SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Estimación de la Productividad, Eficiencia e Incumplimiento de Pago del Impuesto al Valor Agregado en Guatemala

Guatemala, junio de 2025

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN 3

2. ANTECEDENTES 4

3. LA PRODUCTIVIDAD Y LA EFICIENCIA DEL IVA 5

4. EL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO DE PAGO DEL IVA 7

4.1 DEFINICIÓN 7

4.2 METODOLOGÍA 8

4.2.1 Consumo potencial de bienes y servicios 12

4.2.2 Producción para uso final propio 12

4.2.3 Consumo no afecto 13

4.2.4 Consumo de Gobierno y de las Instituciones sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares —ISFLH— no gravable 14

4.2.5 Renglones presupuestarios afectos al IVA 14

4.2.6 Consumo exento 15

4.2.7 Recaudación del IVA 15

4.3 CONSIDERACIONES ADICIONALES 16

5. CONCLUSIONES 17

6. BIBLIOGRAFÍA 19

1. Presentación

La misión de los sistemas tributarios descansa en la necesidad de recaudar los tributos necesarios para que el Estado provea los servicios que le corresponden y se brinden mayores oportunidades de desarrollo a la ciudadanía.

No obstante, estos ven mermada la consecución de sus objetivos por diversos factores, dentro de los cuales la literatura disponible destaca principalmente: 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.

Por lo anterior, los ministerios de hacienda y finanzas o en su defecto, las administraciones tributarias han ido adoptando paulatinamente un mayor interés en la medición de la eficiencia, a través del cálculo de distintos indicadores que permitan realizar una evaluación objetiva del desempeño de sus funciones, siendo más representativos los coeficientes de productividad y eficiencia, así como el nivel de incumplimiento tributario.

Indagar acerca de las interioridades de estos indicadores 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.

En Guatemala, la estimación del incumplimiento en el pago del Impuesto al Valor Agregado —IVA— se constituye, quizá, como la más importante dentro del Sistema Tributario, ya que durante el período en estudio la importancia relativa promedio de este tributo ha sido del 47.2%.

2. Antecedentes

La Superintendencia de Administración Tributaria —SAT— ha liderado la estimación del incumplimiento tributario a lo largo del período 2005-2021, realizando cuatro revisiones del cálculo; las dos primeras realizadas entre 2005 y 2009, se centraron en la utilización de información necesaria y representativa, manteniendo los resultados para análisis internos.

Durante el 2015 se llevó a cabo una tercera actualización tomando en cuenta: las buenas prácticas internacionales vinculadas con este tipo de estimaciones; las experiencias planteadas en la Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010[1]; y una revisión exhaustiva del manejo de los agregados macroeconómicos utilizados en el cálculo, lo que permitió incluir algunas armonizaciones puntuales entre las cuentas nacionales y la dinámica tributaria.

Finalmente, en sintonía con los esfuerzos emprendidos por la SAT en materia de la Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central[2], durante el primer semestre de 2020, la Administración Tributaria adoptó metodológicamente las cifras publicadas por el Banco Central referentes al denominado "Cambio de año de referencia 2013 y adopción del SCN [Sistema de Cuentas Nacionales] 2008". De acuerdo con el Banco de Guatemala (2019) este se constituyó como un proceso de amplio mejoramiento estadístico que abarcó el sector real; sector monetario; y sector externo, "(…) mediante la implementación de los manuales y guías más recientes que presentan los marcos estadísticos de acuerdo con las mejores prácticas internacionales sobre la materia".

En el caso de las estimaciones de incumplimiento de pago llevadas a cabo por la SAT, la incidencia de las estadísticas macroeconómicas es representativa respecto del resto de aproximaciones fiscales y monetarias, por lo que se consideró necesario generar una nueva serie que permitiera evaluar el fenómeno en cuestión a partir del año 2013[3], tomando en consideración esta importante actualización.

Cabe destacar que, durante la última actualización anual de la estimación del incumplimiento de pago del IVA, la Administración Tributaria realizó las revisiones de los últimos tres años de la serie, derivado de las actualizaciones publicadas por el Banco de Guatemala. En consecuencia, para la estimación correspondiente al año 2024, se

[1] Pecho Trigueros, Peláez Longinotti, & Sánchez Vecorena (2012).

