	31

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Metodología para analizar el impacto de las medidas tributarias	39
--	----

REFORMAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE GUATEMALA

I. INTRODUCCIÓN

Este informe describe las medidas de política tributaria realizadas en el año 2012 en Guatemala. Aunque este país no ha sido un tan activo como otros países en materia de reformas fiscales, la aprobación de la Ley de Actualización Fiscal y Ley Antievasión 2 son resultado de un proceso que da inicio en el año 2007. De hecho, este largo camino recorrido no es precisamente la culminación de estas reformas, ni una garantía para que estas se mantengan vigentes en el tiempo, debido a la vulnerabilidad que tienen las leyes fiscales ante recursos de inconstitucionalidad.

El objetivo general de este documento es contribuir al conocimiento en la región de los instrumentos de política fiscal que permiten mejoras sustantivas en los índices de distribución de los ingresos; aportar evidencia empírica para Guatemala sobre los efectos de las reformas tributarias y de programas públicos recientes sobre la equidad; y evaluar los efectos de potenciales cambios en la composición de ingresos y gastos públicos.

Para ello se presenta un documento que contendrá cuatro secciones. En la segunda sección se describen las principales características económicas y políticas que rodeaban al sistema tributario guatemalteco durante el período 2009-2012. A continuación, en la tercera parte, se describen las principales reformas realizadas en el período 2009-2012 y se finaliza con un análisis de sus rasgos predominantes. La cuarta sección analiza el impacto en la suficiencia, la contribución a la ampliación del espacio fiscal y posibles modificaciones en la estructura tributaria. Finalmente, se presentan las conclusiones en la sección quinta.

II. REFORMAS FISCALES EN GUATEMALA

A. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO A FINALES DEL AÑO 2008

Históricamente, el Estado guatemalteco ha sido débil e incapaz de atender las necesidades básicas de la población. Estas debilidades son consecuencia de factores vinculados a una ideología generalizada sobre el rol mínimo del Estado. Esto, a su vez, contribuye a que el Estado no cumpla un rol en resolver problemas sociales básicos, lo cual da lugar a un círculo vicioso en el que se alimenta mutuamente la incapacidad del Estado de actuar y la visión de que su actuación debe ser mínima.

Existe poca capacidad de movilización de recursos financieros a favor del erario público. Las explicaciones sobre esta debilidad parecieran estar mejor explicadas en el ámbito de las

relaciones de poder¹. En el ámbito político, el fortalecimiento de la carga tributaria ha sido uno de los temas más difíciles de abordar, producto de la correlación de poderes reales, con ciertas élites económicas que han tenido la capacidad de ejercer, por la vía de los recursos de inconstitucionalidad y de la movilización de los medios de comunicación, un poder de veto en materia tributaria.

1. ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO HACIA EL AÑO 2008

La fase de expansión de inicios de siglo finaliza en el año 2008. Estos años de auge económico estuvieron impulsados por un desempeño favorable de las exportaciones, crecimiento de las remesas familiares y por una fuerte expansión del crédito doméstico. La economía guatemalteca creció a una tasa del 6.3% en el año 2007. A partir del año 2008, el cual coincide con el cambio de gobierno, la actividad económica se desacelera junto con una fuerte escalada de los precios internos.

El Partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) gana las elecciones presidenciales del año 2008, liderado por Álvaro Colom, con un bajo apoyo en las urnas que se traduce en una pequeña bancada legislativa, sin la mayoría de los votos. Esta situación coincide con el rechazo del sector privado organizado y con un desgaste acelerado debido a distintas situaciones de índole² que involucraron a funcionarios de alto rango del organismo legislativo y ejecutivo.

**GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO ANUAL Y TRIMESTRAL (2006-2008)
(PORCENTAJES DE CRECIMIENTO INTERANUAL)**



Fuente: Banco de Guatemala

¹ Véase un completo análisis en Sánchez (2009).

² La confesión póstuma del abogado Rodrigo Rosenberg, que acusa al Presidente y a su esposa de ser los culpables de su muerte. También pueden mencionarse escándalos de corrupción que involucraron a altos funcionarios del gobierno y del partido oficial.

La actividad económica se desaceleró fuertemente en el año 2008. Prueba de ello es que durante el segundo trimestre del año 2007 el crecimiento trimestral interanual había alcanzado cerca del 8% y se éste redujo a tan solo 3% a inicios del año 2008. Esta fuerte desaceleración estuvo impulsada por la caída en el sector construcción, el cual había sido uno de los principales motores del crecimiento económico en los años anteriores. Por el lado de la demanda agregada, las caídas en la inversión y en las importaciones fueron notorias.

En el año 2008, los precios al consumidor aumentaron de forma acelerada, ya que al mes de julio 2008 la tasa de inflación interanual llegó al 14.2%. Los precios aumentaron con mayor intensidad en los productos derivados del petróleo y en los alimentos. De hecho en “el primer semestre de 2008, cuando se evidenció un escenario de elevado incremento en los precios domésticos de la canasta básica de alimentos, el cual llegó a un 23% en el mes de julio, según datos del INE” (Icefi, 2009).

La baja en la actividad económica, principalmente en las importaciones, incidió en una merma importante en los ingresos fiscales. Los aranceles y el impuesto a la distribución del petróleo mostraron caídas superiores al 5% en el año 2008. Por su parte, el IVA importaciones que había sido el principal impulsor del aumento de la carga tributaria en años previos, mostró un crecimiento modesto del 6%, sumamente inferior al alcanzado en 2007 (22%).

La combinación de una baja del gasto público y de una caída aún mayor de los ingresos fiscales dieron como resultado un aumento en el déficit fiscal, de 1.4% al 1.6% del PIB de 2007 a 2008. La contención del gasto público, sin embargo, no afectó a los programas sociales, ya que educación, salud y el rubro de agua y saneamiento crecieron por encima del 14% en el año 2008.

2. NIVEL Y TENDENCIAS DE LA CARGA TRIBUTARIA AL AÑO 2008

El sector público guatemalteco cuenta principalmente con impuestos para financiar el gasto público. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, de cada 10 quetzales de gasto público, 8 fueron financiados con impuestos. Además, la proporción de ingresos no tributarios es muy baja, tan solo 5%. Por otro lado, debe notarse que en el año 2008 la proporción de gasto financiado por deuda del 12.3%.

CUADRO 1. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO (2003-2008)
(PORCENTAJES)

	% del PIB	% del gasto total
Gasto total	14.1	100.0
Ingresos tributarios	11.6	82.0
Ingresos no tributarios	0.8	5.6
Ingresos de capital	0.0	0.1
Deuda pública	1.7	12.3

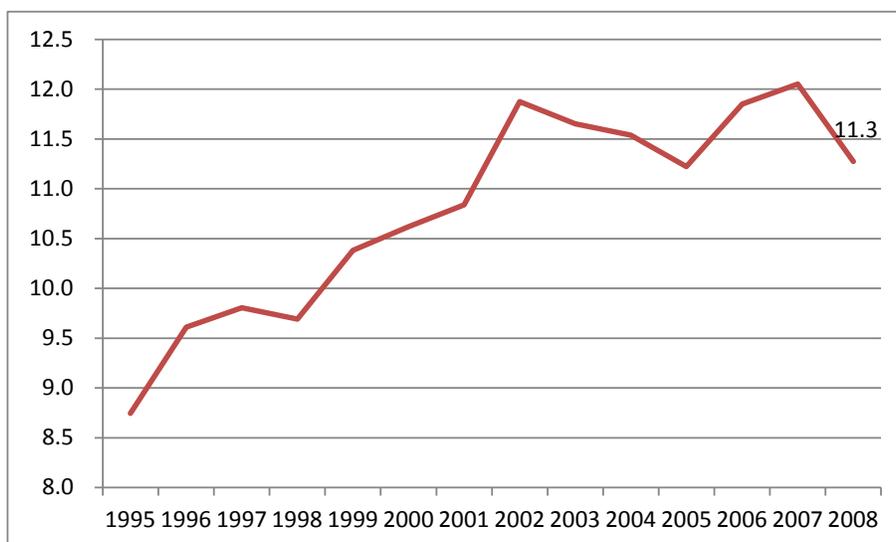
Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas

La carga tributaria sigue siendo la más baja de América Latina, a pesar de haberse incrementado de 7.5% del PIB en 1990 a 12.1% para el año 2007, aunque en el año 2008 bajó al 11.3%. Ello, a pesar de los esfuerzos que ha realizado el país por incrementar la carga tributaria según lo establecido en los Acuerdos de Paz, según los cuales la carga tributaria para el año 1998 debía ser superior en 50% a la registrada oficialmente en 1995; cifra equivalente al 13.2% del PIB.

Es importante reflexionar sobre que existen otros países en América Latina con niveles tan bajos de carga tributaria como Guatemala. Por ejemplo, Panamá, México y Paraguay tienen niveles de carga tributaria de 10.6%, 8.9% y 12.6%. Sin embargo, al agregar los ingresos totales de gobierno, que incluyen otros ingresos no tributarios, totalizan 19.2% para Panamá, 15.2% para México y 17.6% en Paraguay.

La tendencia de la carga tributaria de los últimos años es de grandes altibajos. Primero, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz aumentó de forma sostenida. Posteriormente, bajo el gobierno del FRG (Alfonso Portillo 2000-2003), sigue subiendo de forma irregular, como resultado de modificaciones tributarias que se dieron bajo un clima de confrontación con el sector privado organizado guatemalteco, quien interpuso recursos de inconstitucionalidad que siendo validados por la Corte de Constitucionalidad eliminaron algunos impuestos aprobados. Posteriormente, bajo el gobierno del partido GANA (2004-2007), la recaudación sube como resultado de nuevas medidas tributarias aprobadas y de un escenario económico muy favorable. En el año 2008 (véase la gráfica anterior), la carga tributaria sufre una caída.

**GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA (1995-2008)
(PORCENTAJES DEL PIB)**



Fuente: elaboración propia basada en datos del Minfin

3. ESTRUCTURA TRIBUTARIA

El sistema tributario guatemalteco está sostenido por dos pilares fundamentales: el IVA y el ISR. Solamente estos dos impuestos equivalen entre un 75 y 80% del total de impuestos cobrados en el país. De acuerdo a la Gráfica 3, el IVA ha tenido una participación dominante y creciente en el total de los ingresos del Gobierno Central, habiendo aumentado su participación de alrededor del 22% en 1986 a poco más del 47% a partir del año 2007. Si bien la recaudación del impuesto se compone de estos dos rubros, consumo doméstico e importaciones, también es importante tomar en cuenta que el gobierno devuelve impuestos a ciertas actividades, como a las exportaciones. Como estas actividades cobran una tasa cero, el gobierno devuelve a los exportadores una suma anual; solo durante el período 2005-2008, estas devoluciones han oscilado a un valor cercano al 0.7% del PIB.

El Impuesto sobre la Renta ha mantenido una participación menor, habiendo alcanzado el punto más alto en 2008 con 29.1% en el total de impuestos. En el caso del ISR es importante explicar con mayor detalle cómo está conformado. Primero, el ISR se ha apoyado en impuestos auxiliares que se cobran sobre los ingresos brutos o activos netos, estos impuestos han tenido distintos nombres: Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), Impuesto Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (Ietaap) y, en su versión actual, que fue aprobada en el año 2008, denominada Impuesto de Solidaridad (ISO). Este impuesto funciona como un pago adelantado del ISR, y es muy importante en la recaudación tributaria por las debilidades de recaudación que muestra el ISR. Es un pago adelantado porque puede acreditarse al pago de los tres siguientes años del ISR, y si quedar algún saldo, puede usarse como un gasto deducible de los ingresos totales.

Durante este período, es importante destacar en el ISR en Guatemala, la existencia de dos regímenes: el régimen general que grava los ingresos brutos a una tasa del 5% y el régimen optativo que cobra una tasa del 31% de impuestos sobre los ingresos netos (ingresos brutos – gastos o costos deducibles). En el caso del régimen optativo existe la obligación de pagar también el impuesto mínimo o ISO, además que no pueden deducirse más del equivalente al 97% de los ingresos brutos.

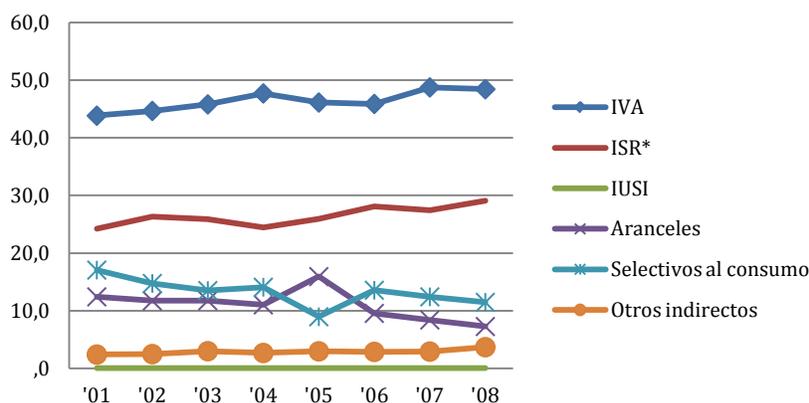
Tercero, el ISR también puede dividirse en el que pagan las personas individuales y el que pagan las personas jurídicas o empresas. En el caso de las personas individuales, al año 2008, existían los siguientes regímenes:

- ISR sobre asalariados (relación de dependencia): En este caso las personas pagan sus impuestos de acuerdo con una tabla progresiva de tasas y tienen una serie de deducciones y créditos, como el del IVA pagado por sus compras.
- ISR sobre personas individuales no mercantiles: Son aquellas que prestan servicios personales, pero que no se dedican al comercio. Se incluyen dentro de esta categoría a los servicios profesionales. También están incorporadas acá las nuevas formas de contratación laboral donde personas en relación de dependencia obtienen sus ingresos por esta forma, regularmente optando por el régimen del 5%, pero sin cobertura de

seguridad social ni prestaciones laborales. También pueden optar al régimen optativo, pero deben pagar ISO.

- ISR sobre personas individuales mercantiles: Régimen similar al anterior, pero aplicado al comercio. Tiene una pequeña diferencia muy importante. Las personas de este régimen pueden usar el crédito fiscal del IVA.
- Régimen simplificado, para aquellos contribuyentes que ganan menos de Q.72,000 al año pueden pagar una cuota del 5% sobre sus ingresos. Esta cuota comprende el pago del ISR y están exentos del IVA.

