



Estimación del incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta de las Rentas de las Actividades Lucrativas en Guatemala

Guatemala, junio de 2024

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN	3
2. ANTECEDENTES	4
3. EL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO DE PAGO DEL ISR	5
3.1 DEFINICIÓN	5
3.2 METODOLOGÍA.....	7
3.2.1 <i>Excedente de Explotación Bruto</i>	10
3.2.2 <i>Ingreso Mixto Bruto</i>	11
3.2.3 <i>Pérdidas del ejercicio</i>	12
3.2.4 <i>Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto de actividades exentas</i>	13
3.2.5 <i>Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto para uso final propio</i>	14
3.2.6 <i>Depreciaciones</i>	14
3.2.7 <i>Otros rubros por sumar o restar</i>	14
3.2.8 <i>Rentas del Régimen Opcional Simplificado</i>	15
3.2.9 <i>Rentas del Régimen de Pequeño Contribuyente</i>	15
3.2.10 <i>Rentas del Régimen Especial del Contribuyente Agropecuario</i>	15
3.2.11 <i>Impuesto determinado observado</i>	16
3.3 CONSIDERACIONES ADICIONALES	16
4. BIBLIOGRAFÍA	18

1. Presentación

El propósito de este documento es resaltar los aspectos metodológicos más relevantes en la estimación del incumplimiento tributario del Impuesto Sobre la Renta —ISR—, centrándose específicamente en las Rentas de Actividades Lucrativas. El objetivo es obtener una aproximación del monto y porcentaje de dicho fenómeno, así como analizar su evolución a lo largo de los últimos años.

Los resultados obtenidos motivan el establecimiento de medidas que la Administración Tributaria debe emprender para mejorar el nivel de cumplimiento de la recaudación. Además, permite dimensionar los recursos que el Estado deja de percibir en el segmento analizado, principalmente debido a diversos factores, entre ellos: la resistencia natural de las personas a pagar impuestos, motivada por la racionalidad económica. Este argumento se refuerza por varios factores: la percepción de impunidad al no cumplir completamente con el pago de los tributos; la existencia de zonas en el marco jurídico que carecen de claridad y simplicidad; la poca efectividad de la política de gasto gubernamental, caracterizada por su opacidad; y la percepción de algunos contribuyentes acerca de la equidad del Sistema Tributario.

Para esta estimación, se plantea un ejercicio basado en el método indirecto, que empleó información de los agregados macroeconómicos, que en algunos casos fue necesario adaptar para obtener un monto del potencial teórico con respecto al tema tributario. De esta forma, el monto de incumplimiento será determinado por la diferencia entre el recaudo potencial y el impuesto determinado declarado en el mismo período. De esa cuenta, la tasa de incumplimiento se calcula como el cociente entre el monto de incumplimiento y el recaudo potencial.

En Guatemala, la estimación del incumplimiento en el pago del ISR se constituye como la segunda más importante del Sistema Tributario, luego de la medición para el Impuesto al Valor Agregado —IVA—¹, durante el período en estudio, la importancia relativa promedio del ISR ha sido del 28.6% de la recaudación² en términos netos.

De tal manera, este tipo de mediciones y su comportamiento a través del tiempo se constituyen como herramientas fundamentales en la generación de políticas que permitan la implementación de las estrategias para afrontar el problema desde su origen y asimismo poder medir su impacto en la tendencia de los ingresos tributarios.

¹ A partir del año 2015, la SAT publica los Aspectos metodológicos y resultados cuantitativos del incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado.

² La importancia relativa del ISR (sin incluir el Impuesto de Solidaridad, -ISO-) en la recaudación casi se ha duplicado en los últimos veinte años. En 2004, el ISR representaba el 15% de la recaudación total, mientras que en 2023 representa el 29.7%. Al incluir el ISO, ambos impuestos representaban un 24.4% de la recaudación total en 2004, y en 2023 representaron conjuntamente el 37.3%.

2. Antecedentes

Desde 2006, la Superintendencia de Administración Tributaria —SAT— realizó sus primeros esfuerzos por establecer una metodología para la medición de incumplimiento tributario del ISR y obtuvo resultados para el período comprendido entre 2005 y 2009; no obstante, los mismos no fueron de carácter público, restringiendo su utilidad a evaluaciones internas.

En 2013, se llevaron a cabo cambios en la metodología debido a la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala. Como resultado, la SAT realizó una segunda revisión metodológica en 2014/2015 (publicada en agosto de 2019), la cual contó con el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo —BID— para validar la nueva metodología propuesta. Complementariamente, se organizó una mesa consultiva con los principales centros de pensamiento y las divisiones de investigación de universidades³ del país, para conocer los aportes y consideraciones técnicas que fortalecieran la participación y el proceso de construcción de la metodología. Con base en ese trabajo colaborativo, se obtuvieron resultados para el período 2013 a 2017.