[2] Superintendencia de Administración Tributaria —SAT— (2025).

[3] Considerando la transparencia con la que la SAT ha manejado los aspectos metodológicos y los resultados cuantitativos del presente estudio, las series previas a esta revisión se mantendrán publicadas en el portal web de la Institución.

utilizaron las cifras macroeconómicas más recientes disponibles, lo que permite mantener la coherencia metodológica sin desestimar la validez de los datos históricos previamente estimados.

3. La productividad y la eficiencia del IVA

> "Existe un consenso respecto a la necesidad que tiene América Latina de incrementar sus niveles de recaudación de impuestos para que el Estado pueda proveer adecuadamente los servicios que los ciudadanos demandan".
>
> - Pecho Trigueros, Peláez Longinotti, & Sánchez Vecorena, (2012)

Considerando este argumento, 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 éstos.

En este sentido, la primera medida utilizada para medir el desempeño de la recaudación de los Impuestos Generales al Consumo[4] en los países latinoamericanos es el Coeficiente de Productividad, el cual se define como la razón entre el IVA Neto recaudado y el Producto Interno Bruto —PIB—, dividida por la tasa del impuesto vigente. La Productividad permite aproximarse al porcentaje del impuesto que se recauda, tomando en cuenta como primera aproximación del potencial de este, la actividad económica agregada y en general muestra la capacidad del Sistema Tributario en relación con ésta.

Algunos autores resaltan los beneficios de esta medición como una sencilla y buena aproximación de lo que se deja de recaudar en relación con la actividad económica. Adicionalmente, Jiménez (2012) concluye en que esta medición enfoca sus esfuerzos en "(…) tener una medida homogénea de cómo funciona el gravamen en distintos países".

Sin embargo, una limitante de este indicador es el hecho de que el PIB es un agregado macroeconómico muy general, por lo que no es la mejor aproximación asociada a la base imponible del impuesto. Dentro de este contexto destaca el caso de las exportaciones, mismas que se encuentran exentas o no afectas al pago del impuesto.

[4] Para el caso de Guatemala se refiere al Impuesto al Valor Agregado —IVA—.

$$Productividad\ del\ IVA\ =\ \left[\frac{\frac{Recaudación\ Efectiva}{Producto\ Interno\ Bruto}}{Tipo\ Impositivo}\right]$$

Como una mejor opción para evaluar el comportamiento del impuesto se ha planteado la utilización del indicador de Eficiencia del IVA, el cual en lugar de emplear el PIB en su totalidad se restringe al Consumo Final como una medida más cercana a la base gravable del impuesto, definiendo este coeficiente como la relación entre la recaudación del IVA Neto y el Consumo Final de Bienes y Servicios, sobre la alícuota legal del impuesto.

$$Eficiencia\ del\ IVA\ =\ \left[\frac{\frac{Recaudación\ Efectiva}{Gasto\ de\ Consumo\ Final}}{Tipo\ Impositivo}\right]$$

Llegar a conclusiones comparativas entre países acerca de la Eficiencia es un proceso complejo, debido a las diferencias bajo las cuales la recaudación de un impuesto al consumo se desarrolla. En este sentido, los tratamientos diferenciados otorgados en las respectivas legislaciones; así como el diseño estructural de cada Sistema Tributario[5] 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 del PIB y del Consumo Final de Bienes y Servicios 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.

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

[5] Una complejidad estructural podría ser la existencia de diferentes alícuotas dentro del impuesto.

4. El nivel de incumplimiento de pago del IVA

4.1 Definición

Asociado a la tendencia que presentan los indicadores de Productividad y Eficiencia, surge la necesidad de utilizar una medida más precisa para evaluar la capacidad de los sistemas tributarios de alcanzar sus objetivos, dando lugar al cálculo del Nivel de Incumplimiento del IVA.

El conocimiento de la magnitud de esta variable, su comportamiento a través del tiempo y sus elementos de cálculo, constituyen en conjunto un insumo en la determinación de la efectividad de las acciones correctivas que se implementen.

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 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".

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

a. **Brecha tributaria:** Diferencia entre lo que se pudiera recaudar según legislación y lo que realmente se recauda.

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:** 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[6]. No obstante, conviene aclarar que el objetivo de esta medición no persigue la segmentación de cada uno de estos conceptos.

