



**Aspectos Metodológicos sobre la  
Estimación del Incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta -ISR- en  
Guatemala  
Rentas de las Actividades Lucrativas  
Periodo 2013-2017**

**Guatemala, agosto de 2019**

---

## CONTENIDO

<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. EL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO DE PAGO DEL ISR</b> .....	<b>5</b>
2.1 DEFINICIÓN .....	6
2.2 METODOLOGÍA.....	7
2.2.1 <i>Excedente de Explotación Bruto</i> .....	10
2.2.2 <i>Ingreso Mixto Bruto</i> .....	11
2.2.3 <i>Pérdidas del ejercicio</i> .....	12
2.2.4 <i>Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto de actividades exentas</i> .....	13
2.2.5 <i>Excedente de Explotación Bruto e Ingreso Mixto Bruto para uso final propio</i> .....	14
2.2.6 <i>Depreciaciones</i> .....	14
2.2.7 <i>Otros rubros a sumar o restar</i> .....	14
2.2.8 <i>Rentas del Régimen Opcional Simplificado</i> .....	15
2.2.9 <i>Rentas del Régimen de Pequeño Contribuyente</i> .....	15
2.2.10 <i>Impuesto determinado observado</i> .....	15
2.3 CONSIDERACIONES ADICIONALES .....	16
<b>3. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>17</b>
<b>4. ANEXO</b> .....	<b>18</b>
4.1 AJUSTE O EXPANSIÓN CORRESPONDIENTE A CADA VARIABLE PROVENIENTE DE LAS DECLARACIONES JURADAS DE SAT .....	18

---

## 1. Presentación

El objetivo del presente documento es destacar los aspectos metodológicos más importantes de la estimación del incumplimiento tributario para Guatemala en el Impuesto Sobre la Renta -ISR-, específicamente dentro de las Rentas de Actividades Lucrativas, que hicieron posible obtener una aproximación del monto y porcentaje del fenómeno en cuestión, así como la evolución durante los últimos años.

Los resultados permitirán dimensionar los recursos que el Estado deja de percibir en el segmento analizado, principalmente por: la resistencia natural al pago de impuestos producto de la racionalidad económica de las personas. Este argumento se fortalece por la percepción de impunidad al incumplir total o parcialmente con el pago de sus tributos; un ordenamiento jurídico con zonas carentes de claridad y simplicidad; una política de gasto gubernamental poco efectiva y caracterizada por la opacidad; y la percepción de algunos contribuyentes respecto de la equidad del Sistema Tributario, entre otras menos significativas.

Para esta estimación, se plantea un ejercicio basado en el método indirecto, utilizando algunos agregados macroeconómicos que, luego de realizar algunos ajustes técnicamente necesarios, permitirán obtener un monto imponible teórico y posteriormente una recaudación potencial. 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 y, la tasa de incumplimiento será calculada como el cociente entre el recaudo potencial y el monto de incumplimiento.

Indagar acerca de las interioridades de este tipo de mediciones y su comportamiento a través del tiempo, se constituye como una herramienta fundamental en la generación de políticas que permitan la implementación de las acciones pertinentes para afrontar el problema desde su origen y asimismo poder medir su impacto dentro de la tendencia de los ingresos tributarios.

En Guatemala, la estimación del incumplimiento en el pago del Impuesto Sobre la Renta -ISR-<sup>1</sup> se constituye, como la segunda más importante dentro del Sistema Tributario, luego de la medición, ya publicada por la Administración Tributaria guatemalteca, para el

---

<sup>1</sup> La Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- realizó sus primeros esfuerzos por establecer una medición de incumplimiento para ISR para los años 2005-2009, no obstante, la misma nunca fue de carácter público, restringiendo su utilidad a evaluaciones internas. Dicho ejercicio estuvo basado en supuestos que a partir de 2013 cambiaron con la entrada en vigencia del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Actualización Tributaria.

Impuesto al Valor Agregado -IVA-<sup>2</sup>, ya que durante el período en estudio la importancia relativa promedio de este tributo ha sido del 28.6% de la recaudación en términos netos.

Finalmente, en esta oportunidad la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- determinó que, adicional al acompañamiento técnico facilitado por parte del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- en términos de la validación de la metodología propuesta, en función de la transparencia de esta medición y de la apertura a la sociedad, el estudio en cuestión se llevara a cabo con el aporte de una mesa consultiva constituida por los principales centros de pensamiento y las divisiones de investigación de las más distinguidas universidades del país.