GRÁFICA 3. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS TRIBUTARIOS (2001-2010)
(% DEL INGRESO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MINFIN

En lo que se refiere a los impuestos al comercio internacional, éstos reflejan una tendencia decreciente en la participación de los ingresos totales, lo que se explica por el proceso de apertura económica y desgravación arancelaria en las últimas décadas. El punto más alto alcanzado durante este período es en 1986 con una participación de 26.8% del total de ingresos del Gobierno Central, y su punto más bajo en 2006 (preliminarmente) con un 9%. Finalmente, en lo que respecta a los Impuestos Selectivos a la Producción y al Consumo, su participación en los ingresos totales del Gobierno Central ha estado, en esta muestra, entre el 10% y el 15%.

B. REFORMAS FISCALES DURANTE EL PERÍODO 2009-2012

1. ENTORNO ECONÓMICO Y POLÍTICO

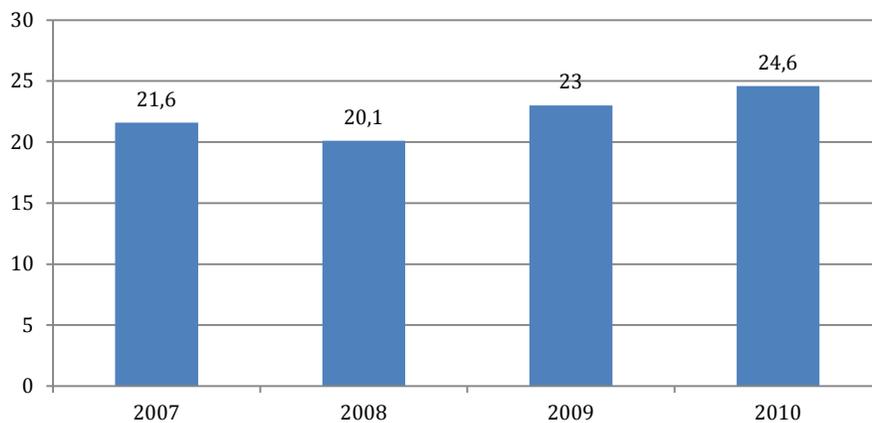
Las finanzas públicas se deterioraron sustancialmente a partir del año 2009. Como prueba de ello, el déficit fiscal aumentó hasta un 3.30% del PIB durante el año 2010, luego de que en promedio había estado en niveles del 1.7% durante los años 2001-2008. No se había observado un déficit superior al 3% desde el año 1999.

El aumento en el déficit fiscal a partir del año 2009 fue resultado de una caída en los ingresos totales del gobierno, desde 12.8% en el año 2007 hasta situarse entre 11.2-11.3% durante los años del 2009 y 2010. Como el déficit fiscal ha estado por encima del 3%, prácticamente la mitad del desbalance fiscal se explica por la baja en los ingresos del gobierno. La baja en los ingresos totales se explica a su vez por la reducción en los ingresos tributarios, desde 12.1% en el año 2007 hasta 10.5 en los años 2009 y 2010.

El gasto total del gobierno central se mantuvo en 14.2% del PIB en el año 2009, valor similar al promedio registrado en los años 2001-2008. En los años siguientes, 2010 y 2011, el gasto se incrementa a un promedio del 14.7%. Esta alza en el gasto del gobierno responde a un mayor incremento del gasto corriente (creció hasta un 45% del año 2008 al 2011) y a un estancamiento del gasto en capital, que subió tan solo 16.9% en 3 años. Como resultado de la baja en el gasto de capital, éste se redujo como proporción del producto interno bruto del 4.5% en 2007 al 4.1 en los años 2009-2010. El alza del gasto corriente estuvo impulsada por el incremento en las transferencias a los hogares (principalmente por las transferencias monetarias condicionadas) y por el incremento en la planilla del magisterio (mayores contrataciones y alza en los salarios). Las limitaciones en el financiamiento del gasto público se han reflejado en una contracción en los recursos dirigidos hacia la inversión pública.

El mayor pago de intereses es resultado de un incremento en el tamaño de la deuda pública interna. El endeudamiento público interno aumentó significativamente de los años del 2007 al 2010. Según estimaciones del Banco de Guatemala, la deuda interna subió desde 9.2% en 2007 a 11.1% en 2010. En el caso del endeudamiento externo, aumentó de 12.4% en 2007 al 13.5% en 2010. En el lapso de 3 años, el endeudamiento público del gobierno central subió en casi 5 puntos del PIB.

GRÁFICA 4. DEUDA PÚBLICA (% DEL PIB)



Fuente: Banguat

2. ANTECEDENTES DE LA REFORMA FISCAL

Los antecedentes para una agenda de reforma fiscal en Guatemala se pueden rastrear hasta los Acuerdos de Paz de 1996, el Pacto Fiscal de 2000, y el trabajo de las comisiones de seguimiento del pacto fiscal. La última de estas comisiones que funcionó fue el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF), cuyo mandato específico fue la preparación de una propuesta de reforma fiscal integral. El GPDF funcionó entre agosto de 2006 y enero de 2008, terminando su mandato al presentar su *Propuesta de Modernización Fiscal*. Esta propuesta es integral en el sentido que planteó acciones y reformas en calidad y prioridad del gasto público, transparencia fiscal y reforma tributaria.

Durante la administración gubernamental del presidente Colom (2008-2011), el gobierno fracasó en repetidas ocasiones en sus intentos por lograr que el Congreso de la República aprobara las iniciativas de ley que implementarían el componente de reforma tributaria de la propuesta del GPDF, debido principalmente a razones de naturaleza política.

Ante el deterioro de las finanzas públicas guatemaltecas derivadas por el golpe de la *Gran Recesión* de 2009, en julio de 2011 un grupo de 40 expertos en política fiscal y ex Ministros de Finanzas y Economía, denominado G-40, hizo un llamado público reiterando la urgente necesidad de aprobar una reforma tributaria. Además, el G-40 preparó una adenda a la Propuesta de Modernización Fiscal del GPDF en materia de calidad y transparencia del gasto público, en la cual hizo un balance de los avances logrados durante el gobierno de Colom y los desafíos pendientes y emergentes.

En las elecciones generales de finales del año 2011 resultó ganador el ex general del ejército Otto Pérez Molina, líder del Partido Patriota (PP). Luego de conocer el resultado electoral, en noviembre de 2011 el futuro Ministro de Finanzas Públicas designado por Pérez Molina comenzó a negociar una reforma tributaria basada en el pacto fiscal, o sea los proyectos de ley originales basados en la propuesta del GPDF, y que habían sido elaborados en 2008 por el Ministerio de Finanzas Públicas. Con los proyectos de ley listos, el PP inició acercamientos con el sector empresarial organizado en el Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF). Esta negociación concluyó exitosamente en enero de 2012.

El acuerdo político alcanzado entre el nuevo gobierno y el CACIF se concretó en la aprobación de la reforma. De hecho, en términos generales, la misma propuesta técnica de reforma tributaria que sufrió bloqueo político durante 4 años, se aprobó en pocas semanas al inicio de 2012.

3. REFORMAS APROBADAS

Como parte de las negociaciones entre el gobierno de Colom y el CACIF, se propuso rescatar de los proyectos originales todas las medidas para el combate a la evasión tributaria, la defraudación aduanera y el contrabando, iniciativa de la cual surgió la denominada *Ley*

*Antievasión 2*³. Aunque ya en junio de 2010 el gobierno y el CACIF habían consensuado la aprobación de la ley mencionada, no fue aprobada sino hasta el año 2012. Además de la *Ley Antievasión 2*, el gobierno que tomó posesión en el año 2012 preparó una iniciativa de ley, denominada “Ley de Actualización Tributaria” que incluye todo el contenido de la propuesta del GPDF. La iniciativa de Ley de Actualización Tributaria fue presentada el 2 de febrero de 2012, y en tiempo récord dictaminada favorablemente sólo 11 días después. Ambas iniciativas de ley entonces se complementan, y en términos generales conjuntamente corresponden a los proyectos de ley elaborados en 2008 por el Ministerio de Finanzas Públicas, con base a la propuesta del GPDF. Ambas iniciativas de ley fueron aprobadas de la siguiente forma: En primer lugar, se aprueban las “**Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando**”, coloquialmente conocida como *Ley Antievasión 2*, Decreto del Congreso de la República número 4-2012, aprobado el 26 de enero de 2012. Posteriormente, se aprueba la **Ley de Actualización Tributaria**, Decreto del Congreso de la República número 10-2012, aprobado el 16 de febrero de 2012.

a) LA LEY ANTIEVASIÓN 2

Esta ley modifica los siguientes impuestos y disposiciones tributarias: Impuesto Sobre la Renta (ISR); Impuesto al Valor Agregado (IVA); reformas a la Ley Antievasión 1 (Decreto 20-2006); Impuesto de Circulación de Vehículos Terrestres y Marítimos; Reformas al Código Tributario; Reformas al Impuesto al Tabaco, y al Código Penal. A continuación se presenta una breve descripción de los cambios realizados.

(1) REFORMAS AL ISR

Buscan facilitar la fiscalización y el control tributario del ISR vigente a inicios del año 2012, sin modificar tasa alguna. Mejora la normativa para la emisión de *facturas especiales*⁴ por cuenta de exportadores de productos agropecuarios y otros contribuyentes que adquieren productos en áreas rurales, aplicando una retención en calidad de pago definitivo sobre una renta presunta, con el propósito de introducir un mecanismo de control a la devolución del crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado a los exportadores.

Fortalece el control sobre los costos y gastos deducibles en el régimen de 31% sobre utilidades (renta neta), denominado régimen optativo. Establece la obligación de efectuar retenciones en la fuente para el régimen simplificado de 5% sobre renta bruta. Además, dado

³ Esta iniciativa de ley recibió este nombre porque se visualizó como una segunda fase de las *Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, Decreto 20-2006*, conocida como *ley antievasión*.

⁴ Las facturas especiales son aquellas que el comprador puede emitir a nombre de su proveedor, cuando este no está registrado.

que en Guatemala existen dos regímenes del ISR, se establece la condición de contar con una solvencia fiscal para obtener la autorización para cambiar de régimen del ISR.

(2) REFORMAS A LA LEY DEL IVA

Introduce mejoras al control de contribuyentes exentos; fortalece los requerimientos formales y los procedimientos para el control, fiscalización y documentación del crédito fiscal (se agrega la factura electrónica como documento válido para el reconocimiento del crédito fiscal); se incorporan controles para el débito fiscal⁵; se agrega la obligatoriedad de emitir facturas por cualquier faltante en el inventario y crea un régimen nuevo para el pequeño contribuyente.

El cambio en el régimen del pequeño contribuyente elimina anomalías importantes que existían en el tratamiento del crédito fiscal. De las tres opciones que tenía el modelo anterior, la más simple era un impuesto trimestral de 5% sobre las ventas de los contribuyentes cuyos ingresos no excedieran los Q 60 mil anuales (US\$ 7,600), dejándolos además exentos del ISR. Además las facturas de los pequeños contribuyentes generaban un débito fiscal del IVA equivalente al 5% de las ventas declaradas, pero para los compradores, generaban crédito fiscal del 12% sobre las compras a pequeños contribuyentes. Esta anomalía constituía un incentivo perverso que propició que un grupo importante de los proveedores de grandes empresas se inscribieran como pequeños contribuyentes, con el sólo propósito de beneficiar al comprador de sus productos con crédito fiscal espurio. El nuevo régimen de pequeño contribuyente corrige el problema, ya que ahora las facturas que emiten estos contribuyentes no generan crédito fiscal. Adicionalmente, se convierte en un *mono tributo* directo de 5% mensual sobre ventas, con exención de ISR. Además, el criterio de elegibilidad se amplió para todo tipo de personas (antes excluía a los profesionales⁶), y además se actualizó parcialmente, ya que el límite de los ingresos anuales para ser considerado pequeño contribuyente se elevó de Q 60 mil a Q 150 mil anuales (alrededor de US\$ 19,200 anuales)⁷. El nuevo régimen de pequeño contribuyente es una medida de ampliación de la base tributaria que empezará a generar recursos adicionales en el corto plazo (durante el segundo trimestre de 2012).

Además, se incorporan mejoras en la normativa para la emisión de facturas especiales por cuenta de exportadores de productos agropecuarios, artesanales y productos reciclados; así

⁵ En caso de que un contribuyente reporte precios promedios de venta menores al costo de producción o adquisición durante un período de tres meses, la administración tributaria podrá realizar ajustes al débito fiscal.

⁶ La idea era que se presumía que un profesional tenía una renta por arriba del límite del régimen. Sin embargo, la realidad de subempleo en Guatemala generó situaciones injustas, en la que profesionales obligados a desempeñar trabajos con muy baja remuneración (menos de Q 60 anuales), no podían acceder a este régimen.

⁷ El monto de Q 60 mil anuales fue establecido en 1992, el cual considerando la inflación es equivalente a Q 248,605 a precios de 2012. Por lo tanto, aunque se actualizó el valor mínimo para ser pequeño contribuyente, quedó por debajo del monto equivalente a precios de 1992.

como requerimientos sobre la documentación que respalda la determinación del IVA en el caso de bienes inmuebles y vehículos.

(3) REFORMAS A LA LEY ANTIEVASIÓN 1.

Se fortalecen los mecanismos administrativos, haciéndolos consistentes con las reformas a las leyes del ISR y del IVA. Adicionalmente, fortalece los requerimientos y condiciones para la obligatoriedad de declarar por medios electrónicos. Se incluyeron modificaciones para obligar a que los contribuyentes realizaran por medios bancarios aquellas operaciones superiores a Q.30 mil (US\$3,800) que respaldan costos y gastos deducibles. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad declaró con lugar un recurso impuesto y por ello recobró su vigencia la norma anterior, en la cual la obligación empezaba a partir de los Q.50 mil (US\$6,330).