4.2 Metodología

Los estudios relacionados con la medición del incumplimiento en el pago de los impuestos generales al consumo adquieren relevancia cuando se introducen cambios en la gestión o en el 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[7] 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, "(…)

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

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.

Asimismo, Pecho Trigueros, Peláez Longinotti, & Sánchez Vecorena (2012), describen que en el proceso de investigación acerca de la estructura de este indicador han surgido los denominados enfoques modernos, los cuales "(…) han recurrido a nuevas e ingeniosas alternativas para efectuar la medición del Incumplimiento, ya sea a través de experimentos controlados de laboratorio y/o de campo, encuestas de percepción o el uso de sofisticados modelos econométricos".

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[8] que implica la implementación de verificaciones directas u otro tipo de exploraciones relacionadas con las perspectivas modernas.

En Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria ha optado por enfocar sus esfuerzos en el desarrollo del método indirecto, a través de la información de cuentas nacionales disponible para el país. Dentro de esta metodología sobresalen las perspectivas del consumo y de la producción, respectivamente. Para efectos del presente documento, con base en la exhaustividad de la información disponible, el punto de partida es el Gasto de Consumo Final.

Cabe resaltar que para determinar cuánto se deja de recaudar por la falta de eficiencia, las buenas prácticas requieren que se realice una identificación del consumo que no puede ser objeto de imposición debido a los tratamientos diferenciados incluidos en la legislación tributaria. 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 IVA que la Administración Tributaria podría obtener.

[8] 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.

Dentro de estos ajustes, destaca la producción para uso final propio, la cual no se establece como una operación gravada por el impuesto[9]. Del mismo modo, como consecuencia de la metodología de cálculo de la producción del sector gubernamental, existen algunos valores incluidos en ésta, tales como las remuneraciones y algunas contribuciones que no son objeto de imposición, por lo que deben ser descontadas.

Tomando en cuenta el esfuerzo descrito anteriormente en materia de la depuración del potencial teórico del impuesto partiendo de agregados macroeconómicos, en esta oportunidad, los esfuerzos de la SAT se enfocaron en revisar los resultados de la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de la economía guatemalteca. Esto implicó, como se mencionó anteriormente, la selección de 2013 como nuevo año base, en sustitución del año de referencia 2001, junto con la adopción del SCN 2008.[10]

De esta manera, en seguimiento a lo plasmado por la SAT (2025), en la estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central, conviene resaltar que esta actualización llevada a cabo por parte del Banco Central, permitió al país reducir la vigencia del año base para medir la economía, ya que las cuentas nacionales referencia 2001 fueron sustituidas en un período de 12 años.[11] La misma fuente permite identificar que dentro de las principales innovaciones de la nueva compilación destacan:

1. **Actualización de la estadística básica:** En este sentido se percibió: un incremento sustancial en la muestra cubierta por las diversas Encuestas Económicas[12]; la inclusión de la Encuesta Trimestral de Avance de Edificaciones Privadas —ETAEP—; y finalmente, la incorporación de información relevante generada por el Instituto Nacional de Estadística —INE— en lo referente a encuestas de hogares, principalmente[13].
2. **Estudios especiales:** En este ámbito destacan los siguientes análisis complementarios: estudio sobre el origen de la materia prima y destino de las ventas; estudio sobre canales, márgenes de comercio y fletes de carga; visitas

[9] 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.

[10] En sesión celebrada el 5 de septiembre de 2018, la Junta Monetaria instruyó al Banco de Guatemala coordinar con el sector público para que los resultados del proceso de cambio de año de referencia y de SCN se utilizaran oficialmente a partir del segundo semestre de 2019.

[11] La evolución del Sistema de Cuentas Nacionales en Guatemala demuestra que antes de esta actualización y cambio metodológico, la estructura con la que era medida la economía había tenido una vigencia de 43 años, considerando que previo al 2001, el último año de referencia fue 1958.

[12] Encuesta Económica —ENEC— 2014 y Encuestas Económicas Continuas para el seguimiento de la actividad económica.

[13] Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares —ENIGFAM— 2009-2010; Encuesta Nacional de Condiciones de Vida —ENCOVI— 2011 y 2014; Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos —ENEI— a partir de 2013; y Encuesta Nacional Agropecuaria —ENA— para 2011 y 2013 a 2015.

técnicas sobre procesos de producción; y estudios diversos sobre estructuras productivas.