En 2023, la SAT comenzó una revisión exhaustiva de la metodología que permitió realizar algunas armonizaciones puntuales entre encuestas realizadas a hogares por el Instituto Nacional de Estadística, las cuentas nacionales y los avances de la información tributaria. Como resultado de estos esfuerzos se construye la presente publicación.

Como parte de los cambios significativos se integraron al cálculo las cifras publicadas por el Banco de Guatemala —Banguat— referentes a la actualización del año de referencia a 2013 y la adopción del Manual del Sistema de Cuentas Nacionales —SCN — 2008. En el contexto de las estimaciones de incumplimiento de pago realizadas por la SAT, las estadísticas macroeconómicas tienen una influencia significativa en comparación con otras aproximaciones fiscales y monetarias. Por esta razón, se consideró necesario crear una nueva serie que permitiera evaluar el fenómeno a partir del año 2013, teniendo en cuenta esta relevante actualización.

³ Las entidades que participaron fueron: Asociación de Investigación y Estudios Sociales —Asies—; Centro de Investigaciones Económicas Nacionales —CIEN—; Fundación para el Desarrollo de Guatemala —Fundesa—; Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —Icefi—; Instituto de Investigación y Proyección sobre Economía y Sociedad Plural —Idies—; Instituto de Problemas Nacionales —IPNUSAC —; y el Observatorio Económico Sostenible —OES—.

3. El nivel de incumplimiento de pago del ISR

En vista de la imperante necesidad de los Estados de incrementar sus niveles de recaudación para satisfacer de manera adecuada los servicios demandados por la población, resulta de suma importancia establecer mecanismos robustos que permitan evaluar el Sistema Tributario y su efectividad en alcanzar sus objetivos. Es esencial encontrar métodos que posibiliten una medición objetiva, precisa y fiable de la relación entre el monto de los impuestos recaudados y su potencial.

Llegar a conclusiones comparativas entre países sobre los niveles de incumplimiento de pago en los impuestos es un proceso complejo debido a las diferencias en las formas en que se lleva a cabo la recaudación de diferentes tributos, incluido el caso de los impuestos a la renta. En este sentido, los tratamientos diferenciados otorgados en las respectivas legislaciones; así como el diseño estructural de cada Sistema Tributario⁴ se constituyen en aristas importantes a tomar en cuenta al momento de realizar balances de este tipo.

Asimismo, es importante considerar que las metodologías y la exhaustividad para el cálculo de los agregados macroeconómicos utilizados en la estimación del potencial del impuesto varían de acuerdo al país bajo estudio, lo que limita significativamente el alcance de los resultados a los sistemas de cuentas nacionales adoptados y a la forma en que cada país ha ajustado la compilación y presentación de las estadísticas macroeconómicas, de acuerdo con los estándares internacionales más recientes mediante el cambio en sus respectivos años base.

Por último, es relevante resaltar que ningún Sistema de Cuentas Nacionales incluye la totalidad del monto que la producción informal aporta a la actividad económica agregada de cada país⁵. De tal modo que, cualquier indicador relacionado con este tema evolucionará de manera conjunta con los sistemas de contabilidad nacional.

3.1 Definición

La literatura disponible expone diferentes investigaciones que han dado pasos importantes para aproximarse a la medición de este fenómeno, siendo una parte sustancial en cada una de ellas la definición de este.

⁴ Una complejidad estructural podría ser la existencia de diferentes alícuotas dentro del impuesto.

⁵ En Guatemala, el valor agregado bruto del sector informal del 2022 representa aproximadamente el 21.1% del tamaño de la economía, afianzándose como una de las principales generadoras de actividades productivas, lo que permite inferir que, en proporciones similares es una causa relevante asociada al incumplimiento en el ámbito tributario.

De acuerdo con Pecho Trigueros, Peláez Longinotti, & Sánchez Vecorena (2012), en general, se puede entender por Incumplimiento Tributario a “...todas aquellas acciones deliberadas o no, que resultan en una eliminación o reducción indebida de las obligaciones tributarias”.

Según estos autores, este conjunto de acciones se extiende a diversas áreas en el desarrollo económico, social y laboral de un país, tales como “(...) la existencia de una economía informal bastante desarrollada y arraigada, una inadecuada estructura normativa, una alta carga tributaria, situaciones de déficits financieros de los contribuyentes, la aceptación o indiferencia social hacia el mismo fenómeno del incumplimiento, la falta de legitimidad de los gobiernos de turno y poca confianza en su accionar, el desconocimiento parcial o total de la obligación legal (baja cultura tributaria), entre otros”.