(4) REFORMAS AL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Se fortalecen las facultades de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), y las obligaciones de los contribuyentes. Se amplía la obligación de los contribuyentes a proveer información, y se facultó a la SAT a instalar dispositivos de control en cadenas de producción, transporte o distribución. Se ampliaron las facilidades de pago para los contribuyentes, se aclararon las normas referentes a la prescripción de las obligaciones tributarias y la declaración de incobrabilidad. Se creó la constancia de solvencia fiscal, documento que se requerirá para actuar como auxiliar de las funciones públicas aduaneras y tributarias (gestores), a los contratistas y proveedores del Estado y a personas o entes exentos. Se actualiza el marco sancionatorio en materia tributaria, revisando el cálculo de multas, cierre temporal de negocios no inscritos como contribuyentes o por otras faltas, y otras sanciones. Se norman mecanismos modernos de firma u otras formas de comunicación electrónica con la SAT. Se mejora la normativa para las modalidades de impugnación, incluyendo los recursos de revocatoria y ocurso, y lo referente al silencio administrativo.

Esta reforma creaba la figura de la simulación fiscal, facultando a la administración a sancionarla. Sin embargo, la Cámara del Agro interpuso un recurso de inconstitucionalidad que fue declarado con lugar, por lo cual se decretó la suspensión parcial de esta modificación.

(5) REFORMAS A LA LEY DE TABACOS Y SUS PRODUCTOS.

En noviembre de 2010, la Corte de Constitucionalidad (CC), sentenció la inconstitucionalidad de la norma que equiparaba el impuesto al consumo de cigarrillos importados a los de producción nacional. Por ello, esta reforma estableció una nueva base imponible del impuesto,

superando la causal de la inconstitucionalidad. Esta reforma, si bien es cierto recupera la aplicación del impuesto aplicable a los cigarrillos importados, es menor a la versión anterior. Tanto el fallo de la Corte como esta reforma reiteran las severas restricciones jurídicas vigentes en Guatemala a la aplicación de impuestos específicos. En particular, confirman el impedimento legal a usar el impuesto específico al consumo de cigarrillos como una herramienta efectiva que desincentive el tabaquismo.

(6) OTRAS

En el caso de las reformas al Código Penal, se tipifica como delito la simulación fiscal, incluyendo la emisión fraudulenta o la falsificación de facturas. Mientras tanto, las Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Circulación De Vehículos Terrestres, Marítimos Y Aéreos, se establecen multas y e intereses por atraso o incumplimiento en el pago. Finalmente, se reforma la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial Para Protocolos, donde se actualiza el impuesto del papel sellado de Q 1 a Q10 por hoja, y se reforzaron los requerimientos para documentar el pago de dividendos (únicamente para 2012, ya que a partir de 2013 la distribución de dividendos queda gravada con el ISR, y no con el timbre fiscal). Finalmente, se corrigieron disposiciones administrativas, incluyendo la relación entre la SAT y el Colegio de de Abogados y Notarios de Guatemala, para optimizar los costos de distribución y venta de los timbres fiscales y el papel sellado.

b) LA LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA

La ley de actualización tributaria está organizada en siete libros, dado que modifica un número igual de normas impositivas. Los impuestos modificados por esta ley son los siguientes: ISR, IVA, Ley aduanera nacional, Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (ISCV), y la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos.

En términos de su importancia, tanto en la cantidad de artículos que abarca en la ley, como en la modificación que realiza al sistema tributario guatemalteco, la parte más importante de esta ley son las disposiciones relacionadas con el ISR.

(1) IMPUESTO SOBRE LA RENTA

La *Ley de Actualización Fiscal* contiene una ley del ISR completamente nueva, basada en la propuesta del GPDF de 2008. Según lo acordado por el GPDF, este nuevo ISR pretendía implementar en Guatemala un sistema de imposición dual, con una estructura legal de tipo cedular. Las diferencias de forma entre la nueva ley y la anterior son importantes. En particular, el artículo 243 de la Constitución Política de la República prohíbe la doble o múltiple tributación, definiendo que ocurre cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición. Entonces, bajo la ley del ISR anterior, sería

inconstitucional gravar las utilidades de las empresas y también los dividendos que reciben los accionistas (originados en las utilidades ya gravadas). Por esta razón, en el ISR anterior la distribución de dividendos estaba exenta del ISR, y por otro, al no cambiar la estructura de la ley, la restricción constitucional hace imposible la aplicación de un ISR dual en sentido estricto.

En la nueva ley, se mantiene la estructura cedular con cuatro regímenes:

- renta de las actividades lucrativas (con dos subregímenes, sobre utilidades y simplificado);
- renta del trabajo en relación de dependencia (trabajadores asalariados);
- rentas del capital, ganancias y pérdidas de capital; y,
- rentas de no residentes.

Cada uno de estos regímenes tiene un diseño distinto. Así, las utilidades de las empresas están gravadas en el régimen de *renta de las actividades lucrativas*, mientras que los dividendos que reciben los accionistas están gravados en el *régimen de rentas de capital*, con hechos generadores distintos, sujetos pasivos y períodos de imposición distintos, por lo que en teoría se supera el riesgo de inconstitucionalidad. Seguramente la apuesta del GPDF por aplicar una estructura cedular con el objetivo de salvar el ISR de la restricción constitucional, deberá superar las pruebas de las impugnaciones que, según lo muestra la historia tributaria guatemalteca, tarde o temprano serán interpuestas en contra del nuevo ISR (Véase Fuentes y Cabrera, 2005).

La nueva ley del ISR contiene una redacción ordenada y sistemática, que facilita su comprensión y cumplimiento. Es moderna porque, entre otras características, contiene normas internacionales, control de precios de transferencia, normas de subcapitalización, conceptos de establecimiento permanente y de residente. Amplía las bases imponibles, gravando ingresos que actualmente no tributan, y amplía el ámbito de aplicación subjetivo, aclarando quiénes son los contribuyentes y los agentes de retención.

A continuación se presenta un resumen de las principales disposiciones sobre el ISR contenidas en la Ley de Actualización Fiscal.

(i) DISPOSICIONES GENERALES

Establece como objeto del impuesto toda renta que obtengan las personas individuales, jurídicas, entes o patrimonios, sean éstos nacionales o extranjeros, residentes o no en el país, domiciliados o no en el país. De manera novedosa, establece cuáles son las rentas de fuente guatemalteca, independientemente que en los respectivos títulos, éstas puedan gravarse o quedar exentas, y clasifica las rentas: de las actividades lucrativas, rentas del trabajo, y las rentas del capital y las ganancias y pérdidas de capital. Uno de los objetivos del GPDF era que el nuevo ISR siguiera el denominado esquema de *renta nacional reforzada*, en el cual se gravan

las rentas de capital obtenidas en Guatemala y las obtenidas fuera del territorio nacional por residentes, así como las rentas obtenidas en el país por no residentes.

Sin embargo, derivado de la negociación de la reforma se suprimieron las disposiciones que permitían gravar las rentas de capital, y las ganancias o pérdidas de capital percibidas o devengadas fuera de Guatemala por residentes. Es decir, el nuevo ISR incumplió el objetivo del GPDF de reformar el criterio de renta nacional, con elementos aislados del esquema de renta mundial. Sin embargo, el nuevo ISR sí avanzó al establecer los conceptos de: residente y establecimiento permanente, aun cuando la redacción final de la Ley aprobada dificulta la aplicación y administración de dichos elementos tributarios.

(ii) RENTA DE LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS

Las actividades lucrativas como hecho generador del impuesto incluyen: las rentas originadas en actividades civiles, comerciales, bancarias, financieras, industriales, agropecuarias, forestales, pesqueras, de explotación minera o de otros recursos naturales; las provenientes de servicios públicos, como el suministro, entre otros, de energía eléctrica, agua o telefonía y comunicaciones, las provenientes del ejercicio de profesiones, entre éstas, las liberales, los oficios y las artes.

Se incluye como sujetos pasivos las unidades productivas que dispongan de patrimonio y generen rentas afectas. La base imponible se establece mediante dos regímenes:

- el Régimen sobre Utilidades de Actividades Lucrativas y
- el Régimen Opcional Simplificado sobre ingresos de Actividades Lucrativas.

Se incorpora en el cálculo de la base imponible de las actividades lucrativas, normas de valoración o precios de transferencia que contienen principios y estándares internacionales de acuerdo con el modelo convenido técnicamente a nivel regional por el Consejo de Secretarios y Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana.

Estas normas de valoración constituyen un aporte novedoso, técnico y moderno para reducir las prácticas de evasión y elusión tributarias, cuando los ingresos tributarios han sido alterados por la existencia de condiciones comerciales o financieras anómalas entre partes relacionadas, aclarando que se consideran relacionadas, únicamente a nivel internacional, entre una entidad residente en Guatemala y una en el Extranjero, y que no se habrían dado de no ser por el hecho de la vinculación⁸.

⁸ La regulación se sustenta en el principio de libre competencia, define los efectos de la ley sobre las partes relacionadas y formula mecanismos de comunicación de los contribuyentes con la administración tributaria al introducir la posibilidad de acuerdos de precios por anticipado, seguridad que ha sido válida en otras jurisdicciones. Se propone la aplicación en Guatemala de cinco métodos estándar a nivel internacional para determinar el valor de las operaciones en condiciones de libre competencia y un sexto método de valoración para importar o exportar mercancías.

El *Régimen Sobre Utilidades de Actividades Lucrativas* individualiza los costos y gastos deducibles y los requisitos y condiciones para poder deducirlos al introducir normas de subcapitalización para la deducción de intereses. Esta nueva normativa para los costos y gastos deducibles constituye uno de los principales potenciales para generar recaudación adicional mediante este régimen del ISR.

El tipo impositivo para los contribuyentes que opten por el Régimen de Utilidades de las Actividades Lucrativas se reducirá gradualmente del 31% al 25%.

El *Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas* propone un esquema progresivo muy simple con dos tasas marginales sobre ingresos bruto, como se muestra en el siguiente cuadro. La gestión del impuesto contiene disposiciones atinentes a la declaración y pago y prioriza el pago del impuesto mediante retención en la fuente.

CUADRO 2. TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE DEL RÉGIMEN SIMPLIFICADO SOBRE ACTIVIDADES LUCRATIVAS

Renta Mensual	Tasa
Miles de Q	Marginal
0 a Q 30,000	5%
Q 30,000 en adelante	Q 1,500 + 7% sobre el excedente de Q 30,000 mensuales

Fuente: elaboración propia

(iii) RENTA DEL TRABAJO EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

Grava la renta del trabajo asalariado. Entre las exenciones destacan el aguinaldo y la bonificación anual (bono 14), ambos hasta el 100% del sueldo mensual. Además, se da una fuerte reducción de la cantidad de deducciones que existían en la ley anterior. Para compensarlo, se incrementó el mínimo vital en la forma de una deducción única, de Q 36 mil a Q 48 mil anuales, con la posibilidad de ampliarlo hasta Q 60 mil anuales, contra la presentación de una planilla de facturas por lo consumido por el trabajador asalariado en el año. Con esta ampliación, quedan exentos los trabajadores con salario menor a Q 5,500 mensuales (alrededor de US\$ 700 mensuales), es decir, al 90% de los trabajadores asalariados de Guatemala (véase más adelante el ejercicio de simulación del impacto de la reforma).

Uno de los cambios más significativos es la eliminación del crédito del IVA a cuenta del ISR que la ley anterior concedía a los trabajadores asalariados. Este crédito fue creado en 1992, como un mecanismo para incentivar a los consumidores a exigir la factura en sus compras, y de esta manera compensar la debilidad de la administración tributaria para fiscalizar apropiadamente el IVA. Sin embargo, este crédito degeneró en una distorsión significativa de este régimen del ISR, no sólo horadando la base del impuesto e incluso creando incentivos perversos para defraudar al fisco, incluyendo el surgimiento de un “mercado” de facturas falsas para elevar el valor de la planilla del IVA. Aunque no fue propuesto por el Ejecutivo, el Congreso decidió aprobar esta ampliación del mínimo vital contra la presentación de la

planilla de facturas, con el propósito de no perder el incentivo para exigir la factura, pero moderando significativamente el *canibalismo* entre los dos impuestos.

El principal compensador para la supresión del crédito del IVA a cuenta del ISR de los trabajadores asalariados fue la reducción sustancial en las tasas. Además de simplificar el esquema, pasando de cuatro a dos tasas marginales aplicables a igual número de rangos de renta imponible, las tasas aprobadas son sustancialmente menores, según la tabla siguiente:

CUADRO 3. TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE RÉGIMEN DE ASALARIADOS

Ley anterior

Renta Imponible Miles de Q	Tasa Marginal
0 - 65	15%
65 - 180	20%
180 - 295	25%
295 - en adelante	31%

Nueva ley

Renta Imponible Miles de Q	Tasa Marginal
0 - 300	5%
300 - en adelante	7%

Permanecen deducciones para donaciones, toda vez no excedan el 5% de la renta bruta, para las cuotas por contribuciones al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otros sistemas previsionales, y las primas de seguros de vida.

**(iv) RENTA DEL CAPITAL, GANANCIAS Y
PÉRDIDAS DE CAPITAL**

Generan el impuesto la obtención de rentas de capital y la realización de ganancias de capital obtenidas en Guatemala. Son rentas de capital la distribución de dividendos (se les exonera del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolo), los intereses y las rentas por arrendamiento de bienes muebles. A su vez, se gravan las rentas por ganancias de capital y los incrementos de capital no justificados.

El tipo impositivo aplicable a las rentas de capital es del 10%, salvo el caso de los dividendos que es del 5%⁹. La idea de desgravar gradualmente la tasa del régimen sobre actividades lucrativas es compensar la aplicación de este ISR sobre dividendos (así, aunque no haya doble tributación en sentido jurídico, este mecanismo de equilibrio o compensación modera la doble tributación económica).

⁹ El GPDP no alcanzó acuerdo sobre cuál debía ser la tasa del ISR aplicable a la distribución de dividendos. El GPDP indicó que podía ser 5 o 10%.

(v) RENTAS DE NO RESIDENTES

Considera como hecho generador la obtención de cualquier renta gravada en los otros títulos de la ley, por parte de los contribuyentes no residentes que actúen con o sin establecimiento permanente en el territorio nacional. También grava cualquier transferencia o acreditación a cuenta de la casa matriz en el extranjero, sin contraprestación realizada por establecimientos permanentes de entidades no residentes en el país.