Esta acción tuvo como objetivo que, adicionalmente a la experiencia comprobada del consultor tributario contratado por el BID y del expertiz de los funcionarios de la SAT responsables de coordinar las labores de medición del incumplimiento tributario, se contara con las contribuciones técnicas de los miembros de la comunidad investigativa del país, enriqueciendo el debate respecto de la correcta medición del fenómeno y sentando las bases para un dialogo y debate constructivo respecto de las acciones que el Estado debe emprender para satisfacer la necesidad de contar con indicadores que evalúen la gestión de sus instituciones y las condiciones bajo las cuales cada una realiza sus funciones.

Las entidades que participaron y a quienes la SAT extiende su franco agradecimiento por el acompañamiento brindado son: 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-.

---

<sup>2</sup> A partir del año 2015, la SAT publica los Aspectos Metodológicos y Resultados Cuantitativos del Incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado -IVA-.

## 2. El nivel de incumplimiento de pago del ISR

Considerando que los Estados precisan de aumentar sus niveles de recaudación para suministrar adecuadamente los servicios que la población demanda, es de vital importancia la implementación de mecanismos que permitan una evaluación del Sistema Tributario en relación con el cumplimiento de sus objetivos. Por esta razón, surge la necesidad de encontrar métodos que permitan una medición objetiva de la relación entre el monto de los impuestos efectivamente recaudados y el potencial de estos.

Llegar a conclusiones comparativas entre países acerca de los niveles de incumplimiento de pago en los impuestos es un proceso complejo, debido a las diferencias bajo las cuales la recaudación los diferentes tributos se desarrolla, no siendo la excepción 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 Tributario<sup>3</sup> se constituyen en aristas importantes a tomar en cuenta al momento de realizar balances de este tipo.

De igual manera, se debe 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 en estudio, limitando representativamente el alcance de los resultados a los sistemas de cuentas nacionales adoptados y a la forma en cada uno ha ido adecuando la compilación y presentación de las estadísticas macroeconómicas, de acuerdo a los estándares internacionales más recientes por medio del cambio en sus respectivos año base. Un aspecto por resaltar dentro de este esfuerzo emprendido por la SAT es que las estimaciones del potencial teórico toman como punto de partida el Sistema de Cuentas Nacionales SCN93, Año Base 2001, calculado por parte del Banco Central.<sup>4</sup>

Finalmente, es importante destacar que ningún Sistema de Cuentas Nacionales incluye la totalidad del monto que la producción informal aporta a la actividad económica agregada de cada país<sup>5</sup>, por lo que cualquiera de estos indicadores evolucionará de manera conjunta con los sistemas de contabilidad nacional.

---

<sup>3</sup> Una complejidad estructural podría ser la existencia de diferentes alícuotas dentro del impuesto.

<sup>4</sup> A la fecha de elaboración de la presente nota metodológica, el Banco de Guatemala se encuentra en el proceso preparación de las estadísticas en función del Sistema de Cuentas Nacionales SCN 2008 y Año Base 2013. Al contar con la información actualizada, se realizará una revisión y adaptación, de acuerdo con las buenas prácticas, de las nuevas cifras y detalles para toda la serie analizada.

<sup>5</sup> La literatura disponible indica que las acciones vinculadas con el incumplimiento se asocian, entre otras, a la existencia de una economía informal enraizada. En Guatemala, a partir del 2002, esta representa en promedio cerca del 70.0% del mercado laboral, 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.

## 2.1 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 éstas la definición del mismo.

De acuerdo con Pecho Trigueros, Peláez Longinotti, & Sánchez Vecorena (2012), en general, se pueden 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.*”

Asimismo, 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 contemplará las figuras de subdeclaración involuntaria, evasión, elusión, así como la de planificación fiscal<sup>6</sup>. No obstante, conviene aclarar que el objetivo de esta medición no persigue la segmentación de cada uno de estos conceptos. Asimismo, es necesario indicar que, en esta oportunidad los esfuerzos de la Administración Tributaria guatemalteca se enfocaran en analizar la categoría de Rentas de las Actividades Lucrativas, considerando que, en promedio, durante el período analizado este segmento aporta al 67.3% del total de la recaudación del ISR.