De igual modo, el documento resalta que la definición que utilice cada medición estará vinculada con las técnicas utilizadas y dependerá del alcance de estas. En este sentido, de acuerdo con Jiménez (2012), a continuación, se describen brevemente algunos conceptos asociados a la evasión:

- a. **Brecha tributaria:** Diferencia en cada período fiscal entre la recaudación potencial conforme la normativa vigente y la recaudación efectiva realizada.
- b. **Subdeclaración involuntaria:** Consecuencia de errores involuntarios (sic) que puede cometer un contribuyente al momento de preparar su declaración de impuestos.
- c. **Evasión:** Subdeclaración ilegal y voluntaria de los impuestos. Acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias.
- d. **Elusión:** Uso abusivo de la legislación tributaria, es decir, que no respeta el espíritu de la ley, con el propósito de reducir el pago de impuestos.
- e. **Incumplimiento de pago:** Se puede asociar a la suma de evasión tributaria y subdeclaración involuntaria.

Para efectos de este análisis, es importante resaltar que el concepto de incumplimiento de pago arraigado abarcará las figuras de subdeclaración involuntaria, evasión, elusión,

así como la de planificación fiscal⁶. Sin embargo, es necesario aclarar que el objetivo de esta medición no busca la segmentación detallada de cada uno de estos conceptos. A su vez, es relevante señalar que, en esta ocasión, los esfuerzos de la Administración Tributaria guatemalteca se enfocarán en analizar la categoría de Rentas de las Actividades Lucrativas, considerando que, en promedio, durante el período⁷ analizado este segmento aporta el 64.9% del total de la recaudación del ISR.

3.2 Metodología

De acuerdo con la SAT, los estudios relacionados con la medición del incumplimiento en pago de los impuestos toman relevancia cuando se incorporan cambios a la gestión o al propio Sistema Tributario. En general, estos estudios hacen referencia a dos agrupaciones de metodologías para medir los niveles de este fenómeno: el método directo y el indirecto.

- a. **Directo:** Implica procedimientos tales como, auditorías de verificación sobre una muestra representativa de la población⁸ para estimar el margen de incumplimiento de los contribuyentes, así como la utilización de información de las amnistías tributarias, entre otras fuentes que generalmente provienen del mismo Sistema Tributario.
- b. **Indirecto:** Estos métodos se enfocan en estimar bases tributarias potenciales a partir de los agregados macroeconómicos, habitualmente producidos por las Cuentas Nacionales. De acuerdo con Tanzi & Shome (1993), este método: *“Compara la base del impuesto según cuentas nacionales con la base proveniente de las estadísticas tributarias, luego de ciertos ajustes.”* Adicional a la utilización de variables vinculadas con la contabilidad nacional, estos métodos pueden tomar como punto de partida las encuestas dirigidas a los hogares, así como el comportamiento de la demanda de dinero, entre otros. La mayoría de los países que cuenta con aproximaciones del incumplimiento tributario toma como referencia este tipo de técnicas.

Asimismo, el proceso de investigación acerca de la estructura de esta medición ha motivado la utilización de otros tipos de metodologías, por fuera de las tradicionales, dentro de las cuales destacan los denominados enfoques modernos. En este sentido, de

⁶ En este documento se aproximará como planificación fiscal, principalmente la puesta en marcha de acciones sistemáticas dentro de los regímenes tributarios, entre otras, la fragmentación de operaciones o la combinación de éstas, como los recursos más comunes para alcanzar una disminución legal en el pago del impuesto.

⁷ Período 2013-2023.

⁸ Se entenderá como población el conjunto de contribuyentes con la obligación de tributar este tipo de impuestos.

acuerdo con el Ministerio de Hacienda; el Banco Central de la República Dominicana; y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018), “(...) *parten de experimentos controlados que permiten explicar el cambio de comportamiento de los evasores ante diferentes estímulos, comúnmente se realizan siguiendo la técnica de grupos focales*”. El mismo documento hace referencia que dentro de estas prácticas resalta el empleo de técnicas econométricas sofisticadas que permiten introducir múltiples variables explicativas de la informalidad.

En la práctica, solo algunos de los sistemas tributarios con mayor tradición y regularmente vinculados a países desarrollados, utilizan más de un mecanismo de estimación del nivel de incumplimiento, debido a los recursos⁹ que implica la implementación de verificaciones directas u otro tipo de exploraciones relacionadas con las perspectivas modernas

En Guatemala, la SAT ha optado por enfocar sus esfuerzos en el desarrollo del método indirecto, a través de la información de cuentas nacionales disponible para el país.

Con base en la información disponible, este documento utiliza como punto de partida el Excedente de Explotación Bruto y el Ingreso Mixto Bruto, que son dos partidas macroeconómicas que aproximan los beneficios o pérdidas antes de impuestos de las actividades lucrativas.