3. **Manuales y clasificaciones:** La implementación de la última versión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme —CIIU— y de la Clasificación Central de Productos —CCP—, revisión 4 y versión 2.0 respectivamente; permitieron adaptar los agregados a una estructura económica mucho más aproximada a la realidad del país.
4. **Adopción de recomendaciones del SCN 2008:** De acuerdo con la fuente, este SCN conserva el marco teórico básico del SCN 1993, no obstante, tiene un abordaje más amplio en cuanto a algunos tratamientos vinculados con procesos económicos de expansión actual, dentro de los cuales podemos destacar: relacionados con activos no financieros; correspondientes al gobierno y el sector público; relacionados con las unidades; relacionados con los servicios financieros; relacionados con los instrumentos financieros; relacionados con el resto del mundo; y relacionados con actividades informales e ilegales.
5. **Medición explícita del sector informal en el sector hogares:** Una de las principales bondades de esta actualización radica en la estimación del valor agregado generado por el sector informal en el sector de los hogares. Para los autores, entre los objetivos de este cálculo se encuentra "(…) la caracterización de los aspectos económicos más importantes de la informalidad, tales como producción, valor agregado, ocupación e ingresos laborales".
6. **Armonización del Sistema de Cuentas Nacionales, año de referencia 2013, con la balanza de pagos MBP6[14]:** En esta evolución estadística destaca como una ventaja comparativa respecto de las cuentas nacionales año base 2001, la sintonía entre el SCN 2008 y el MBP6 en lo relacionado con "(…) la delimitación de las unidades residentes, valoración, momento de registro, procedimientos de conversión y cobertura de los bienes, los servicios, el ingreso, las transferencias de capital y los activos y pasivos financieros externos". Lo anterior permite garantizar que la cuenta del resto del mundo dentro del SCN, año de referencia 2013, se encuentre armonizada con las estadísticas de balanza de pagos.

Considerando lo descrito anteriormente, a continuación, se expone una breve descripción de los principales rubros y ajustes incluidos en la experiencia guatemalteca. Para el caso de los rubros en los que su aproximación precise de información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales, se integrará una nota al pie con los detalles sobre las mejoras incorporadas:

[14] Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional, Sexta Edición.

4.2.1 Consumo potencial de bienes y servicios

En este se incluye el Consumo Privado[15], considerando el componente de los Hogares y de las Instituciones Sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares; el Consumo del Gobierno General y las Compras directas en el mercado interno por no residentes.

Además, se incluyen las cifras de los préstamos destinados para la vivienda otorgados por el Sistema Bancario, las Sociedades Financieras, y Cooperativas; todos contemplados como la *proxy* disponible más cercana del potencial utilizado para la compra de viviendas nuevas[16].

Cabe mencionar que a partir de la vigencia del Decreto Número 10-2012 del Congreso de la República Ley de Actualización Tributaria, la segunda y subsiguientes ventas quedan gravadas con un tipo impositivo de tres por ciento correspondiente al Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos[17], siendo únicamente las viviendas nuevas las que quedarán sujetas al pago de IVA.

4.2.2 Producción para uso final propio

De acuerdo con la Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y 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. En este sentido, el Sistema de Cuentas Nacionales 2008[18] puntualiza en que esta producción

[15] De acuerdo con el Banco de Guatemala (2019), en esta actualización del año de referencia y del SCN, en la estimación del Gasto de Consumo Final de los Hogares destacan como fuentes de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 2009-2010 —ENIGFAM—, y la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida —ENCOVI— 2011 y 2014, lo que permitió que el cálculo de estos agregados reflejara una estructura de consumo que contemple las preferencias más recientes de la población. De esta forma, el gasto de consumo privado continúa siendo el componente con mayor participación del PIB, aumentando su participación de 83.4% en el año de referencia 2001 a 85.6% en el año de referencia 2013. No obstante, al comparar las cifras para el período 2013-2018, la participación promedio del consumo privado sobre el PIB en volúmenes valorados en quetzales referidos a 2001 pasó de 86.1% a 85.1% con la referencia a 2013.