## 2.2 Metodología

De acuerdo con la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (2019), 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 población<sup>7</sup> 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 países que cuenta con aproximaciones del incumplimiento tributario toma como referencia este tipo de técnicas.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Se entenderá como población el conjunto de contribuyentes con la obligación de tributar este tipo de impuestos.

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 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 recursos<sup>8</sup> que implica la implementación de verificaciones directas u otro tipo de exploraciones relacionadas con las perspectivas modernas. En este orden de ideas, la Dirección General Impositiva (2016) indica que el método del potencial teórico permite obtener resultados con una representativa cobertura por actividad económica, presentando adicionalmente la bondad de que su realización no interfiere en las actividades de las demás áreas de la organización.

Por lo anterior, para Guatemala, en este segundo esfuerzo de carácter público por medir el desempeño del Sistema Tributario, la SAT, nuevamente ha optado por enfocar sus esfuerzos en el desarrollo del método indirecto, a través de la información de Cuentas Nacionales disponible para el país.

Para efectos del presente documento, con base en la exhaustividad de la información disponible, el punto de partida es el Excedente de Explotación Bruto y el Ingreso Mixto Bruto. Ambas partidas macroeconómicas son una aproximación de 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”<sup>9</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (2019)



En este caso, también es necesario realizar un estudio del Sistema de Cuentas Nacionales y específicamente de los rubros que componen los agregados macroeconómicos a tomar en cuenta dentro de la determinación de la base imponible potencial, para poder llevar a cabo las deducciones correspondientes a transacciones que no son hechos generadores del impuesto en cuestión y de esta manera obtener una aproximación más cercana de la recaudación teórica de ISR que la Administración Tributaria podría obtener.

Dentro de estos ajustes, destaca el Excedente de Explotación Bruto y el Ingreso Mixto Bruto de actividades para uso final propio, los cuales no se establecen como operaciones gravadas por el impuesto<sup>10</sup>. Por otra parte, pero en sintonía con el proceso necesario 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 Lucrativas<sup>11</sup> y aquellas que, por sus características, cumplieron con sus obligaciones tributarias dentro del Régimen de Pequeño Contribuyente del IVA<sup>12</sup>.

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:

$$\text{Base Imponible Potencial} = \text{EBE} + \text{IM} + \text{Pérdidas} - \text{EBE\_IM\_Exento} - \text{EBE\_IM\_Propio} - \text{Deprec} +/- \text{Otros} - \text{Régimen\_Simplificado} - \text{Peq\_Contrib}$$

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> 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".

<sup>11</sup> El artículo 14 del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, "Ley de Actualización Tributaria", establece la existencia de dos regímenes para las rentas de actividades lucrativas.

<sup>12</sup> El Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, "Ley del Impuesto al Valor Agregado", contempla en su Capítulo V el establecimiento de un Régimen de Pequeño Contribuyente en donde "Las personas individuales o jurídicas cuyo monto de venta de bienes o prestación de servicios no exceda de ciento cincuenta mil Quetzales (Q.150,000.00) en un año calendario...", en donde tributarán bajo una tarifa de 5% sobre los ingresos brutos totales provenientes de ventas o prestación de servicios.

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
Tasa del impuesto	Tasa nominal de ISR aplicable a las utilidades
Recaudación observada	Impuesto determinado observado

### 2.2.1 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 (1993), el EBE es el agregado macroeconómico que se constituye como el saldo contable en la Cuenta de Generación del Ingreso. Se define como: el valor agregado; menos, la remuneración de los asalariados por pagar; menos, los impuestos sobre la producción por pagar; más, las subvenciones por cobrar.

La misma fuente afirma que el excedente de explotación "...es una medida del excedente derivado de los procesos de producción antes de deducir cualquier gasto, explícito o implícito, en concepto de intereses y de rentas de la tierra u otras rentas de la propiedad

*a pagar por los activos financieros, por tierras y terrenos o por otros activos tangibles no producidos necesarios para llevar a cabo el proceso de producción.”*

En el caso de Guatemala, esta estimación se encuentra a cargo del Banco de Guatemala, entidad que actualmente sigue los lineamientos del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993. 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.”*

### 2.2.2 Ingreso Mixto Bruto

La literatura disponible respecto del tema coincide en que el excedente de explotación e ingreso mixto 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 remuneración<sup>13</sup>.