Cabe resaltar, que de acuerdo con el documento “Estimación de la Productividad, Eficiencia e Incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado —IVA— en Guatemala”¹⁰, para determinar cuánto se deja de recaudar por la falta de eficiencia, las buenas prácticas requieren que se realice una identificación de estos saldos que no puede ser objeto de imposición debido a los tratamientos diferenciados incluidos en la legislación tributaria.

En este contexto, resulta necesario realizar un exhaustivo análisis del Sistema de Cuentas Nacionales, específicamente de los rubros que componen los agregados macroeconómicos y que deben ser considerados al determinar la base imponible potencial. Esto permite aplicar las deducciones correspondientes a aquellas transacciones que no son hechos generadores del impuesto y de esta manera obtener una aproximación más cercana de la recaudación teórica de ISR que la Administración Tributaria podría alcanzar. En los ajustes, destaca el Excedente de Explotación Bruto y

⁹ En economías desarrolladas el tamaño de la muestra no impacta en los planes de fiscalización, derivado de que ésta puede considerarse como una pequeña porción dentro de las auditorías programadas anualmente. Por el contrario, en economías más pequeñas esta muestra puede constituir la mayor parte de las acciones llevadas a cabo por las unidades de fiscalización.

¹⁰ SAT (2023a).

el Ingreso Mixto Bruto de actividades para uso final propio, los cuales no se establecen como operaciones gravadas por el impuesto¹¹.

Como parte del proceso para obtener una base potencial armonizada, deben de ser descontadas las rentas de los contribuyentes que optaron por tributar en el Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas¹² y aquellas que, por sus características, cumplieron con sus obligaciones tributarias del IVA bajo el Régimen de Pequeño Contribuyente¹³ y Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario¹⁴.

En la práctica, lo que se hace es simular el llenado de una declaración de ISR de Actividades Lucrativas para toda la economía guatemalteca y así estimar la base imponible potencial, la cual se resume en la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} & \textbf{Base imponible potencial} \\ & = EBE + IM + Pérdidas - EB_IM_Exento - EBE_IM_Propio - Deprec \\ & \pm Otros - Régimen_Simplificado - Peq_Contrib - Régimen_agro \end{aligned}$$

Para calcular la recaudación teórica o potencial, se procede a multiplicar la Base Imponible Potencial por la tasa del impuesto:

$$\textbf{Recaudación Potencial} = \text{Base Imponible Potencial} * \text{Tasa del Impuesto}$$

La magnitud del incumplimiento se calcula a partir de la siguiente expresión:

$$\textbf{Incumplimiento} = \text{Recaudación Potencial} - \text{Recaudación Observada}$$

¹¹ Conceptualmente, este autoconsumo no es el referido en el numeral 6 del artículo 3 contenido en el Decreto Número 27-92 "Ley del Impuesto al Valor Agregado".

¹² El artículo 14 del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la Republica de Guatemala, "Ley de Actualización Tributaria", establece la existencia de dos regímenes para las rentas de actividades lucrativas.

¹³ El Decreto Número 27-92 del Congreso de la Republica de Guatemala, "Ley del Impuesto al Valor Agregado", contempla en su Capítulo V el Régimen de Pequeño Contribuyente que corresponde a personas individuales o jurídicas cuyo monto de venta de bienes o prestación de servicios no exceda de ciento cincuenta mil Quetzales (Q150,000.00) en un año calendario, tributarán una tarifa de 5% sobre los ingresos brutos totales provenientes de ventas o prestación de servicios. A partir de 2020, se implementó el Régimen Electrónico de Pequeño Contribuyente, el cual determina que todas las ventas y emisión de factura electrónica de pequeño contribuyente, estarán afectos a un tipo impositivo reducido del cuatro por ciento (4%), en sustitución del cinco por ciento (5%), cuando se cumplan los requerimientos establecidos para el pago de impuesto.

¹⁴ El Decreto Número 27-92 del Congreso de la Republica de Guatemala, "Ley del Impuesto al Valor Agregado", establece en su Capítulo VIII el Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario que corresponde a las personas individuales que desarrollen actividades de producción y comercialización en el sector agropecuario y cuyo monto de venta anual de productos, no exceda los tres millones de Quetzales (Q 3,000,000.00) en un año calendario, tributarán bajo una tarifa de 5% sobre las ventas brutas para criadores de ganado y sobre las utilidades para el caso de compradores, vendedores y engordadores. A partir de 2020, se implementó el Régimen Electrónico Especial de Contribuyente Agropecuario, el cual determina un tipo impositivo reducido del cuatro por ciento (4%), en sustitución del cinco por ciento (5%), cuando se cumplan los requerimientos establecidos para el pago de impuesto.