[16] El detalle de la información financiera utilizada como aproximación en este rubro no distingue si los préstamos otorgados por el Sistema Bancario, las Sociedades Financieras y las Cooperativas fueron destinadas a la compra de viviendas nuevas o habitadas previamente, por lo que para fines del presente análisis se manejará el supuesto de que estos recursos fueron utilizados primordialmente en la adquisición de las primeras.

[17] El artículo 170 del Decreto Número 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, adiciona el numeral 9 al artículo 2 del Decreto 37-92, Ley del Impuesto de Timbres y de Papel Sellado Especial para Protocolos, ambos del Congreso de la República de Guatemala; por lo que los documentos que contengan los actos y contratos de "La segunda y subsiguientes ventas o permutas de bienes inmuebles" se encontrarán afectos a este último impuesto.

[18] Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial (2008).

"(…) comprende los productos retenidos por el productor para su propio uso como consumo final o formación de capital".

4.2.3 Consumo no afecto

La estimación del consumo no afecto por el IVA está compuesto por los servicios provistos por la administración pública del país a los hogares, esto en función de las definiciones que detalla el artículo 2 del Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto al Valor Agregado, dentro del cual, el numeral 1 establece como venta "Todo acto o contrato que sirva para transferir a título oneroso el dominio total o parcial de bienes muebles o inmuebles (…)".

Adicionalmente, el numeral 2 de la ley de referencia describe como servicio: "La acción o prestación que una persona hace para otra y por la cual percibe un honorario, interés, prima, comisión o cualquiera otra forma de remuneración (…)".

En conjunto, estos numerales permiten considerar que la prestación de servicios por entidades gubernamentales no forma parte del hecho generador del impuesto en análisis, derivado de que los ingresos de los organismos del Estado no tienen origen en actividades lucrativas, destacando aquellos cuyas asignaciones presupuestarias constituyen su principal fuente de ingresos.

Por otra parte, en esta oportunidad se constituye como una ventaja comparativa la actualización del año de referencia del Banco de Guatemala, específicamente en lo relacionado con la publicación del detalle sobre los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente —SIFMI—[19], el cual permitió distinguir esa clasificación dentro del Consumo de los Hogares para realizar la deducción correspondiente al potencial teórico, considerando que estas operaciones no se incluyen dentro de la estimación del Gasto Tributario del impuesto en cuestión. Al encontrarse exentas por estar gravadas por otro impuesto[20], en este caso por el Impuesto Sobre la Renta —ISR—, pasan a formar parte del Sistema Tributario Base.

[19] De acuerdo con el Banco de Guatemala (2019), el SIFMI se constituye como la rentabilidad generada por las operaciones de captación y concesión de fondos.

[20] En este sentido, la Superintendencia de Administración Tributaria —SAT— (2020) hace referencia a que: además de los beneficios fiscales que se conceden para el fomento de actividades económicas o para el desarrollo de ciertas áreas geográficas, algunas leyes establecen otros tratamientos especiales que permiten la debida aplicación de la prohibición de tributos confiscatorios y de la doble o múltiple tributación interna establecida en el segundo párrafo del artículo 243 de la Constitución Política de la República; tal es el caso, por citar dos ejemplos, del acreditamiento entre el Impuesto de Solidaridad y el Impuesto Sobre la Renta, conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto Número 73-2008 del Congreso de la República; asimismo, la exención del Impuesto al Valor Agregado en la transferencia de dominio de bienes muebles e inmuebles en los casos de Herencias, Legados y Donaciones conforme lo establecido en la literal b) del numeral 3 del artículo 7 del Decreto Número 27-92 del Congreso de la República, en virtud de estar gravado dicho acto por el impuesto establecido en el Decreto Número 431 del Congreso de la República, Ley Sobre el Impuesto de Herencias, Legados y Donaciones.

4.2.4 Consumo de Gobierno y de las Instituciones sin Fines de Lucro que sirven a los Hogares —ISFLH— no gravable

Desde la perspectiva de la contabilidad nacional, la Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Naciones Unidas y Banco Mundial (2008), describen al Gobierno General como el sector cuyas unidades "(…) son clases únicas de entidades jurídicas, creadas mediante procedimientos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada. Consideradas como unidades institucionales, las principales funciones de las unidades institucionales consisten en: asumir la responsabilidad de la provisión de bienes y servicios a la comunidad o a hogares individuales y financiar dicha provisión con ingresos tributarios o de otra clase, redistribuir el ingreso y la riqueza mediante transferencias, y dedicarse a la producción no de mercado".