Lo anterior, conlleva a reconocer que dentro de la compilación de las Cuentas Nacionales existen complejidades para segmentar la renta proveniente de la producción del componente de remuneraciones incluido dentro de 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. Esta postura es consistente en el plano de los gastos, derivado de que existen complicaciones para distinguir entre los bienes y servicios empleados como consumo intermedio dentro de la unidad productiva y el consumo final de la unidad familiar.

Por lo anterior, la estimación requiere considerar únicamente el componente de este saldo que se encontraría afecto a la categoría de Actividades Lucrativas dentro del ISR. Para este fin, se procedió a realizar un análisis exhaustivo de la Cuenta de Generación del Ingreso detallada por sector institucional y actividad económica para poder estimar el componente de remuneraciones dentro del saldo en cuestión.

---

<sup>13</sup> El Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 indica que *“En la práctica, se considera que todas las empresas no constituidas en sociedad propiedad de los hogares que no son cuasisociedades pertenecen a esta categoría, excepto los propietarios que ocupan sus propias viviendas, en su condición de productores de servicios de alojamiento para su autoconsumo final, y los hogares que emplean personal doméstico remunerado, que es una actividad que no genera excedente.”*

### 2.2.3 Pérdidas del ejercicio

El ISR, dentro del segmento de Rentas de Actividades Lucrativas, 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 negativos<sup>14</sup> 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 inicialmente 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, si bien este ejercicio toma como base la información contenida en las declaraciones juradas, se incluye como una ventaja comparativa la estimación de las pérdidas económicas<sup>15</sup> y no las reportadas directamente por el contribuyente.<sup>16</sup>

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 lo tanto, 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 procede a realizar un ajuste para estimar la parte informal de la economía, construyendo 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 valor de la declaración

---

<sup>14</sup> Beneficios o pérdidas

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

jurada dentro del saldo calculado con registros de la Administración Tributaria y así poder expandir las cifras utilizando los datos generados por el Banco Central.<sup>17</sup>

#### 2.2.4 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 Tributario<sup>18</sup>.

Al interior de esta medición se consideran los beneficios definidos a detalle en el artículo 8 del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, "Ley de Actualización Tributaria", en donde se le otorga la exención a: los organismos del Estado; las universidades; los centros educativos y centros de cultura; herencias, legados y donaciones; y, a las rentas que obtengan las iglesias.

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, dentro de los Decretos Números 29-89, 65-89, y sus reformas contenidas en el Decreto Número 19-2016, todos del Congreso de la República de Guatemala<sup>19</sup>, se contempla que, para las figuras de maquilas y zonas francas, sean otorgados 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.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> El supuesto implícito detrás de esta presunción es que, si el sector informal de la economía presentara sus declaraciones de impuestos en SAT, su comportamiento fuera muy similar al sector formal. Los detalles sobre el cálculo de este ajuste se encuentran en el Anexo del presente documento.

<sup>18</sup> La Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (2019) 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."

<sup>19</sup> "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.

<sup>20</sup> 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.

### 2.2.5 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 (1993), las sociedades no tienen un consumo final, por lo que son las empresas no constituidas en sociedad, generalmente vinculadas con los hogares, las que llevan a cabo este autoconsumo final; destacando a manera de ejemplo, 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.

### 2.2.6 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, utilizando la información consignada por los contribuyentes en las declaraciones.

### 2.2.7 Otros rubros a 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.

## 2.2.8 Rentas del Régimen Opcional Simplificado

Considerando que el concepto implícito de utilidades es el mismo en ambos regímenes para liquidar el impuesto en Guatemala; que el mismo coincide con la premisa conceptual bajo la cual son establecidos, generalmente, los impuestos a la renta; y, la distribución de los ingresos brutos de rentas de actividades lucrativas en Guatemala<sup>21</sup>, es necesario contar con un ajuste al potencial teórico, deduciendo las rentas de aquellos contribuyentes optaron por tributar bajo el Régimen Opcional Simplificado Sobre Ingresos de Actividades Lucrativas.

La implementación de este ajuste hace necesaria la estimación de un margen de utilidad a partir de los agregados macroeconómicos haciendo una distinción por sector institucional para evitar distorsiones en el ejercicio derivadas de características propias de segmentos como el gubernamental. Finalmente, esta razón es aplicada a los ingresos suministrados por los contribuyentes en sus declaraciones de ISR

## 2.2.9 Rentas del Régimen de Pequeño Contribuyente

Esta deducción debe realizarse porque las personas afiliadas a este régimen no están afectas al impuesto analizado, por lo que no presentan declaración jurada. 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, presumiendo que, adicional a la simplicidad en la determinación y pago del impuesto, la única razón por la que el contribuyente tributa de esta manera es porque la existencia del régimen exime al sujeto pasivo de tributar el ISR y en algunos casos hasta el Impuesto de Solidaridad -ISO-.