El porcentaje de incumplimiento se calcula:

$$\text{Tasa de incumplimiento} = \frac{\text{Recaudación Potencial} - \text{Recaudación Observada}}{\text{Recaudación Potencial}} * 100$$

A continuación, se expone una breve descripción de los principales rubros y ajustes considerados para el caso guatemalteco:

Cuadro 1: Variables para determinar la base imponible teórica del ISR de Actividades Lucrativas

Variable	Descripción
EBE	Excedente de Exploración Bruto total de la economía
IM	Ingreso Mixto Bruto total de la economía
Pérdidas	Pérdidas del ejercicio
EBE_IM_Exento	Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto de actividades exentas
EBE_IM_Propio	Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto para uso final propio
Deprec	Depreciaciones
Otros	Otros rubros a sumar o restar
Régimen_simplificado	Rentas del Régimen Opcional Simplificado
Peq_Contrib	Rentas del Régimen de Pequeño Contribuyente (incluido el electrónico)
Régimen_agro	Rentas del Régimen Especial de Contribuyente Agropecuario (incluido el electrónico)
Tasa del impuesto	Tasa nominal de ISR aplicable a las utilidades
Recaudación Observada	Impuesto determinado observado

3.2.1 Excedente de Explotación Bruto

De acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y el Banco Mundial (2008), el Excedente de Explotación Bruto —EBE— es el agregado macroeconómico que se constituye como el saldo contable en la Cuenta de Generación del Ingreso. La misma fuente afirma que el excedente de explotación “...es una medida del excedente devengado de los procesos de producción antes de deducir cualquier gasto, explícito o implícito, en concepto de intereses y de rentas u otras rentas

de la propiedad por pagar por los activos financieros, por tierras y terrenos u otros recursos naturales necesarios para llevar a cabo el proceso de producción.”

En la misma línea, Banguat (2019b), que actualmente sigue los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales de 2008, explica que el EBE es el saldo compuesto por la diferencia entre el valor agregado generado por los productores residentes durante un período contable y la suma de los costos de la remuneración de los asalariados, junto con los impuestos netos de subvenciones sobre la producción pagados durante el período. En este sentido, la Dirección General Impositiva (2016) reconoce que las buenas prácticas recomiendan que esta variable se presente en términos netos, no obstante, internacionalmente se reconoce la dificultad de poder medir el Consumo de Capital Fijo, “(...) razón por la cual se permite su presentación tanto en términos brutos como netos.”

3.2.2 Ingreso Mixto Bruto

La literatura disponible respecto del tema coincide en que el Excedente de Explotación e Ingreso Mixto Bruto —IMB— son denominaciones alternativas del mismo saldo contable, la diferencia radica en que son utilizadas para diferentes tipos de empresas. El ingreso mixto corresponde a empresas no constituidas en sociedad y la presunción se sustenta en el hecho de que estas organizaciones son propiedad de los miembros de los hogares, de forma individual o en conjunto con otros, en las que los propietarios u otros miembros de sus hogares pueden emplearse sin percibir alguna remuneración¹⁵.

Lo anterior, conlleva a reconocer que en la compilación de las Cuentas Nacionales existen complejidades para segmentar la renta proveniente de la producción y el componente de remuneraciones incluido en este saldo, por lo que, en términos generales, no se dispone de los detalles de información vinculados con el número de horas trabajadas o sobre el pago por período trabajado para poder construir alguna aproximación de forma regular.

Por lo anterior, para lograr la estimación se realiza una separación de la parte del ingreso mixto que corresponde al excedente de explotación por ser titular de la empresa no constituida como sociedad y que es parte de la base potencial del pago del ISR. Con este propósito, se realiza una aproximación del componente de remuneraciones dentro del saldo en cuestión, utilizando información obtenida de fuentes como de la Matriz de

¹⁵ De acuerdo con el Banguat (2019a), el ingreso mixto “(...) es el saldo contable de la cuenta de producción de los hogares productores. El SCN 2008 menciona que es normal observar a los hogares sin los registros adecuados que diferencien entre las remuneraciones y el excedente de explotación que reciben los ocupados independientes; por tal razón, este concepto está diseñado para capturar de forma implícita un elemento de remuneración del trabajo, el cual es realizado por el propietario o por otros miembros del hogar, debido a su aporte de mano de obra; y el excedente de explotación, por ser titular de la empresa no constituida como sociedad”.

Empleo e Ingresos del Banguat y las Encuestas de Empleos e Ingresos —ENEI— proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística —INE—.