El cálculo del Impuesto para las personas no residentes varía si éstas tienen o no establecimiento permanente en el país. Durante los procesos de negociación de la reforma, las tasas en este régimen fueron reducidas. Por ejemplo, se le concedió una rebaja la tasa (del 5 al 3%) aplicable al suministro de noticias internacionales a empresas usuarias en el país. Otra alteración importante fue la reducción del 10 al 5% en la tasa del ISR para los dividendos, reparto de utilidades, ganancias y otros beneficios, así como toda transferencia o acreditamiento en cuenta a sus casas matrices en el extranjero, sin contraprestación realizada por establecimientos permanentes de entidades no residentes. Este cambio se realizó, pese a que el Ejecutivo propuso la tasa de 10%.

(b) IMPUESTO ESPECÍFICO A LA PRIMERA MATRÍCULA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES TERRESTRES (IPRIMA)

El GPDF propuso crear este nuevo impuesto con el objetivo de subsanar las dificultades y pérdida de recaudación ocurrida desde 2004, año en que se empezó a aplicar en Guatemala el artículo VII del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Esta norma establece una regla de valoración aduanera, en la que los impuestos se calculan con base al valor en la factura, y no necesariamente con base a un valor de mercado. En el caso de los vehículos automotores, esto propició la subvaloración de los vehículos, y con ello pérdida de recaudación.

El IPRIMA sustituye los arancelarios a la importación, y en forma parcial al IVA sobre las importaciones de vehículos automotores terrestres, con un mecanismo impositivo interno *ad valorem* (sobre el valor). La propuesta del GPDF era que la base de cálculo del nuevo IPRIMA fuera el mismo valor de mercado que actualmente se utiliza para la determinación del ISCV. Sin embargo, aunque el Ejecutivo presentó la iniciativa de ley tal como lo propuso el GPDF en 2008, la propuesta fue alterada en el Congreso de la República. La versión aprobada establece que para determinar el impuesto puede emplearse la factura, pero agregando requisitos que respalden su validez y autenticidad. Agrega la ley que si se incumplen estos requisitos, entonces la SAT puede determinar el IPRIMA con base a un valor de mercado. Esta alteración vulnera el IPRIMA y su potencial recaudatorio.

(c) LEY ADUANERA NACIONAL

Estas disposiciones llenan el vacío de legislación nacional que impedía la aplicación adecuada en Guatemala del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), y su Reglamento (RECAUCA). A partir de la aplicación de esta nueva ley, se aplican las disposiciones del CAUCA y el RECAUCA para normar las subastas electrónicas de mercancías que realiza la administración tributaria; precisa las facultades de la SAT en zonas portuarias; regula la obligación de nacionalizar en frontera los productos considerados sensibles por la SAT; norma la relación de los auxiliares de la función pública aduanera con la SAT y tipifica infracciones aduaneras y establece sus sanciones.

(d) REFORMAS A LA LEY DEL IVA

Se excluye del hecho generador del Impuesto al Valor Agregado, la segunda y posteriores transferencias de dominio de bienes inmuebles que se realicen. Simultáneamente (en el Libro VI), los títulos que documenta estas transferencias de dominio quedan gravadas con el Impuesto del Timbre de Papel Sellado especial para Protocolos. Además, se restringe la aplicación de la exención aplicable a centros educativos, solamente a los rubros de la matrícula de inscripción, colegiaturas, y derechos de examen. Finalmente, para el fortalecimiento de los controles y aplicación de la normativa tributaria se proponen reformas a algunos artículos para aclarar o actualizar su redacción en congruencia con las reformas a otras disposiciones legales propuestas en esta iniciativa.

(e) REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS TERRESTRES, MARÍTIMOS Y AÉREOS (ISCV)

En el caso de este impuesto, la reforma se resume a aumentar las tasas aplicables de este impuesto y los valores mínimos a pagar por los contribuyentes dependiendo del tipo de vehículo.

(f) REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO DE TIMBRES FISCALES Y PAPEL SELLADO ESPECIAL PARA PROTOCOLOS

Para guardar consistencia con las reformas al ISR y al IVA, se grava con este impuesto la segunda y subsiguientes transferencias de dominio de bienes inmuebles, por cualquier título (no gravadas por el IVA). Además, se excluye del ámbito de aplicación del impuesto la distribución de dividendos (ahora gravada por el ISR).

(g) DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Según lo establece el Código Tributario¹⁰, las reformas a las normas tributarias se aplican a partir del primer día hábil del siguiente período impositivo. Con base a esta norma general, la vigencia de esta ley depende de los periodos de cada impuesto, así:

- El ISR, a partir del 1 de enero de 2013.
- El IPRIMA, a partir del momento en que el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) de Centroamérica emita una resolución mediante la cual los DAI para vehículos automotores terrestres se desgravan al 0%.
- Las reformas al Impuesto de Circulación de Vehículos, a partir del 1 de enero de 2013.
- El resto de la ley cobró vigencia el 13 de marzo de 2012.

Como disposiciones transitorias se establecieron: la reducción gradual del tipo impositivo del ISR para el Régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas, pasando de 31% en 2013, 28% en 2014 y de 2015 en adelante, 25%; incremento gradual del tipo impositivo del ISR para el Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas pasando del 6% para ingresos en exceso a Q 30 mil mensuales en 2013, y de 2014 en adelante, 7% para los ingresos en exceso a Q 30 mil mensuales.

Dentro de las disposiciones finales, el Congreso autorizó a la Corte Suprema de Justicia para que en 1 año plazo cree juzgados y tribunales penales especializados. Estos tribunales tendrán competencia para conocer de los ilícitos tributarios y aduaneros, así como de los cierres temporales de empresas, establecimientos o negocios.

4. PRINCIPALES CAMBIOS RESPECTO A LA LEGISLACIÓN ANTERIOR

a) ISR

El cambio más importante respecto al ISR anterior fue la creación de un cuerpo legal totalmente nuevo, que viene a sustituir a la ley anterior, que adolecía de una serie de problemas e inconsistencias derivadas de reformas y múltiples artículos que habían sido declarados inconstitucionales. Crea cuatro regímenes del impuesto, y con ello elimina el Impuesto sobre Productos Financieros que gravaba los ingresos provenientes de intereses. Además, con la creación del régimen de rentas del capital se gravan los dividendos, que anteriormente eran gravados por los timbres y estaban exentos del ISR.

En el caso del régimen de asalariados y el régimen de utilidades sobre las actividades lucrativas la apuesta es a ampliar la base del impuesto y a reducir las tasas vigentes. Además, en el caso de los asalariados, no solamente se reducen las tasas sino la cantidad de tramos de renta imponible, de 4 en la ley anterior a 2 en la actual.

¹⁰ Numeral 2 del artículo 7 del Código Tributario, Decreto del Congreso de la República número 6-91, y sus reformas.

Un aspecto que permanece es la facilidad para cambiarse del régimen de utilidades (renta neta) al régimen simplificado (renta bruta), lo cual sigue generando amplios espacios para el arbitraje. En teoría, el margen para arbitrar es menor, dado que el régimen sobre ingresos netos reduce su tasa y el aplicable a renta bruta aumenta su tasa. Anteriormente, aquellos contribuyentes que tenían un margen de utilidad superior al 16% podían reducir el pago de impuestos trasladándose al régimen de ingresos brutos. Con la nueva ley, cuando llegue la tasa del régimen simplificado al 7% y la del régimen de utilidades al 25%, el arbitraje se podrá hacer con utilidades superiores al 28%, según estimaciones realizadas.

En el caso del régimen de asalariados, el principal cambio lo constituye la eliminación de la planilla del IVA. Esta medida ha tenido una efectividad dudosa en propiciar la exigencia de factura por parte de los contribuyentes, y era una fuente importante de erosión de la base tributaria del ISR.

A partir de la Ley Antievasión 2, lo cual se mantiene en la Ley de Actualización Fiscal, se introducen mejores mecanismos de control de los gastos deducibles, ya que se establecen controles cruzados, como la exigencia que la deducción por gasto en salarios esté respaldada por retenciones del ISR o pagos a la seguridad social, entre otros. Si bien esto va a contribuir a controlar mejor el pago del ISR, con la eliminación del límite máximo de gastos deducibles con relación al ingreso (97%), puede escaparse el mínimo de renta que era gravada, dado que la mayoría de las empresas reportan pérdidas a lo largo del tiempo.

Otro aspecto significativo y que distingue respecto a la legislación anterior es la introducción de normas de precios de transferencia, capitalización débil y algunos conceptos tendientes hacia la figura de la *renta nacional reforzada*. Esto demandará esfuerzos importantes por parte de la administración tributaria, para poder aprovechar el potencial que tienen estas normas en la fiscalización de los contribuyentes.

CUADRO 4. RESUMEN DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL ISR EN LA PROPUESTA DEL GPDF

Medidas	Observaciones
Régimen de trabajadores en relación de dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Base gravable: la renta imponible se calcula sustrayendo de los ingresos brutos la deducción única (Q48,000), donaciones, primas de seguro de vida y los aportes a instituciones de previsión o seguridad social. • Exenciones específicas: aguinaldo y bono 14, hasta el 100% del salario mensual. • Tarifas: marginales de 5% y 7% de Q300,000 en adelante • No se considera el acreditamiento del IVA a cuenta del ISR. Se sustituye por una deducción de hasta Q12 mil.
Régimen general para personas naturales y jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el tratamiento tributario sobre renta bruta, el cual se incrementa gradualmente al 7%.
Régimen optativo para personas jurídicas y personas naturales que realizan actividades mercantiles	<ul style="list-style-type: none"> • Se reduce gradualmente la tarifa única del 31% al 25%. • La renta imponible, que se calcula sustrayendo de los ingresos brutos, los costos y gastos deducibles. • Requerir documentación para respaldar la deducibilidad de costos y gastos. • Aplicar una regla de sub capitalización. • Normativa de precios de transferencia
Tratamiento tributario para rentas de capital	<ul style="list-style-type: none"> • Se gravan los dividendos distribuidos al 5%, no así aquellos que se reinviertan. • El impuesto aplicado a los intereses se mantiene en 10%, mientras que en el caso de las ganancias de capital se propone 10%.

Medidas	Observaciones
Retenciones a no domiciliados o no residentes	<ul style="list-style-type: none"> Se propone aplicar tarifas entre el 5% y el 25%. En el caso de los dividendos se propone una tarifa de 5%, mientras que para las regalías y los honorarios el 15%.
Régimen de renta territorial reforzada	<ul style="list-style-type: none"> Además de las rentas generadas en el territorio nacional, se considerarán rentas afectas las generadas por nacionales en el resto del mundo, a consecuencia de colocaciones o inversiones financieras y por actividades inmobiliarias. En este caso se gravaría a la participación de residentes guatemaltecos en personas jurídicas, entes o patrimonios no residentes, siempre que estos dediquen más del 50% de su actividad a la generación de rentas de capital.
Retenciones	<ul style="list-style-type: none"> En los pagos y acreditamientos que realicen los contribuyentes del ISR se aplicará retención en la fuente.

Fuente: elaboración propia

b) IVA

La medida más significativa en el caso del IVA fue la adecuación del régimen del pequeño contribuyente, el cual era una fuente de elusión importante, al sobredimensionar la generación de crédito fiscal respecto al valor real que era pagado del impuesto a este tipo de contribuyentes. Esta medida no ha estado libre de polémica, ya que miembros de cámaras empresariales orientadas a la exportación han argumentado que esto perjudica su competitividad.

El resto de medidas en el IVA se reforma el IVA respecto a la segunda y sucesivas ventas de inmuebles y se norman las exenciones para iglesias y centros educativos. Además, en la Ley Antievasión 2 se incorporan medidas para un mejor control del crédito y débito fiscal.

CUADRO 5. RESUMEN DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL IVA EN LA PROPUESTA DEL GPDF

Medidas	Observaciones
Retenciones del IVA en aduanas	Se propone una retención equivalente al 15% de la tarifa del IVA sobre el valor CIF de las importaciones de bienes finales. Esta retención es acreditable en la declaración de IVA doméstico al mes siguiente de realizada. Se excluye de estas retenciones a las importaciones de bienes de capital que no se destinen a la comercialización y a los bienes importados por consumidores finales. (En algunos países de América del Sur se denomina a esta práctica percepciones, ya que difiere en naturaleza a la comúnmente llamada retención.)
Retenciones del IVA a productores mercancías de consumo masivo	Se propone una retención equivalente al 15% de la tarifa del IVA sobre el valor de las transacciones que realicen productores o productores-distribuidores de mercancías de consumo masivo con mayoristas. El monto de la retención es acreditable a la obligación tributaria del IVA doméstico. Los contribuyentes sujetos a la retención serán calificados por la SAT.
Control de compras exentas de IVA	Se propone aplicar un mecanismo electrónico de control de todas las operaciones y compras exentas de IVA.
Reforma al régimen simplificado del IVA	Se plantea consolidar el tratamiento tributario de IVA, ISR e ISO para los contribuyentes cuyas ventas anuales no sobrepasen Q60,000. El GPDF llama a estos contribuyentes micro y pequeños contribuyentes del IVA. Se aplicará trimestralmente una tarifa del 5% sobre los ingresos brutos. Los comprobantes emitidos por los contribuyentes acogidos a este régimen no generan crédito fiscal del IVA, aunque sí pueden respaldar costos y gastos deducibles en el ISR.

Fuente: elaboración propia basada en propuesta del GPDF

c) OTROS IMPUESTOS

El objetivo del IPRIMA es recuperar la recaudación perdida desde 2004, ya que a partir de ese año Guatemala empieza a aplicar el Art. VII del GATT a la importación de vehículos, por lo que los impuestos se calculan con base a factura y según su precio de mercado. Esto había dado lugar a la proliferación de casos de facturas falsas o subvaluadas. Entonces, la medida del IPRIMA propone corregir el problema: eliminar los aranceles a los vehículos y reemplazarlos con un impuesto interno que retorne la base imponible a precios de mercado. Al final, no se aprobó la disposición de utilizar una tabla de valores para calcular el valor del impuesto, porque la base imponible continúa determinándose con base a la factura, aunque la SAT debe poder verificar la autenticidad de la factura, el pago por el monto facturado y se presente el título de propiedad del vehículo. Por otro lado, el impuesto de circulación de vehículos se duplica. Mientras que para los timbres fiscales se ajusta la legislación conforme a los cambios introducidos: se elimina el pago por dividendos y se cobran timbres por el traspaso de bienes inmuebles.

d) MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Las medidas que contemplan reformas al régimen de Aduanas: Disposiciones aduaneras, contraparte nacional al CAUCA y RECAUCA, se fortalece a la Intendencia de Aduanas de la SAT, combate al contrabando y a la defraudación aduanera. Se incorporan medidas para propiciar el pago mediante medios bancarios para transacciones mayores de Q.30,000¹¹, entre otros.