## 2.2.10 Impuesto determinado observado

Estas cifras son comparadas con la recaudación teórica estimada bajo esta metodología para determinar el incumplimiento en pago del impuesto de referencia. 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 dentro del ejercicio 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

---

<sup>21</sup> Los ingresos brutos reportados por los contribuyentes del Régimen Sobre las Utilidades de Actividades Lucrativas han presentado una importancia relativa promedio de 85.7% dentro del total de rentas de actividades lucrativas durante el período analizado.

discrepancias se derivan del régimen de pagos trimestrales y los saldos que implica el impuesto.

### 2.3 Consideraciones adicionales

El nivel de incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta, específicamente en su categoría de Rentas de Actividades Lucrativas, calculado por medio de esta metodología, se espera pueda ser una estimación razonable de la diferencia correspondiente a la subdeclaración involuntaria, evasión, elusión, e inclusive la planificación fiscal; agrupando entonces, todas las acciones voluntarias e involuntarias de los agentes económicos que producen una merma en la recaudación.

Resulta relevante recordar que, a pesar del esfuerzo por realizar los ajustes necesarios al potencial teórico en el presente análisis; generalmente, los métodos indirectos basados en la contabilidad nacional presentan restricciones, principalmente porque esta última mantiene diferencias representativas con la contabilidad tributaria, obligando 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.

Por otra parte, es recomendable que los resultados sean analizados con cautela. La estimación no constituye un valor contable de la recaudación potencial que el Estado percibiría ante un eventual decremento del fenómeno ya que al aumentarse el grado cumplimiento cambian los incentivos, estrategias y estructuras para disminuir el pago de impuestos por parte de los contribuyentes. Finalmente, es importante tomar en consideración que existen dos usos primarios de este tipo de estimaciones: el análisis del 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; y el segundo que corresponde a la trayectoria que se afianza como la medición más oportuna del desempeño del Sistema Tributario para administrar el impuesto en cuestión.



### 3. Bibliografía

- Banco de Guatemala. (2007). *Implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN93) en Guatemala*. Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2007). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 -SCN93- Año Base 2001 (Aspectos Metodológicos) Tomo I*. Guatemala.
- Cardoza Espinoza, M. A. (2019). *Consultoría para estudio sobre incumplimiento de pago del Impuesto Sobre la Renta*. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Guatemala.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial. (1993). *Sistema de Cuentas Nacionales 1993*. 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, 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. (2019). *Estimación de la Productividad, Eficiencia e Incumplimiento de pago del Impuesto al Valor Agregado -IVA- en Guatemala*. Guatemala.
- Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-. (2019). *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, Chile.

## 4. Anexo

### 4.1 Ajuste o expansión correspondiente a cada variable proveniente de las declaraciones juradas de SAT

Las variables provenientes de Cuentas Nacionales capturan el conjunto de la economía tanto formal como informal. No obstante, las variables provenientes de las declaraciones juradas de la SAT solamente contienen la parte formal. Por lo tanto, al utilizar únicamente los valores directos de la declaración se podrían subestimar los ajustes que se deben practicar al Excedente de Explotación Bruto y al Ingreso Mixto Bruto para determinar la Base Imponible Potencial.

Para evitar esta eventual subestimación de los valores provenientes de las declaraciones juradas de impuestos se procede a realizar un ajuste para capturar la parte informal de la economía. Para realizar este ejercicio se construyó una aproximación del EBE de Cuentas Nacionales utilizando información de las declaraciones juradas de impuestos de los contribuyentes el cual será denominado "EBE SAT". Este es el resultado de la sumatoria del total de las ventas brutas menos ciertos costos tal como lo define el Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

**Cuadro No. 2: Partidas que conforman EBE SAT**

<b>Concepto</b>
Total de Rentas Brutas
<i>Menos:</i>
Costos de Ventas
Sueldos, Salarios y Otras remuneraciones
Prestaciones Laborales
Gastos de Representación
Combustibles y Lubricantes
Cuotas Patronales
Primas de Seguro
Arrendamientos
Honorarios
Gastos en Publicidad
Otros