3.2.3 Pérdidas del ejercicio

En el segmento de Rentas de Actividades Lucrativas, el ISR es determinado por la aplicación de un tipo impositivo a la renta imponible, siempre y cuando este rubro sea positivo. No obstante, la estimación del Excedente de Explotación Bruto y del Ingreso Mixto Bruto calculada por el Banco Central se constituye como la suma algebraica de los resultados positivos y negativos¹⁶ de todos los participantes de la economía agregada, por lo que es necesario realizar un ajuste a los saldos iniciales para adecuarlos de la mejor manera al potencial teórico del impuesto. Para guardar consistencia con la dinámica del cálculo fiscal, es necesario previamente adicionar al potencial la estimación de las pérdidas del ejercicio, de no hacerlo, se estaría subestimando el total de rentas que están sujetas al pago del impuesto en cuestión. Conviene resaltar que este ejercicio toma como base la información contenida en las declaraciones juradas, y se incluye como una ventaja comparativa la estimación de las pérdidas económicas¹⁷ y no las reportadas directamente por el contribuyente.¹⁸

Por otra parte, en este caso y los subsiguientes, conviene resaltar que, para fines de este trabajo de estimación, las variables que tengan como base las declaraciones juradas de impuestos presentadas por los contribuyentes formalmente registrados ante la Administración Tributaria deberán ajustarse previamente, derivado de que las cifras provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales tienen cobertura de la economía tanto formal como informal. Por consiguiente, al utilizar los valores directos de SAT se presume una subestimación de los ajustes a realizar a los saldos de la Cuenta de Generación del Ingreso para determinar la base imponible teórica.

Para evitar esta distorsión en los valores provenientes de los registros de la SAT, se realiza un ajuste para estimar la parte informal de la economía; este se lleva a cabo mediante la construcción de una aproximación del Excedente de Explotación Bruto proveniente de Cuentas Nacionales, utilizando información de las declaraciones juradas de impuestos. De esta manera será posible determinar la importancia relativa de cada

¹⁶ Beneficios o pérdidas

¹⁷ Para guardar la consistencia en términos conceptuales con los agregados económicos considerados como base del potencial y con el fin de evitar la eventual duplicidad en la deducción de algunos gastos al potencial teórico, las pérdidas económicas fueron estimadas con base en la información contenida en las declaraciones juradas, emulando el cálculo de los saldos de la Cuenta de Generación del Ingreso.

¹⁸ En este sentido, es importante resaltar que la operación descrita anteriormente no debe interpretarse como un incremento, o una sobreestimación de las rentas, por el contrario, la operación es un ajuste necesario para evitar sustraer de las utilidades las pérdidas económicas.

valor de la declaración jurada, con relación al saldo calculado a partir de los registros de la Administración Tributaria y así poder expandir las cifras de manera más precisa utilizando los datos generados por el Banco Central.¹⁹

3.2.4 Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto de actividades exentas

Este conjunto de saldos es el que está sujeto a tratamientos diferenciados contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias, que originan el Gasto Tributario²⁰.

En el marco de esta medición, se toman en consideración los beneficios establecidos en el artículo 8 del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la Republica de Guatemala, “Ley de Actualización Tributaria”. Dicho artículo contempla las exenciones a los organismos del Estado.

Adicionalmente, el artículo 11 de la ley de referencia describe como rentas exentas del impuesto “(...) las rentas que obtengan los entes que destinen exclusivamente a los fines no lucrativos de su creación y en ningún caso distribuyan, directa o indirectamente, utilidades o bienes entre sus integrantes...” y “(...) las rentas de las cooperativas legalmente constituidas en el país (...)”.

Finalmente, en los Decretos Números 29-89, 65-89 y sus reformas, todos del Congreso de la República de Guatemala²¹, se contempla que, para las figuras de maquilas y zonas francas, se conceden beneficios en términos tributarios, dentro de los cuales destaca el caso del ISR, por lo que, para guardar la consistencia de este proceso es necesario aplicar esta deducción.²²

¹⁹ El supuesto implícito detrás de esta presunción es que, si el sector informal de la economía presentara sus declaraciones de impuestos en la SAT, su comportamiento fuera muy similar al sector formal.

²⁰ La SAT (2023b) define como Gasto Tributario: “Los ingresos tributarios dejados de percibir como resultado de la aplicación de tratamientos preferenciales contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y otras leyes ordinarias, incluyendo las leyes tributarias, así como algunos instrumentos de política previstos por el Estado, siempre y cuando se formalice el hecho generador, estén dirigidos a un grupo o sector específico, no existan compensaciones que neutralicen el beneficio y no se constituyan como parte de las características estructurales de la determinación del impuesto.”

²¹ “Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila”, “Ley de Zonas Francas” y “Ley Emergente para la Conservación del Empleo”, respectivamente.