CUADRO 6. OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS INCLUIDAS EN LA PROPUESTA DEL GPDF

Medida	Observaciones
Vehículos terrestres	Duplicar las tasas del impuesto de circulación y establecer un mínimo de obligación tributaria de Q220 anuales; y crear el Impuesto de primera matriculación de vehículos terrestres, <i>ad valorem</i> , que sustituye a los derechos arancelarios a la importación. Para la importación de vehículos usados sustituye al IVA, mientras que los nuevos continúan afectos a ese impuesto. Además, se prohíbe importar vehículos con más de 5 años de haber sido fabricados.
Reformas al código tributario	Obligación de las instituciones financieras de informar a la SAT sobre las operaciones de contribuyentes (retenciones o pago de tributos); establecimiento de la firma electrónica y procesos sin papel en la administración tributaria; obligatoriedad de utilizar instrumentos bancarios para transacciones mayores a Q30,000; y ampliación de facultadas a la administración tributaria (cierre cautelar, obligatoriedad de aviso por cierre de operaciones, interpretación de normas tributarias, control electrónico de la producción, comercialización y transporte de mercancías).
Nueva Ley de aduanas	Se propone complementar el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento (RECAUCA)

Fuente: elaboración propia con base en propuesta del GPDF

5. CARACTERIZACIÓN DE LAS REFORMAS REALIZADAS

¹¹ Esta medida fue declarada inconstitucional.

a) LEY ANTI-EVASIÓN 2

(1) PRINCIPALES IMPUESTOS MODIFICADOS

Los principales impuestos modificados fueron el ISR, IVA, Impuesto de circulación de vehículos terrestres y marítimos, y el Impuesto al Tabaco

(2) CAMBIOS EN TASAS Y BASES VS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

En el caso del ISR y el impuesto de circulación de vehículos, las medidas estuvieron orientadas solamente al ámbito administrativo. Mientras tanto en el caso del IVA se amplió la base y se establecieron medidas administrativas. El caso del impuesto al tabaco es especial, ya que este fue declarado inconstitucional y la restitución del impuesto tomó en cuenta una menor base tributaria que la que estaba vigente antes de que este impuesto quedara en suspenso por resolución de la Corte de Constitucionalidad. Si bien la tasa es mayor, la base se redujo considerablemente, por lo cual la tasa efectiva del impuesto también se redujo.

CUADRO 7. PRINCIPALES CAMBIOS DERIVADOS DE LA LEY ANTIEVASIÓN 2

	Cambio en tasa	Cambio en base	Medidas administrativas
ISR			*
IVA		+	*
Impuesto de circulación de vehículos terrestres y marítimos			*
Impuesto al Tabaco ^a	+	-	

Fuente: elaboración propia

Nota: El cambio es respecto al impuesto que estaba vigente en 2008, sin embargo, al momento de aprobarse la ley, el impuesto no se estaba cobrando debido a un recurso de inconstitucionalidad impuesto por British American Tobacco

b) ACTUALIZACIÓN FISCAL

(1) PRINCIPALES IMPUESTOS MODIFICADOS

Los principales impuestos modificados fueron el ISR, IVA, Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (ISCV) y la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos. También se incluyeron modificaciones a la Ley de Aduanas.

(2) CAMBIOS EN TASAS Y BASES VS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

En el caso del ISR, la reforma es integral al impuesto existente por lo tanto comprende una serie de medidas que alteran la administración de este tributo. Sin embargo, la orientación predominante es hacia reducir las tasas: régimen de asalariados, régimen de utilidades de las actividades lucrativas (ISR sobre ingresos netos). Sin embargo, también se promueven medidas para aumentar las tasas, como la del régimen simplificado del ISR donde se aumenta la tasa del 5 al 7%, así como los dividendos, los cuales pagaban timbres a una tasa del 3% y ahora pagan 5%. En el caso de las rentas de no residentes, las tasas se reducen. Por lo tanto, el rasgo predominante fue una reducción en las tasas, ampliación de la base, todo ello acompañado de medidas administrativas.

Las medidas administrativas están concentradas en el IVA y en la Ley de Aduanas. En este último caso, la ley permanecerá sin ser aplicada al mes de marzo de 2013. Esto se debe a que no existió una adecuada coordinación con la administración tributaria (SAT), por lo cual se generaron problemas en las aduanas, por lo cual las sanciones de la ley quedaron en suspenso. A la fecha, la Ley de Aduanas contenida en el Decreto 10-2012 fue substituida por un Nuevo cuerpo legal que reduce significativamente las sanciones aplicables en las aduanas del país.

Los timbres se excluyen de la base de los dividendos debido a que ahora éstos están gravados por el ISR. También se incorporan medidas administrativas para la transferencia de dominio de bienes inmuebles.

CUADRO 8. PRINCIPALES CAMBIOS DERIVADOS DE LA LEY DE ACTUALIZACIÓN FISCAL

	Cambio en tasa	Cambio en base	Medidas administrativas
ISR	-	+	*
Asalariados	-	+	*
Actividades lucrativas			
Utilidades (ingresos netos)	-	+	*
Ingresos brutos	+		
Rentas del capital	+		
Rentas de no residentes	-		
IVA			*
Impuesto de circulación de vehículos terrestres y marítimos	+		*
IPRIMA ^a	-	+	
Ley de Timbres		-	*
Ley de Aduanas			*

Fuente: elaboración propia

El impuesto sobre circulación de vehículos duplica su tasa, mientras que el efecto de ampliación de base tributaria del IPRIMA es ambiguo e incluso podría ser negativo. Esto se debe a que, como se mencionó previamente, no se incluyó la obligación de valorar los vehículos mediante una tabla que eliminara la discrecionalidad generada por la presentación de facturas subvaloradas. Entonces, si no se evita que los vehículos sigan ingresando con facturas subvaluadas, la base no aumenta. Además, las tasas fijadas son menores a las vigentes anteriormente.

Entonces, se puede resumir que el rasgo predominante de la ley de actualización fiscal es la promoción de mayor recaudación mediante la ampliación de la base tributaria y la incorporación de medidas administrativas.

C. ANÁLISIS DE INCIDENCIA IMPOSITIVA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL AÑO 2011¹²

1. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA POR IMPUESTO

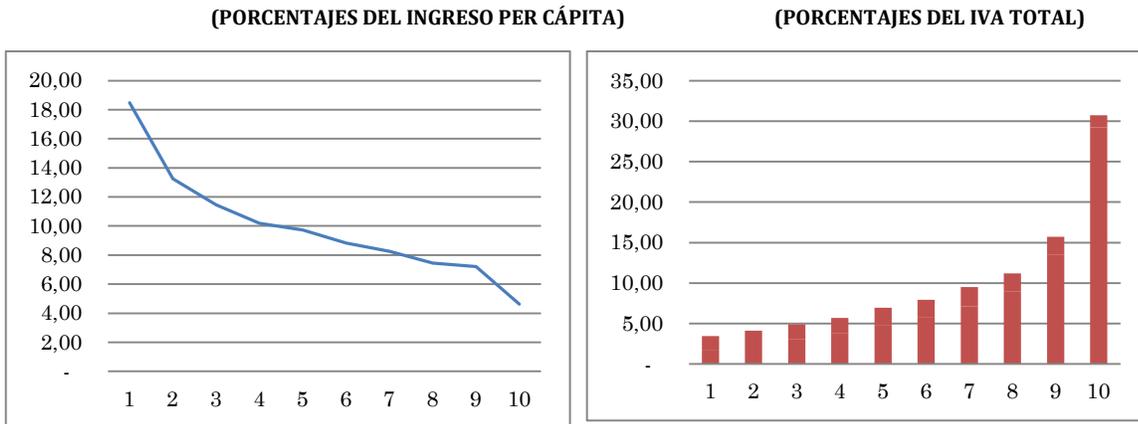
a) INCIDENCIA DEL IVA

Como en otros países latinoamericanos, la progresividad del sistema tributario está determinada por el peso que tiene en la tributación el impuesto al valor agregado (IVA). En el caso de Guatemala, durante los años 2006 al 2011, el IVA representa entre el 46 y el 49% del total de impuestos recaudados en el país. Por lo tanto, cómo incide este impuesto en la equidad es determinante para el sistema tributario.

Según las estimaciones realizadas, destacan dos hechos. En primer lugar, el IVA es un impuesto regresivo, es decir que es pagado en una mayor proporción del ingreso por las personas de menores ingresos. En segundo lugar, como se observa en la gráfica de la derecha, el IVA es pagado en mayor cuantía por las personas que tienen un mayor nivel de ingreso. Esta aparente contradicción está relacionada con el punto de la sección anterior, ya que el ingreso está altamente concentrado en Guatemala y debido a que es determinante contar con ingresos para poder consumir artículos que pagan IVA, el pago de este impuesto también está concentrado en el 20% más rico del país, que paga alrededor del 46% del total del IVA, contra el 80% más pobre que paga tan solo el 54%. Es importante hacer el contraste respecto a que el 80% más pobre concentra solamente el 39.4% del ingreso, por lo cual concentra un monto significativamente mayor de pago de IVA que de ingreso.

¹²No se incluirán el Impuesto sobre la Propiedad, Importaciones, Uso de Servicios, Timbres Fiscales, Otros y Contribuciones Especiales, que representan alrededor de un 25% de la recaudación. Incluye un escenario alternativo donde se estima el impacto del ISR empresarial, bajo distintos supuestos.

GRÁFICA 5. INCIDENCIA DEL PAGO DEL IVA (2011)



Fuente: Icefi, basado en Encovi 2006

Un aspecto importante del sistema tributario guatemalteco es que la exoneración del pago de IVA por compras en mercados cantonales, reduce la regresividad del impuesto, según el trabajo de Fuentes y Cabrera (2007). Esto no significa, necesariamente, que la exoneración de una canasta mayor de bienes pueda darle mayor progresividad al sistema, sobre ello existe evidencia sobre la exoneración de alimentos en otros países como en Brasil, lo cual tiende a favorecer de forma importante el consumo de hogares con mayores ingresos.

b) INCIDENCIA DEL ISR PERSONAL

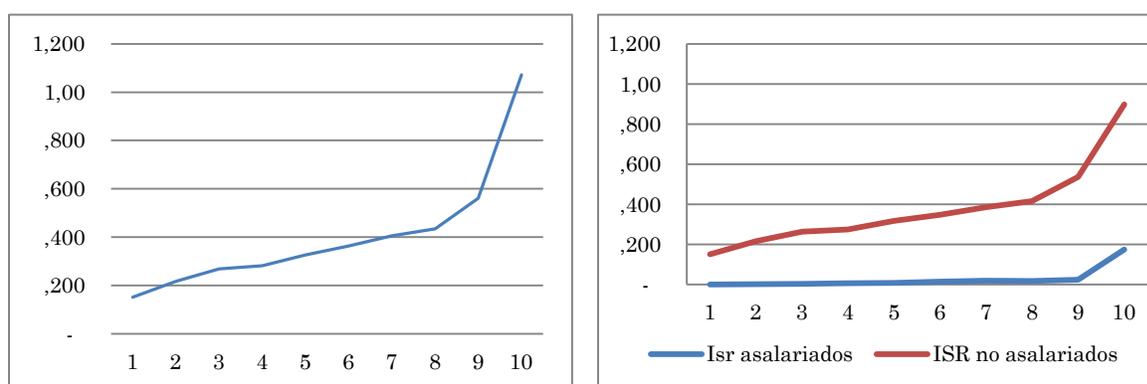
Como se explicó anteriormente, se estimó solamente el impacto del ISR personal. En el caso del ISR empresarial, la encuesta rescata de forma muy deficiente el ingreso empresarial, ya que según la comparación que se realizó con los datos de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala, mientras que para los ingresos salariales y el ingreso mixto proveniente de actividades por cuenta propia, el valor estimado en la encuesta y en las cuentas nacionales estaba entre 1 y 1.4, para el caso del ingreso de las empresas el valor era de 35 a 1. Por tal motivo, no se estimó el ISR empresarial.

En el caso del ISR personal, este impuesto es progresivo. En la medida en que el ingreso aumenta, también lo hace el pago de este impuesto con relación al ingreso per cápita. Este impuesto, sin embargo, es pagado principalmente por los no asalariados (actividades empresariales prestadas por personas individuales), mientras que el pago por parte de los asalariados es una proporción muy pequeña del ingreso, que es pagada en proporciones muy reducidas por los deciles de mayores ingresos. En cambio, el ISR que pagan los no asalariados, sería pagado por todos los deciles de ingreso, aunque en proporciones muy reducidas.

De acuerdo con la estructura que tienen los países desarrollados y los países latinoamericanos, la baja recaudación de los impuestos al ingreso personal influye en la baja

progresividad de los sistemas tributarios. En el caso de Guatemala, esto tiene que ver también con la precariedad de los empleos disponibles, ya que muy pocos de ellos proveen de prestaciones laborales y, por lo tanto, están afectos al pago del ISR. Por otro lado, las actividades empresariales que llevan a cabo las personas individuales tienen dos características que influyen en su bajo aporte al fisco: bajos niveles de productividad, que apenas generan ingresos por encima del nivel de subsistencia, así como un alto porcentaje de empresas que son de carácter informal. Sobre esto, el escaso nivel educativo y la complejidad intrínseca de los sistemas tributarios dificultan el pago de impuestos para los pequeños contribuyentes.

**GRÁFICA 6. INCIDENCIA DEL PAGO DEL ISR PERSONAL (2012)
(PORCENTAJES DEL INGRESO PER CÁPITA)**



Fuente: Icefi, basado en Encovi 2006

c) INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS ESPECÍFICOS

Los impuestos específicos en Guatemala abarcan una diversidad de bienes y servicios. La mayoría de ellos grava el consumo de unidades del bien, por lo cual, su impacto recaudatorio ha venido reduciéndose con el paso de los años, ya que mientras que el impuesto permanece constante, el precio de los bienes tiende a aumentar. Este es el caso de los impuestos específicos a las bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), combustibles y cemento. No es el mismo caso el de los vehículos, cigarrillos y timbres, los cuales se cobran en proporción al valor del bien o servicio sobre el cual se aplica su base.