Por otra parte, el documento se refiere a las ISFLH como entidades que "(…) suministran bienes y servicios gratuitamente o a precios no económicamente significativos a los hogares". Para ello las instituciones dispondrán de las contribuciones voluntarias de los hogares y de los diferentes sectores.

De acuerdo con el Banco de Guatemala (2019), la producción de estos sectores institucionales es calculada a partir de sus costos. Considerando que esta producción, constituye el gasto de consumo final de dichos sectores, es procedente que se estime la proporción de este rubro que se encuentra compuesta por remuneraciones, impuestos y otros rubros no gravados por el IVA.

4.2.5 Renglones presupuestarios afectos al IVA

En seguimiento a la metodología de cálculo que el Sistema de Contabilidad Nacional le da al sector gubernamental, cabe mencionar que según el Banco de Guatemala (2019), las principales fuentes de información utilizadas en el cálculo de las cuentas de esta porción de la economía son las ejecuciones presupuestarias y los estados financieros de las unidades institucionales que conforman el sector, registros que en su mayoría se concentran en el Sistema de Contabilidad Integrada —SICOIN—. Para el caso de las instituciones no registradas en el sistema, se realizan solicitudes directas de información.

Al respecto, existen algunos renglones presupuestarios contenidos en la información antes mencionada que no forman parte de la medición del consumo intermedio, derivado de que a la misma se le aplica generalmente un tratamiento como transferencia a los hogares. Estas erogaciones del Estado se encuentran sujetas al impuesto en análisis,

por lo que es necesario adicionar los registros correspondientes al consumo potencial de bienes y servicios.

4.2.6 Consumo exento

Este consumo 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[21].

No obstante, al interior de esta medición se consideran algunos beneficios otorgados a figuras tales como los fideicomisos; y los proyectos, unidades y equipos amparados bajo la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, y la Ley para el Fortalecimiento y Mejoramiento del Transporte Público de Pasajeros[22].

Estos conceptos no se encuentran contenidos dentro del gasto de consumo final que conforma el potencial de bienes y servicios por lo que, para guardar consistencia, fueron extraídos del cálculo del consumo exento.

4.2.7 Recaudación del IVA[23]

Este monto está conformado por la recaudación total del Impuesto al Valor Agregado; es decir, la suma del componente doméstico y sobre importaciones, después de descontar las devoluciones de crédito fiscal efectuadas a los exportadores[24]. Estas cifras son comparadas con la recaudación que se obtiene a través del consumo potencial de bienes y servicios calculado bajo esta metodología. Sin embargo, para que este proceso sea consistente, es necesario aplicar los ajustes técnicos siguientes:

[21] La Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (2025) 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.

[22] Decretos Números 109-83, 52-2003 y 21-2010 respectivamente, todos del Congreso de la República de Guatemala.

[23] Se realizaron ejercicios con cifras de la recaudación agrupándola por año calendario y período fiscal del impuesto de referencia. No obstante, al observar las cifras, fue perceptible que los resultados no muestran una representativa diferencia al llevar a cabo la estimación del incumplimiento en pago. En función de lo anterior, y considerando la reproducibilidad y transparencia de esta medición, para fines de este ejercicio será utilizada la recaudación calendario del IVA, deduciendo los ingresos recibidos durante los períodos de regularización fiscal que estuvieron vigentes durante el período analizado; y considerando el crecimiento de la provisión del crédito fiscal de acuerdo con los preceptos legales.

[24] De acuerdo con el artículo 23 contenido en el Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Impuesto al Valor Agregado, “Los contribuyentes que se dediquen a la exportación, presten servicios o vendan bienes a personas exentas del impuesto, tendrán derecho a la devolución del crédito fiscal que se hubiere generado de la adquisición de insumos o por gastos directamente ligados por la realización de las actividades antes indicadas (…)”.

Se debe deducir el componente del IVA recaudado por concepto de ventas, permuta o donación de vehículos automotores terrestres y motocicletas que no sean del modelo del año en curso[25], ya que estas operaciones no figuran dentro del gasto de consumo considerado en el potencial.