²² La fuente de información para el cálculo de las rentas exentas no parte de lo reportado por los contribuyentes en los rubros de “Incentivo por inversión en fuentes nuevas y renovables de energía”, e “Incentivos Fiscales; Decreto 29-89, 65-89 y otros...”, contenidos dentro de la declaración jurada del Impuesto Sobre la Renta, sino se constituye como una microsimulación. Este proceso se entenderá como la evaluación individual las declaraciones presentadas incorporando como operaciones gravadas las transacciones exentas, considerando que la estimación es la suma de las diferencias positivas entre la simulación y la declaración presentada.

3.2.5 Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto para uso final propio

De acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y el Banco Mundial (2008), la producción para uso final propio corresponde a los productos retenidos por el productor para su propio uso como consumo final o formación de capital. Se determina por la suma de valor de los bienes producidos por una empresa no constituida en sociedad y consumidos por el mismo hogar; el valor de los servicios prestados a los hogares por personal doméstico remunerado; valor de los servicios imputados de las viviendas ocupadas por sus propietarios; entre otros. A manera de ejemplo, se puede mencionar el caso de los bienes agropecuarios producidos y consumidos por los miembros del hogar.

Por lo anterior, el excedente de explotación y el ingreso mixto generado a partir de esta producción de uso final propio no debe ser tomado en cuenta para la estimación del potencial del impuesto.

3.2.6 Depreciaciones

La razón para deducir las depreciaciones radica en que tanto el Excedente de Explotación Bruto y el Ingreso Mixto Bruto están expresados en términos brutos. Para hacer consistentes las bases imponibles, el referente teórico de la base imponible debe ser expresado en términos netos, derivado de que este saldo no toma en cuenta el efecto de la depreciación a través del consumo de capital fijo. En este sentido, es necesario deducir las depreciaciones en las que incurren los agentes económicos que se constituyen como deducibles del ISR, para lo cual se utiliza la información consignada por los contribuyentes en las declaraciones.

3.2.7 Otros rubros por sumar o restar

La ley establece que los costos y gastos no deducibles deben ser sumados a la renta neta, a efectos de ampliar la base imponible sujeta de impuesto, asimismo establece otros rubros que pueden ser sustraídos de dicha renta. En este último segmento se incluyen rubros tales como: cuentas incobrables; donaciones; pérdidas cambiarias; entre otros.

El resultante de sumar y restar estos conceptos debe computarse para definir de forma consistente la renta imponible teórica. En este sentido, solo se tratan aquellos costos y gastos que no hayan afectado previamente el costo intermedio empleado para la

determinación de los saldos iniciales considerados como potencial y dejando por fuera aquellos costos y gastos relacionados con la producción de otras cédulas del impuesto.

3.2.8 Rentas del Régimen Opcional Simplificado

Al considerar que el concepto implícito de utilidades es el mismo en ambos regímenes para liquidar el impuesto en Guatemala, y que coincide con la premisa conceptual bajo la cual se establecen los impuestos a la renta, así como la distribución de los ingresos brutos de rentas de actividades lucrativas en Guatemala, se hace necesario realizar un ajuste al potencial teórico. Esto implica deducir las rentas de aquellos contribuyentes que optaron por tributar bajo el Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas.

La implementación de este ajuste requiere, en primera instancia, estimar un margen de utilidad para los contribuyentes jurídicos a partir de los agregados macroeconómicos por sector institucional, para evitar distorsiones en el ejercicio, derivadas de características propias de segmentos como el gubernamental. En segunda, un ajuste para los contribuyentes individuales que deviene del margen de ganancia estimado al IMB. Dichos ajustes son aplicados a los ingresos suministrados por los contribuyentes en sus declaraciones de ISR.

3.2.9 Rentas del Régimen de Pequeño Contribuyente

Esta deducción debe realizarse porque las personas afiliadas a este régimen no están afectas al impuesto analizado. Sin embargo, sus rentas se encuentran incluidas en el referente de renta imponible teórica, razón por la que deben deducirse. En el caso de este ajuste, se mantiene el criterio utilizado en el punto anterior para los contribuyentes individuales, presumiendo que, adicional a la simplicidad en la determinación y pago del impuesto, el contribuyente tributa de esta manera es porque la existencia del régimen exime al sujeto pasivo de tributar el ISR y el Impuesto de Solidaridad —ISO— también.

3.2.10 Rentas del Régimen Especial del Contribuyente Agropecuario

Los contribuyentes inscritos en este régimen no están afectos al pago del ISR. Sin embargo, sus rentas se incluyen en la renta imponible teórica, por lo que deben deducirse a través del ajuste realizado a los contribuyentes individuales.