**CUADRO 9. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS ESPECÍFICOS (2012)
(PORCENTAJES)**

	Específicos	Combustibles	Bebidas no alcohólicas	Bebidas Alcohólicas	Cigarrillos	Cemento	Vehículos	Timbres
Deciles								
1	1.7	0.7	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1
2	1.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.0	0.1	0.1
3	1.1	0.4	0.2	0.2	0.2	0.1	0.0	0.0
4	1.1	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.0	0.1
5	1.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.0	0.1	0.2
6	1.2	0.5	0.2	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1
7	1.6	0.6	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2
8	1.3	0.7	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1
9	1.9	1.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1

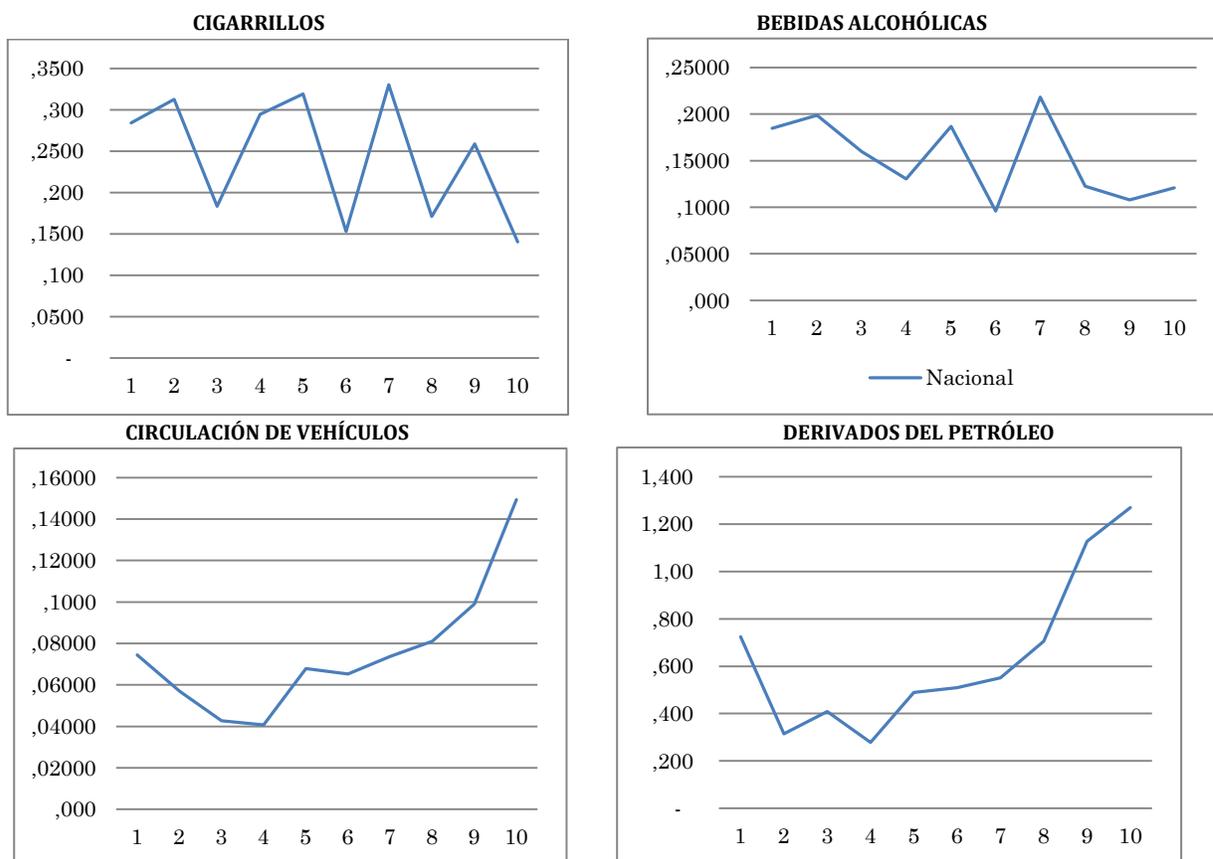
	10	2.2	1.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4
Total		1.8	1.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2

Fuente: Icefi, basado en Encovi 2006

Como puede verse en el cuadro anterior, la mayoría de los impuestos específicos son ligeramente progresivos, ya que la carga con respecto al ingreso se reduce en la medida en que este último aumenta. Se dan algunas excepciones, como el impuesto a los derivados del petróleo y el de circulación de vehículos que son ligeramente progresivos. Por otro lado, los impuestos a los timbres son prácticamente neutrales según el ingreso, ya que se paga prácticamente lo mismo en todas las escalas de la renta per cápita.

De los impuestos específicos, cabe mencionar que el patrón del impuesto es regresivo. En el caso de las bebidas alcohólicas, en el último decil se observa una fuerte caída del pago de impuestos para la población del último decil. Es importante mencionar que en el caso de las bebidas no alcohólicas, no se observa un patrón tan fuerte de regresividad como en otros impuestos.

**GRÁFICA 7. INCIDENCIA DE IMPUESTOS ESPECÍFICOS (2012)
(PORCENTAJES)**



Fuente: Icefi, basado en Encovi 2006

Otras diferencias, aunque menos importantes, se observan en el pago de impuestos sobre combustibles (gas propano, kerosene y gasolina) así como en el Impuesto Sobre Circulación

de Vehículos. En ambos casos, aunque el impuesto es ligeramente progresivo para toda la población, se observa una caída en pago que hacen con respecto al ingreso los individuos del último decil. En este caso, existe una correspondencia entre la menor tenencia de vehículos para las personas que se ubican en deciles de ingreso más alto y un menor consumo de gasolina.

2. IMPACTO GLOBAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

A continuación se presenta un resumen del impacto del sistema tributario sobre la equidad. En este caso, se presentan medidas de carácter global por dos motivos: el primero es de carácter técnico. Según conversaciones sostenidas con técnicos de la oficina nacional del Informe de Desarrollo Humano, se recomendó no utilizar coeficientes globales de progresividad separados por poblaciones. Por otro lado, dado que el impacto en la equidad de los impuestos no mostró diferencias muy grandes, según se vio en las secciones anteriores, las medidas globales pueden ser de utilidad para comprender el impacto que tiene el sistema tributario sobre la equidad. En este caso, el tema de la equidad en el pago de los impuestos es muy importante porque, como se mencionó, la población que está en mayor proporción en los estratos más bajos de ingreso. Esto es muy relevante por ejemplo, para grupos como los pueblos indígenas en Guatemala.

Como puede verse en el siguiente cuadro, el IVA, bebidas no alcohólicas, cigarrillos, cemento y timbres fiscales tienen un coeficiente Kakwani negativo, lo cual equivale a decir que tienen un diseño regresivo (se paga menos mientras mayor es el nivel de ingreso). Existe otro grupo de impuestos que son proporcionales, o que se pagan en una proporción similar según cualquier nivel de renta, como las bebidas alcohólicas. Finalmente, otro grupo de impuestos es progresivo, como el ISR, combustibles y el de circulación de vehículos.

Además de la progresividad del sistema tributario, también se puede verificar si el sistema impositivo modifica la distribución del ingreso. Esto se comprueba si el coeficiente de Gini cambia como resultado de los impuestos. Según los resultados del siguiente cuadro, la desigualdad empeora como resultado del pago de impuestos. Esto se debe principalmente al pago del IVA, sumado al efecto positivo del ISR y de los combustibles. En estos últimos casos, debido a que la proporción de estos dos impuestos que se recauda es mucho menor que en el caso del IVA, su impacto redistributivo es muy pequeño y no contrarresta el efecto negativo que tiene el IVA sobre la distribución del ingreso.

CUADRO 10. RESUMEN DE LA INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO (2012)

	IVA	ISR	Combustibles	Bebidas NA	Bebidas Alcohólicas	Cigarrillos	Cemento	Vehículos	Timbres	Impuestos Totales
Gini Pre acción fiscal	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559	0.559
Cuasi Gini	0.379	0.763	0.7187	0.2895	0.4915	0.336	0.364	0.708	0.296	0.460
Gini post acción fiscal	0.573	0.559	0.5584	0.5600	0.5602	0.560	0.559	0.559	0.559	0.570
Kakwani	-0.181	0.204	0.1587	-0.2704	-0.0684	-0.224	-0.196	0.148	-0.264	-0.099
Reynolds-Smolensky	-0.013	0.001	0.0015	-0.0001	-0.000	-0.000	0.000	0.000	0.001	-0.010

Lo anterior señala la necesidad de optar por impuestos que tenga carácter progresivo, lo cual puede favorecer a que el impacto de los impuestos sobre la equidad no sea negativo como en la actualidad. Esto supondría mejorar la recaudación de impuestos progresivos, como el ISR, vehículos y combustibles, entre otros. Esto supone desafíos de carácter político y administrativo. En particular, la dificultad de mejorar el Impuesto Sobre la Renta tiene que ver con la dificultad política que tiene en el país la aprobación de reformas tributarias en general, dificultad que es aún mayor si estas reformas pretenden gravar ingresos de los estratos más altos de la población. Por otro lado, existen dificultades administrativas para poder cobrar impuestos de rentas elevadas, no solo por lo complejo que es cobrar el ISR, por la debilidad de la administración tributaria nacional respecto a toda una industria de esquemas de movilización de capitales hacia paraísos fiscales o el uso de transacciones entre empresas vinculadas para reducir las obligaciones tributarias por parte de grandes empresas, entre ellas multinacionales.

En el otro extremo, la mejora en la equidad no implica reducir los recursos provenientes de los impuestos que hoy en día son regresivos. Guatemala tiene una de las cargas tributarias más bajas de la región de América Latina, carece de otras fuentes de recursos fiscales e invierte muy poco en gasto social, como educación, salud, vivienda y protección social. Incluso, hoy en día, a pesar de las carencias en el volumen y calidad del gasto, éste cubre a un grupo importante de población en estado de pobreza, como es el caso de la educación.

Por lo tanto, una mejora en la equidad debe verse tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto. En el último caso, es importante el nivel de recursos fiscales que permita financiar de una manera sostenible niveles crecientes de gasto orientados hacia el área social o hacia infraestructura rural, entre otros.

3. REFORMAS APROBADAS Y SU IMPACTO DISTRIBUTIVO

a) LA REFORMA APROBADA

Las medidas recién aprobadas tienen una serie de cambios que se exponen a continuación. Es importante mencionar que el contenido de esta ley aprobada complementa a la Ley Anti evasión II (Dto. 4-2012).

Los componentes de la Ley de Actualización Tributaria (Dto. 10-2012), como se denominó a la nueva reforma fiscal, son los siguientes: En primer lugar, una nueva ley del ISR, la introducción del Impuesto de Primera Matrícula (IPRIMA), disposiciones aduaneras, reformas al IVA reformas al Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, reformas al timbre fiscal y el papel sellado, y normas sobre vigencia y disposiciones transitorias.

En el caso de las reformas del ISR se introduce un esquema dual para el pago del régimen de utilidades y las rentas de capital. A su vez, se introduce un control mejorado de costos y gastos deducibles, incorpora normas para tributación internacional: precios de transferencia, se reducen tasas de ISR para no domiciliados. Un cambio importante es que se introduce un gravamen del 5% para los dividendos y se reduce la tasa del 31 al 25% para el régimen de ingresos netos (anteriormente denominado Régimen Optativo y hoy Régimen sobre Actividades Lucrativas).

El antiguo Régimen General se transforma en el denominado Régimen simplificado: los ingresos por debajo de 30 mil quetzales mensuales seguirán pagando a una tasa del 5%, mientras que por encima de esa cantidad pagarán Q.1,500 más un 7% por la diferencia entre ese monto y Q.30 mil. Este incremento se hará gradualmente, en 2013 la tasa será del 6% mientras que en 2014 del 7%.

En el caso de las personas individuales, pueden optar al régimen simplificado, mientras que para los asalariados se reduce el número de tramos de renta imponible así como las tasas aplicables. Se eliminan todas las deducciones con la excepción del mínimo vital, el cual aumenta de Q.36 a Q.48 mil, las contribuciones a la seguridad social, el bono 14, aguinaldo, primas de seguro de vida y donaciones. Se elimina el crédito por la planilla del IVA, el cual es sustituto por una deducción de hasta Q.12,000 por concepto de IVA pagado en facturas que se presenten en la declaración.

En el caso del Impuesto de Primera Matrícula, el objetivo de esta medida es recuperar la recaudación perdida desde 2004, ya que a partir de ese año Guatemala empieza a aplicar el Art. VII del GATT a la importación de vehículos, por lo que los impuestos se calculan con base a factura y según su precio de mercado. Esto había dado lugar a la proliferación de casos de facturas falsas o subvaluadas. Entonces, la medida del IPRIMA propone corregir el problema: eliminar los aranceles a los vehículos y reemplazarlos con un impuesto interno que retorne la base imponible a precios de mercado. Al final, no fue aprobada la medida de que se utilice una tabla de valores para calcular el valor del impuesto, porque la base imponible continúa determinándose con base a la factura, aunque la SAT debe poder verificar la autenticidad de la factura, el pago por el monto facturado y se presente el título de propiedad del vehículo.

Las medidas que contemplan reformas al régimen de Aduanas e IVA contienen: Disposiciones aduaneras, contraparte nacional al CAUCA y RECAUCA, se fortalece a la Intendencia de Aduanas de la SAT, combate al contrabando y a la defraudación aduanera, se reforma el IVA respecto a la segunda y sucesivas ventas de inmuebles y se norman las exenciones para iglesias y centros educativos.

En el caso del Impuesto de Circulación de Vehículos, éste se duplica. Mientras que para los timbres fiscales se ajusta la legislación conforme a los cambios introducidos: se elimina el pago por dividendos y se cobran timbres por el traspaso de bienes inmuebles.

b) IMPACTO EN LA EQUIDAD DE LA REFORMA APROBADA

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se identifican cambios en el escenario inicial de impacto en la equidad del sistema tributario debido a las siguientes medidas:

- Cambio en el régimen de asalariados
- Cambio en el régimen de personas individuales no asalariadas
- Cambio en el impuesto sobre circulación de vehículos.