Finalmente, en línea con lo expuesto en el apartado 4.2.1 de este documento, es oportuno recordar que dentro del potencial teórico considerado para este análisis no fueron incluidas las transacciones correspondientes a las segundas y subsiguientes ventas o permutas de inmuebles, por lo que se considera procedente sustraer los registros vinculados con esta recaudación durante el período que estuvo vigente dicha obligación[26].

4.3 Consideraciones adicionales

El nivel de incumplimiento de pago del IVA estimado mediante esta metodología puede considerarse una estimación razonable de la diferencia atribuida a la subdeclaración involuntaria, evasión, elusión y planificación fiscal. Esta metodología agrupa todas las acciones voluntarias e involuntarias de los agentes económicos que contribuyen a una disminución 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 IVA 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, la información del Sistema Financiero, 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.

[25] Artículo 55 del Decreto Número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto al Valor Agregado.

[26] A partir de la vigencia de la Ley de Actualización Tributaria en el año 2012, estas operaciones quedan sujetas al pago del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, por lo que se sustraen los registros de los períodos 2010, 2011 y los meses del año 2012 que corresponden.

En este sentido, esta última revisión de la estimación tomando en cuenta los nuevos registros del SCN se constituye precisamente como una mejora sustancial en las fuentes de información y la interpretación de los resultados deberá de llevarse con cautela, considerando que el efecto de la actualización de información estadística básica; la realización de investigaciones complementarias y especializadas; la implementación de metodologías y clasificaciones de reciente desarrollo, concluyó en un evidente cambio en los niveles y composición de los principales agregados económicos.

De acuerdo con el Banco Central, la actualización en cuestión permitió observar que el PIB y el Gasto de Consumo Final presentaban una sobrevaluación promedio[27] de 3.7% y 4.0%, respectivamente, con cifras del año de referencia 2001 y SCN 1993. Estos resultados no fueron ajenos a lo reflejado en el nivel de Incumplimiento de pago del IVA para el período 2013-2019, considerando que el consumo se constituye como el punto de partida de esta estimación.

Para la estimación del incumplimiento del pago de IVA en 2024, realizada en 2025, se utilizó la reciente actualización de las Cuentas Nacionales del Banco Central. Esta actualización, con año de referencia 2013 y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008. Derivado de lo anterior, utilizando las cifras presentadas por el Banco de Guatemala (Banguat) en abril de 2025 sobre las cifras publicadas en 2024 reveló una reducción en el nivel incumplimiento del IVA de 1.3 puntos porcentuales para 2024, en comparación con la cifra estimada el año anterior (2023).

5. Conclusiones

La publicación de este documento refuerza el compromiso de proporcionar a la sociedad guatemalteca un indicador fiable para analizar la evolución del Sistema Tributario. Este indicador es un soporte fundamental para cuantificar los resultados de los esfuerzos administrativos y de política fiscal en la mejora de la eficiencia del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El análisis de las estimaciones de incumplimiento en el pago de IVA, realizado mediante métodos indirectos, tradicionalmente se enfoca en la evolución a lo largo del tiempo. Sin embargo, la actual exhaustividad de la metodología y de las fuentes de información empleadas en este estudio permite no solo examinar el comportamiento temporal, sino también discutir el nivel de incumplimiento. Esto motiva la identificación de áreas de mejora dentro del sistema tributario.

[27] Período 2013-2018.

Actualmente, este indicador guía los esfuerzos administrativos para mejorar la captación de ingresos a partir del IVA, abordando diversas formas de incumplimiento que se descubren. Se espera que los resultados obtenidos permitan reducir los niveles de incumplimiento, utilizando el indicador no solo como una publicación informativa, sino también como una guía para implementar mejoras administrativas efectivas.

6. Bibliografía

Banco de Guatemala. (2019). *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. (2019). *Cuentas Nacionales de Guatemala. Año de referencia 2013. Aspecto conceptuales, metodológicos y fuentes de información.* 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.

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.

Jiménez, J. P. (2012). *Metodologías para la estimación de la evasión en Renta e IVA.* Santiago, Chile.

Pecho Trigueros, M., Peláez Longinotti, F., & Sánchez Vecorena, J. (2012). *Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010.* Panamá.

Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-. (2025). *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.