3.2.11 Impuesto determinado observado

Estas cifras son comparadas con la recaudación teórica estimada bajo esta metodología para determinar el incumplimiento en el pago del ISR. El monto está conformado por el total del impuesto determinado observado en la declaración jurada del ISR correspondiente a la categoría de rentas de las actividades lucrativas. El esfuerzo por utilizar esta medida es contrastar la información de cada período económico contra los resultados tributarios generados en el mismo lapso.

Para fines de este ejercicio se evaluaron escenarios agrupando la recaudación por año calendario, no obstante, al observar las cifras, fue perceptible que los resultados muestran una representativa diferencia al llevar a cabo la estimación de incumplimiento en pago. Estas discrepancias se derivan del régimen de pagos mensuales, trimestrales liquidaciones en tiempo, para lo cual fue necesario agregar el horizonte temporal de las declaraciones presentadas a más tardar en el mes de abril de cada año.

3.3 Consideraciones adicionales

El nivel de incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta, especialmente en la categoría de Rentas de Actividades Lucrativas, calculado mediante esta metodología, se espera que sea una estimación razonable de la brecha que ocasionan diversas prácticas, tales como la subdeclaración involuntaria, evasión, elusión e incluso la planificación fiscal. En conjunto, estas acciones voluntarias e involuntarias de los agentes económicos pueden ocasionar una disminución en la recaudación tributaria.

Resulta relevante recordar que, a pesar del esfuerzo por realizar los ajustes necesarios al potencial teórico en este análisis, los métodos indirectos basados en la contabilidad nacional presentan restricciones. Esto se debe a las diferencias representativas entre la contabilidad nacional y la contabilidad tributaria, lo cual obliga al establecimiento de algunos supuestos para poder llevar a cabo las respectivas mediciones.

Adicionalmente, la particularidad del ordenamiento jurídico del ISR exige la utilización de un alto nivel de exhaustividad en la información para la construcción del potencial; no obstante, en el caso de Cuentas Nacionales y las demás fuentes consultadas, el detalle disponible se considera adecuado, pero sujeto a una potencial mejora, que al producirse debe suponer también una afinación de la medición.

Es fundamental analizar los resultados con cautela, ya que la estimación no representa un valor contable preciso de la recaudación potencial que el Estado obtendría en caso de un decremento del fenómeno. Es relevante tener en cuenta que las mejoras en la recaudación pueden generar cambios en las condiciones económicas. A medida que aumenta el grado de cumplimiento tributario, los incentivos, estrategias y estructuras económicas de los contribuyentes se ven afectados y modificados. Esta dinámica debe ser considerada cuidadosamente al interpretar los resultados obtenidos. Es esencial comprender cómo las acciones tomadas para fortalecer el cumplimiento tributario pueden tener efectos más amplios en la economía en general.

Por último, es muy útil tener en cuenta que estas estimaciones tienen dos usos primarios. En primer lugar, se utilizan para analizar el nivel que corresponde a la magnitud de la cifra y que indica el grado o profundidad de las acciones que deben tomarse para corregir el fenómeno. En segundo lugar, estas estimaciones también sirven para establecer la trayectoria que afianza la medición más oportuna del desempeño del Sistema Tributario en la administración del impuesto en cuestión. Al utilizar estos dos enfoques complementarios, se logra una comprensión más completa de la situación y se proporciona una base sólida para tomar decisiones informadas en materia tributaria.

4. Bibliografía

- Banco de Guatemala. (2019a). *Actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de Guatemala. Cambio de año de referencia 2013 y adopción del SCN 2008. Aspectos generales y principales resultados*. Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2019b). *Cuentas Nacionales de Guatemala. Año de referencia 2013. Aspecto conceptuales, metodológicos y fuentes de información*. Guatemala.
- Cardoza Espinoza, M. A. (2019). *Consultoría para estudio sobre incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta*. Banco Interamericano de Desarrollo, Guatemala.
- Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. Bruselas, Luxemburgo, Nueva York, París, y Washington D.C.
- Dirección General Impositiva. (2016). *Evasión en el Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio, Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas - IRIC/IRAE 2000-2014*. Montevideo.
- Jiménez, J. P. (2012). *Metodologías para la estimación de la evasión en Renta e IVA*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Hacienda; Banco Central de la República Dominicana; y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. (2018). *Estimación del Incumplimiento Tributario en la República Dominicana*. Santo Domingo.
- Pecho Trigueros, M., Peláez Longinotti, F., & Sánchez Vecorena, J. (2012). *Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010*. Panamá.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2023a). *Estimación de la Productividad, Eficiencia e Incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado —IVA— en Guatemala*. Guatemala.
- Superintendencia de Administración Tributaria. (2023b). *Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central. Aspectos Conceptuales y Metodológicos*. Guatemala.
- Tanzi, V., & Shome, P. (1993). *Tax Evasion: Causes, Estimation Methods, and Penalties a focus on Latin America*. Santiago de Chile.