De acuerdo con las simulaciones realizadas, el impacto encontrado fue el siguiente: los cambios en el ISR de asalariados tendrían un efecto favorable, pero de proporciones muy reducidas para el último decil, ya que reducirían el pago del Impuesto Sobre la Renta. Se considera que, a pesar de la eliminación de la planilla del IVA y de otros gastos deducibles, la reducción de tasas combinada con el predominio de bajos ingresos, haría que la distribución en el pago de impuestos no se afecte considerablemente.

En el caso del ISR para no asalariados, se encontró que en general aumentaría el pago de prácticamente todos los deciles de ingresos, pero el cambio no llegaría del primero al noveno decil en más del 1% del ingreso pre acción fiscal. En este caso, un efecto importante se daría en el caso de los negocios registrados como personas individuales, los cuales tenían derecho al crédito del IVA. Además, en el caso de los contribuyentes de mayores ingresos, el incremento en la tasa del 5 al 7% haría que estas personas paguen más.

Sobre el impuesto sobre circulación de vehículos, se prevé que su impacto afectará de forma creciente según el nivel de ingreso. Sin embargo, el mayor pago de impuestos será sumamente pequeño, y no superaría el 0.2% del ingreso.

Finalmente, el impacto agregado del sistema tributario llegaría a lo sumo al 1.2% del ingreso para el caso del decil de mayores ingresos. Según los cálculos realizados, todos los deciles de ingreso estarían pagando un porcentaje mayor, aunque muy reducido de impuestos. En el caso de los deciles 1 y 2, debe tomarse con cautela estos resultados, porque también incluyen problemas de medición del ingreso en estos deciles.

CUADRO 11. IMPACTO POR DECIL DE LAS MEDIDAS APROBADAS EN LA LEY DE ACTUALIZACIÓN FISCAL

Decil de ingreso	ISR asalariados	ISR no asalariados	Vehículos	TOTAL
1	-	0.53	0.07	0.6
2	-	0.47	0.06	0.5
3	-	0.34	0.04	0.4
4	-	0.27	0.04	0.3
5	-	0.26	0.07	0.3
6	-	0.19	0.07	0.3
7	0.0	0.16	0.07	0.2
8	(0.0)	0.13	0.08	0.2
9	(0.0)	0.13	0.10	0.2
10	(0.1)	1.13	0.15	1.2

Fuente: Icefi, basado en datos de la Encovi 2006

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, la aprobación de la Ley Anti evasión y Actualización Fiscal dan herramientas valiosas para poder incrementar los ingresos. Sin embargo, esto va de la mano de mejoras sustanciales y continuas en la SAT. Por lo tanto, una primera área de influencia es exigir a las autoridades que informen de forma detallada cuál será la estrategia de implementación de las medidas de fiscalización y control aprobadas.

En segundo lugar, como se mencionó en secciones previas, el impacto sobre la equidad y en particular sobre la población depende del uso que se le den a los recursos que se obtendrán como fruto de la reforma. Existe una amplia agenda de medidas que pueden ser beneficiosas para aumentar la transparencia (Reformas a la Ley de Contrataciones, Fideicomisos, Presupuesto, etc.). Además, es importante el destino de los recursos. De hecho, si se desea tener progresos importantes en la reducción de la pobreza e impulsar el desarrollo en Guatemala es fundamental destinar más recursos hacia las comunidades donde vive la población indígena, las cuales se encuentran en estado de marginación y atraso. Temas vitales en los que se debiera impulsar políticas públicas es el combate a la desnutrición, educación bilingüe intercultural e infraestructura rural.

Tercero, otras medidas tributarias pendientes de ser aprobadas son: la política de eliminación gradual de privilegios fiscales, cumplimiento de pleno del estándar de transparencia tributaria de la OCDE (aprobación inmediata de secreto bancario e intercambio de información).

El sistema tributario guatemalteco es regresivo. Esto afecta en mayor medida a las personas que se ubican en estratos de menores ingresos. La característica de regresividad del sistema tributario guatemalteco se debe a que el sistema descansa sobre la recaudación del IVA y porque la participación del ISR que pagan las personas individuales es muy pequeña. Además, la mayoría de impuestos específicos al consumo es de carácter regresivo.

En general, los cambios recién introducidos en la Ley de Actualización Fiscal no modifican sustancialmente la estructura tributaria del país. Sin embargo, tienen un impacto positivo pero muy leve en mejorar la distribución del ingreso. Esto se debe a una mayor captación de ISR personal sobre actividades lucrativas y en el régimen simplificado, ya que en el caso de los asalariados, los cambios no alteraron significativamente el pago del ISR. En el caso del impuesto de circulación de vehículos, se observó un incremento generalizado en el pago de este impuesto. En general, la reforma fiscal aprobada demanda más impuestos de todos los contribuyentes, de forma escasamente progresiva y de carácter moderado.

Es necesario moderar al mínimo posible los incentivos fiscales. Esto sucede porque introducen injusticia en el pago de impuestos, ya que bajo el pretexto de promover ciertas actividades que generan empleo, como las maquilas y las zonas francas, se les exonera de impuestos. Esto es injusto porque son actividades lucrativas que se benefician de estar en el

territorio nacional y, por lo tanto, debieran aportar al desarrollo de Guatemala, así como lo hacemos todos los ciudadanos del país.

Por otro lado, es necesario que se reformen las leyes de incentivos fiscales, de forma que algunos incentivos se eliminen y otros se reduzcan. Esto está inserto en las obligaciones que el país tiene con la Organización Mundial del Comercio, con la cual se han firmado acuerdos que prohíben la exoneración de impuesto sobre la renta para las actividades exportadoras.

Es necesario que el país también avance en transparencia tributaria. Parte de ello involucra una serie de medidas que, dado que el país no ha cumplido, tienen a Guatemala en la lista negra de paraísos fiscales que publica la OCDE. Estas medidas contemplan eliminar el secreto bancario para fines tributarios y establecer convenios de intercambio de información financiera con otros gobiernos. De lo contrario, es muy probable que se promuevan sanciones para el país.

Otro aspecto que quedó pendiente en la reforma recién aprobada es que los dividendos tributen a una tasa más elevada, lo cual debería ser congruente con el aumento en las tasas que se aplicó a los asalariados y a las personas que prestan servicios. Un régimen similar, debiera al menos cobrar una tasa del 7% a aquellos dividendos que superen los Q.30,000 mensuales, tal y como ocurre con las personas individuales.

IV. REFERENCIAS

Agosin, M., Barreix, A., & Machado, A. (2006). Recaudar para crecer. Washington, D.C., Estados Unidos de América: BID.

Fuentes, J. y M. Cabrera (2007), "Impacto de sistema tributario sobre la equidad 2006", elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, documento mimeografiado.

Icefi (2009), "Guatemala: choques económicos, vulnerabilidad y políticas de protección social", Boletín de Estudios Fiscales No.12, Icefi, Guatemala.

Sánchez, O. (2009). Tax Reform Paralysis in Post-Conflict Guatemala. *New Political Economy* 14: 1, 101 — 131.

ANEXO 1. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR EL IMPACTO DE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS

Medición del ingreso

La medición del ingreso mediante las encuestas de hogares se enfrenta a dos principales dificultades: la sub declaración de los ingresos y la omisión de información. Para este ejercicio, se procedió a minimizarlos de la siguiente manera. La corrección por no respuesta se realiza en el momento del análisis de consistencia de las variables de ingreso. Por lo general, se imputan con los valores medios de los subgrupos (media del salario de los trabajadores asalariados por área y departamento). Este procedimiento se realiza tanto para corregir los valores de no respuesta como para aquellos casos considerados como *valores extremos*. Cabe recordar que, este tipo de imputación (por valores extremos) debe realizarse en la menor medida de lo posible. Para corregir la sub declaración tradicional de los ingresos reportados en las encuestas de hogares, se procedió a contrarrestar el agregado de ingresos proveniente de la encuesta con el procedente de Cuentas Nacionales. Este agregado debía considerar, en la medida de lo posible, los componentes del ingreso que dictan las Cuentas Nacionales, a manera de contar con dos agregados altamente comparables¹³. La discrepancia entre estos daría como resultado el factor de ajuste (coeficiente) a aplicar para ajustar los ingresos del trabajo por concepto de subdeclaración. En la siguiente tabla se muestran las variables utilizadas para construir el agregado de ingreso con información de la Encovi 2006.

ESTIMACIÓN DEL AGREGADO DE INGRESO QUE INCLUYE INGRESOS LABORALES Y NO LABORALES

	Asalariados	No asalariados
Ingresos laborales A.1 Primer trabajo	Monetarios Sueldo o salario mensual bruto (p10b08) Horas extras (p10b09b, p10b09c) Comisiones o propinas (p10b10b) Bono 14 (p10b11b) Aguinaldo (p10b12b) Sueldo diferido (p10b13b) Bono vacacional (p10b14b) Bonos de productividad, desempeño o estímulos laborales (p10b15b) Trabajo en período vacacional (p10b18b)	B.1 Ganancia no agrícola (p10b22) B.2 Ganancia agrícola (p10b23)
	No monetarios (costo estimado de lo que se recibió) Ropa de trabajo, uniformes u otras prendas de vestir (p10b16b) Alimento, víveres o subsidio de alimentación (p10b19b) Vivienda (p10b20b) Transporte (p10b21b) Pago mensual IGSS (p10b26b)	

¹³ Una explicación detallada de esta metodología puede encontrarse en Cabrera (2008).

	Asalariados	No asalariados
Segundo	Monetarios	B.3 Ganancia no agrícola (p10c11)
A.2 trabajo	Sueldo o salario mensual bruto (p10c05)	B.4 Ganancia agrícola (p10c12)
	Comisiones, horas extras, propinas, dietas o gastos de representación (p10c06b)	
	Bono 14, aguinaldo o bono vacacional (p10c09b)	
	Quinceavo sueldo o diferido, bono de productividad o estímulos laborales (p10c10b)	
	No monetarios	
	Alimentos, víveres, ropa o calzado (p10c07b)	
	Vivienda, transporte o subsidios de transporte (p10c08b)	
	C.1 Alquileres (p11a01b)	
	C.2 Intereses (p11a02b)	
	C.3 Dividendos por acciones (p11a03b)	
	C.4 Jubilaciones o pensiones (p11a04b)	
	C.5 Ayudas (p11a05b)	
	C.6 Remesas (p11a06b)	
	C.7 Becas (p11a07b)	
	C.8 Pensión alimenticia (p11a08b)	
	C.9 Indemnizaciones (p11a09b)	
	C.10 Loterías o premios (p11a10b)	
	D.1 Trabajos diferentes a los ya reportados (p11b01b)	
	D.2 Ventas de cosechas o animales (p11b02b)	
	D.3 Negocios diferentes a los ya reportados (p11b03b)	

Fuente: elaboración propia basada en la Encovi 2006

Cálculo de la Renta Obtenida para propósitos tributarios (asalariados formales)

La construcción del agregado de Ingreso o *Renta obtenida* se basó en lo estipulado en la Ley y el Reglamento del Impuesto Sobre la Renta, siempre que la información estuviera reflejada en la encuesta de hogares. Cabe notar que a diferencia de los ingresos medidos en la sección anterior, que son exclusivamente de tipo laboral, esta definición de renta obtenida comprende ingresos no laborales como alquiler de vivienda, negocios, máquinas, terrenos u otros arrendamientos. Es importante tomar en cuenta que según la legislación vigente en Guatemala, cada uno de los trabajos constituye una unidad tributaria. O sea que si un contribuyente cuenta con dos trabajos, pagará impuestos por cada uno de los mismos, como si fuese dos personas totalmente distintas. Entonces los ingresos del primer trabajo están constituidos por el sueldo o salario mensual bruto, horas extras, comisiones o propinas, el exceso del Bono 14 pagado respecto a un sueldo mensual ¹⁴ $\{[\text{bono14}_a - (\text{salario}_a + \text{hextras}_a + \text{comisiones}_a) / 12] * \text{CR}\}$, el exceso de Aguinaldo que sea mayor a un sueldo mensual, sueldo diferido, bono vacacional, bonos de productividad, desempeño o estímulos laborales, y trabajo en período vacacional.

¹⁴ La legislación vigente al año 2011 solo reconocía como ingreso exento por concepto de bono 14 el equivalente de un salario mensual. Lo mismo ocurre con el aguinaldo.

A la anterior renta obtenida se les debe restar las deducciones permitidas por ley a los asalariados. Las deducciones son las siguientes¹⁵: Mínimo vital por concepto de Q.36 mil anual; contribuciones laborales a la seguridad social; primas de seguro y fianzas; pensiones alimenticias; gastos médicos y donaciones

Ingreso imponible e impuesto determinado

Las deducciones obtenidas anteriormente se restarán al ingreso obtenido para obtener el ingreso imponible:

$$Y_{imponible} = Y_{obtenido} - Deducciones$$

Al ingreso imponible se aplicarán las tasas correspondientes al tramo correspondiente.

Tramos de renta imponible asalariados (Legislación ISR vigente al año 2012)

Intervalos de renta imponible			Impuesto a pagar		
De más de	A	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de	
1. Q. 0	Q. 65,000	Q. 0	15 %	Q. 0	
2. Q. 65,000	Q. 180,000	Q. 9,750	20 %	Q. 65,000	
3. Q. 180,000	Q. 295,000	Q. 32,750	25 %	Q. 180,000	
4. Q. 295,000	en adelante	Q. 61,500	31 %	Q. 295,000	

Fuente: Ley del ISR

El resultado obtenido será denominado Impuesto Determinado

$$Impuesto\ Determinado = Ingreso\ Imponible * \{Tasas\ aplicables\}$$

Impuesto a pagar y crédito del IVA

Para obtener el pago total del ISR es necesario restar el crédito fiscal por concepto del IVA.

Asalariados Cuasi-formales. A partir del año 2004 se introdujo en Guatemala un nuevo régimen del pago del ISR denominado *Régimen General*, cuya base de cálculo son los ingresos brutos y la tasa que se paga es del 5%. Aunque no fue contemplado para cubrir a los asalariados, en la práctica se está utilizando para contratar a trabajadores en relación de dependencia, lo cual reduce el costo del pasivo laboral para las empresas u organizaciones que los contratan. Debido al crecimiento que ha tenido este régimen desde el año 2004, es necesario considerarlo en esta estimación. Por lo tanto, se incluyen como contribuyentes de este régimen a los asalariados de empresas formales (mayores de 5 empleados) que no contribuyen al seguro social o tampoco reciben el beneficio del aguinaldo o bono 14.

Cálculo de la Renta Obtenida para propósitos tributarios (Personas naturales no asalariadas)

El ingreso de las personas naturales no asalariadas tiene una serie de complicaciones prácticas para su estimación. La existencia de dos regímenes y la falta de certeza de en cuál de

¹⁵ La encuesta no tiene información sobre las cuotas pagadas a colegios profesionales.

ellos están pagando los contribuyentes. Por ello, para cada contribuyente se estima la ganancia neta y las ventas totales, tanto para negocios de tipo agrícola como aquellos no agrícolas. El impuesto a pagar puede ser estimado a partir de las respuestas obtenidas en la Encovi sobre los rubros anteriores, las cuales se ajustan por subdeclaración.

Es importante tomar en cuenta que fueron excluidas actividades exentas como la agricultura de pequeños parcelarios, la enseñanza privada, actividades territoriales, actividades de esparcimiento y actividades no lucrativas.

Sin embargo, tal y como está plasmado en el artículo 44 “A”, las personas individuales no mercantiles que opten al pago de renta neta “previsto en el artículo 72, podrán aplicar a su renta las deducciones a que se refiere el artículo 37 de esta ley y tendrán derecho al crédito a cuenta del impuesto establecido en el artículo 37 “A”. Por lo tanto, al ISR calculado debe aplicársele el crédito fiscal del IVA.

En este caso el valor calculado del IVA se aplicará como un crédito del ISR a aquellas personas individuales no asalariadas (con excepción de aquellos cuya actividad económica sea comercio, agricultura¹⁶).

Impuesto a pagar

$$\begin{aligned} &= \text{Impuesto Determinado (Ingreso neto * 31\%)} \\ &- \text{IVA pagado (actividades incluidas)} \end{aligned}$$

La selección de los contribuyentes según el régimen general u optativo se hizo sobre la base del menor pago reportado. En este caso, para empresas menores a 10 empleados, se consideró que todas pagaban según el régimen general por la simplicidad que éste supone y el ahorro en los costos de cumplir con el sistema tributario.

El agregado de consumo

Se tomó como base la definición del agregado de consumo del Banco Mundial estimado para la Encovi 2000, el cual está conformado por 2 grandes componentes: Consumo de Alimentos y de No Alimentos.

Puesto que ambos contienen una gama amplia de tipos de bienes, se agruparon las categorías de bienes acorde a la utilidad que tendrían en la estimación de los impuestos, para lo cual fueron tomados los siguientes criterios: En primer lugar, los bienes y servicios que constituyen la base gravable de impuestos específicos, como tabacos, bebidas alcohólicas, no alcohólicas, y combustibles. Segundo, bienes exentos del pago del IVA: matrícula en educación. En tercer lugar, categorías del agregado de consumo no afectas al pago de impuesto: autoconsumo, imputación por el uso de bienes durables y alimentos recibidos por

¹⁶ Para el primer trabajo deben incluirse las actividades económicas con excepción de aquellas que según la pregunta p10b03b correspondan a actividades agropecuarias (rama del 1 al 5) y comerciales (rama 51 y 52) [o bien en el caso de la P10B03D1 habría que excluir las actividades 1 agricultura y 6 Comercio]. Para el segundo trabajo, excluir las mismas actividades usando la variable P10C03B y P10C03D1 usando los mismos códigos de actividad económica.

beneficencia. Cuarto, ítems que se encuentran exentos de acuerdo al lugar de compra. Finalmente, el resto de bienes se agrupó en categorías como otros alimentos u otros no alimentos.

Derivado de lo anterior, las categorías de consumo quedaron agrupadas de la siguiente manera:

RUBROS DEL AGREGADO DE CONSUMO AFECTOS AL IVA

Consumo de Alimentos		Consumo de No Alimentos	
Categorías afectas al IVA	Categorías no afectas al IVA	Categorías afectas al IVA	Categorías no afectas al IVA
Tabaco, Bebidas No Alcohólicas, Bebidas Alcohólicas, atoles, carne, pescado, granos, cereales, pan, tortillas, otros alimentos y bebidas (atoles, panela, etc.)	Autoconsumo, Consumo de alimentos de programas sociales	Transporte y comunicación, servicios básicos (agua, electricidad, luz), salud, gasto en bienes de consumo	Consumo de bienes durables, alquiler imputado de vivienda, leña, carbón, matrícula escolar, servicios domésticos y gastos legales, cuotas de seguridad social

Fuente: elaboración propia

La desagregación anterior tiene varios propósitos: en primer lugar, contar con las bases tributarias para estimar los impuestos específicos (bebidas alcohólicas, derivados del petróleo, bebidas no alcohólicas, tabacos) y, en segundo lugar, poder calcular el IVA.

Estimación empírica de la incidencia de los impuestos

Impuesto al valor agregado. El IVA es el impuesto más importante del sistema tributario guatemalteco, el cual recauda aproximadamente un 46% del total. La tasa del impuesto es del 12%. Dentro de los bienes exentos del pago del IVA están Títulos valores, alimentos frescos (ventas de menos de Q.100) vendidos en mercados cantonales, vivienda (menos de 60m2) medicamentos genéricos y la venta de activos de intermediarios financieros bajo plan de regulación.(Art.7 de la Ley del IVA) mientras que los servicios exentos comprenden los servicios financieros, la constitución de fideicomisos y la devolución de bienes al fideicomitente, membresías en asociaciones gremiales, y educación (si el que la brinda no distribuye utilidades) (Art. 7).

Dentro de los bienes y servicios exentos mencionados en el párrafo anterior fueron incluidos la matrícula escolar, y los servicios legales. No fue posible incorporar el resto de bienes y servicios exentos mencionados en la ley, aunque sí se realizó una estimación tomando en cuenta los lugares de compra para las ventas exentas de alimentos frescos. Adicionalmente, se agregaron como productos que no están gravados con el IVA a la leña y el carbón, al igual

que el autoconsumo, el consumo de alimentos provenientes de programas sociales, el alquiler imputado de vivienda y las cuotas de seguridad social.

Se hizo el supuesto que toda la carga del impuesto recae sobre el consumidor. Por lo tanto, el IVA pagado por cada hogar resulta de la siguiente fórmula:

$$IVA_i = \left(\frac{AA_i}{1.12}\right) * 12\% + \left(\frac{AN_i}{1.12}\right) * 0 + \left(\frac{NA_i}{1.12}\right) * 12\% + \left(\frac{NN_i}{1.12}\right) * 0$$

Donde *IVA_i*: IVA per cápita pagado por el hogar *i*
AA_i: Consumo per cápita de alimentos afectos al IVA del hogar *i*
AN_i: Consumo per cápita de alimentos no afectos al IVA del hogar *i*
NA_i: Consumo per cápita de no alimentos afectos al IVA del hogar *i*
NN_i: Consumo per cápita de no alimentos no afectos al IVA del hogar *i*

Se estimaron tres escenarios para la incidencia del IVA. El primero de ellos sería aquel en el cual no se realiza ningún ajuste por sub-declaración para el ingreso, y el segundo, en el cual la incidencia se estima con base en el ingreso ajustado. En el tercer escenario, se toman en cuenta los lugares de compra de los siguientes productos: vegetales, frutas, carne, pescado, granos básicos y cereales. Cuando el consumo era realizado en mercados, carnicerías y vendedores ambulantes, se asumió que los bienes estaban libres de impuestos. En este escenario también se hizo el supuesto que las tortillas, atoles y panela eran bienes que se habían vendido sin el pago del IVA, lo cual es un supuesto aceptable en la medida que estos artículos se distribuyen en puestos de venta informales.

Impuestos selectivos al consumo

Tabaco. Se estimó la recaudación del impuesto al tabaco para el año 2011, para imputar el impuesto pagado por cada hogar acorde a su consumo de tabaco, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Itabaco_i = \frac{Tabaco_i}{\sum Tabaco_i} * Re\ caudación\ Total\ Tabaco$$

Donde *Itabaco_i*: Impuesto sobre tabaco pagado por el hogar *i*
Tabaco_i: Consumo de tabaco pagado por el hogar *i*

Bebidas alcohólicas. Existen diversos tipos de impuestos para las bebidas alcohólicas. Debido a la disponibilidad de información de la Encuesta se agrupó en dos el consumo de bebidas alcohólicas: cervezas y licores. En el segundo grupo se incluyó también lo pagado por vinos, vino espumoso, vino vermouth, bebidas alcohólicas mezcladas, resto de bebidas fermentadas y bebidas alcohólicas destiladas. Se utilizó un método de cálculo similar al de los tabacos.

Bebidas no alcohólicas. Se utilizó un método de cálculo similar al de los tabacos.

Impuesto sobre circulación de vehículos. Se calculó este impuesto para automóvil, pickup, camionetilla y moto/motoneta. En este caso hay 2 variables que influyen en la estimación del impuesto a pagar, el valor del vehículo y los años que tiene el mismo. El impuesto sobre circulación de vehículos depende de ambos factores. El valor del vehículo se determina de acuerdo con tablas de valores imponibles, elaboradas anualmente por el Ministerio de

Finanzas Públicas,¹⁷ y la tasa que se aplica inicia en 1% para vehículos del año, reduciéndose en 0.1% cada año, hasta llegar al 0.1% para vehículos de nueve años o más. El valor mínimo de pago no puede ser menor a Q.110 para los vehículos, Q.150 para los pickups,¹⁸ Q.150 para las motocicletas.

El valor de vehículo es el precio al que se adquirió el vehículo. En el caso de la ENCOVI no se cuenta con ese valor, sino con la respuesta a la pregunta “¿Si lo fuera a vender hoy en día, en cuanto lo vendería?”. Sin embargo, dadas las complejidades de depreciar los vehículos, lo cual puede variar de acuerdo con diferentes factores, se hizo el supuesto que la base imponible sobre la cual se aplica la tasa es la respuesta a la pregunta indicada, aunque lo que se estimó en este ejercicio fue el valor “fiscal” del vehículo.

La otra variable la constituye los años del vehículo. Para ello se utilizaron dos preguntas, si el auto se adquirió nuevo o usado, y cuántos años se tiene de tenerlo. Para los autos nuevos, los años de tener el vehículo se le asignaron a la antigüedad del vehículo. En el caso de los autos usados, la estimación es más complicada, ya que no se puede inferir qué edad tenía el vehículo cuando se adquirió, por lo que para propósitos de este ejercicio se hizo el supuesto que todos los vehículos que se adquirieron usados tenían 4 años.

Impuestos sobre la distribución del petróleo y sus derivados

Para la estimación de la incidencia de este impuesto se hizo el supuesto que la incidencia de los derivados del petróleo depende del consumo de este tipo de productos. Este valor fue obtenido de forma similar al del tabaco y bebidas alcohólicas.

Impuesto sobre la renta personal

En este caso, bajo la metodología expuesta en la sección anterior, se estimaron los siguientes esquemas:

- ISR asalariados formales
- ISR asalariados cuasi-formales
- ISR personas naturales mercantiles
 - Para cuenta propia con más de 10 empleados: el menor pago resultando de ambos cálculos (5% o 31%).
 - Para quienes tienen menos de 5 empleados: 5%
- ISR personas naturales no mercantiles (igual que el anterior).

Calculo de indicadores de incidencia

¹⁷ Dicha tabla se realiza con base en investigación de los precios que se efectuará conjuntamente con los importadores, distribuidores y fabricantes, la tabla de valores impositivos se aprobará por Acuerdo Gubernativo y se publicará en el Diario Oficial a más tardar, el 30 de noviembre de cada año y regirán para el año inmediato siguiente. Artículo 10, Decreto 70-94, Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos”

¹⁸ Según la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos en su artículo 12 “para los pickups de hasta una tonelada”

Se utilizaron en este ejercicio tanto medidas de progresividad local y progresividad global. En el primero de los casos, se utilizó la progresión de la tasa media, o sea el promedio de la incidencia tributaria en cada uno de los deciles ordenados de acuerdo al ingreso del hogar per cápita e ingreso per cápita. También se estimó la progresión de la tasa media para el IVA utilizando como medida de bienestar el consumo per cápita.

Para la medición de la progresividad global de la incidencia de los impuestos, debe realizarse la comparación del efecto en la distribución de la medida del bienestar de dicha medida. Primero, hay que partir por definir una medida de distribución de la distribución existente, ya sea con la medida del bienestar correspondiente al ingreso pre acción fiscal o al consumo. La medida a utilizar es el coeficiente de Gini, el cual cuantifica la distancia entre la curva de Lorenz existente y una línea de perfecta igualdad en la distribución de la medida de bienestar.

Luego, para analizar el impacto de los impuestos, una de las medidas, el índice Reynolds-Smolensky, cuantifica el área entre las curvas de Lorenz del gasto antes y después de impuestos, es decir:

$$RS = G_x - G_{x-t}$$

Donde G_x : Gini de x (consumo o ingreso)

G_{x-t} : Gini de x después del impuesto t

En este caso, si el $RS > 0$, el impuesto será progresivo, dado que la distancia de la curva de Lorenz se vería reducida. El otro indicador calculado es el índice de Kakwani, el cual mide la diferencia entre la curva de concentración del impuesto y la curva de Lorenz original. Para tal efecto se calcula una medida resumida de la concentración del impuesto, o sea, el cuasi-Gini, que se calcula de la misma forma que el Gini, solo que en este caso mide la concentración del impuesto ordenado por deciles de la medida de bienestar.¹⁹

El Kakwhani equivale a:

$$K = CG_{tx} - G_x$$

Donde G_x : Gini de x (consumo o ingreso)

CG_x : CuasiGini del impuesto t ordenado por x (consumo o ingreso)

Si $K > 0$, esto es, si el impuesto se distribuye de forma más desigual que el ingreso antes de la política fiscal, entonces contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso siendo, por tanto, progresivo. Si, por el contrario, $K < 0$, el impuesto será regresivo.

¹⁹ En el Gini del ingreso, por ejemplo, se mide la distancia de la distribución del ingreso de la unidad de análisis (hogares o personas) ordenado por el ingreso de las unidades de estudio. En el cuasi-gini se mide la distancia de la distribución del impuesto (IVA, por ejemplo) ordenado por el ingreso (o consumo, si fuera la medida de bienestar utilizada).