



Comunicado de prensa

GT-19-2023

Guatemala: el Icefi presenta estudio técnico que mide la evasión del ISR y la importancia de los escudos fiscales

*El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presentó su estudio técnico **Una medición de la evasión del ISR en Guatemala, la importancia de los escudos fiscales**,¹ que evalúa el modelo y características del impuesto sobre la renta (ISR) en Guatemala, su cobertura y productividad, mide de manera preliminar su evasión, estima el impacto de los escudos fiscales, y plantea algunas recomendaciones para mejorar su productividad.*

El Icefi parte de los principios tributarios establecidos en la Constitución Política de la República, destacando que el sistema tributario debe ser justo y equitativo, y que las leyes tributarias deben respetar el *principio de capacidad de pago*. Sin embargo, la carencia de una política fiscal explícita no permite clarificar muchos de los alcances de estas disposiciones constitucionales, por lo que persiste la aplicación de impuestos al consumo, los que en forma aislada no cumplen con los principios tributarios definidos en la Constitución.

El análisis del Icefi muestra que en Guatemala no se adoptan las experiencias y recomendaciones de las mejores prácticas internacionales, por lo que la legislación vigente del ISR no solo no se ajusta a estándares mundiales, sino que no aplica los criterios constitucionales de equidad ni de capacidad de pago. Además de que el modelo general vigente del ISR no es apropiado según los mejores estándares internacionales, las reformas aprobadas por el Congreso de la República en la última década han introducido disposiciones que permiten el arbitraje interno.

Estas distorsiones contribuyen a que el ISR de Guatemala tenga uno de los menores rendimientos alrededor del mundo, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Incluso considerando la recaudación de los impuestos acreditables como el actual Impuesto de Solidaridad (ISO), la recaudación efectiva no alcanza los niveles de Centroamérica (con la excepción de Panamá), de Latinoamérica, de África, del Pacífico Asiático y, mucho menos, de la OCDE.

La recaudación del ISR en Guatemala, incluyendo impuestos acreditables, representa a lo más 4.3% del producto interno bruto (PIB), y su crecimiento ha sido inestable, siendo muy inelástico en el tiempo. El crecimiento del ISR ha dado saltos, comportamiento que permite concluir que solo las reformas tributarias y los cambios de política de supervisión de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) producen cambios en la tendencia de la recaudación del impuesto. A pesar de esos saltos, el aporte de los contribuyentes calificados en los regímenes de actividades lucrativas es relativamente estable, producto del uso masivo de mecanismos de planificación fiscal agresiva, por lo que solo se registran aumentos en los aportes asociados a los regímenes de rentas y ganancias de capital y a las retenciones de no domiciliados, ambas vinculadas a las estrategias de reducción de rentas imponibles.

La información de la SAT permite establecer que, a pesar de la baja productividad de la mayor parte de los regímenes, el ISR es ligeramente progresivo, especialmente en los regímenes de actividades lucrativas y de trabajadores en relación de

¹ Disponible en línea en <https://icefi.org/publicaciones/una-medicion-de-la-evasion-del-isr-en-guatemala>

dependencia. Sin embargo, el nivel de progresividad es tan bajo que no alcanza a compensar el efecto negativo del resto de impuestos, lo que hace presuponer que la tributación en Guatemala es globalmente regresiva.

En cuando al incumplimiento del ISR, la SAT publicó cifras para el período 2013-2017, calculadas a partir de la aplicación del modelo básico del potencial teórico y utilizando como referencia los datos del Sistema de Cuentas Nacionales de 2001. Sin embargo, no se han actualizado. Siguiendo una metodología que toma en consideración el efecto de la opcionalidad de los regímenes del ISR y de los múltiples *escudos fiscales*, disposiciones legales cuestionables que permiten deducción de gastos y otras formas de reducir la obligación tributaria de manera injustificada, el Icefi estimó el incumplimiento del ISR para el período 2018-2022: en el régimen de actividades lucrativas oscila entre el 61.1% del potencial teórico para 2018 y el 56.1% para 2022, alrededor de Q33,085.1 millones y 4.5% del PIB para este último año; en el régimen para trabajadores en relación de dependencia, el incumplimiento estimado se ubica en torno al 23.3% para 2022, alrededor de Q1,028.5 millones y 0.14% del PIB.

Esta estimación independiente y técnica del incumplimiento del ISR coloca a Guatemala junto a la mayor parte de países de Centroamérica, y muestra que la trayectoria, especialmente en el régimen de actividades lucrativas, parece ser decreciente en los últimos años. El Icefi resalta la importancia del efecto sobre la recaudación de los abundantes escudos fiscales. Por ello, distingue escudos fiscales *primarios*, deducciones que la legislación permite y que son cuestionables, porque el Estado absorbe parte del riesgo empresarial, representando entre el 2.4% y 2.7% del PIB durante el período de 2018 a 2022. El Icefi distingue además mecanismos más dañinos como los derivados del arbitraje entre regímenes, especialmente los creados por el Congreso de la República en la última década. Estos regímenes especiales permiten que gastos documentados por contribuyentes de otros regímenes que pagan una tarifa menor, puedan reducir el pago calculado con la tarifa general (más alta) en el régimen de rentas imponibles de actividades lucrativas.

El estudio encuentra que estos mecanismos de arbitraje, que no pueden considerarse ilegales, pero que son usados como esquemas y plataformas de simulación tributaria, representan entre el 2.9% y el 3.9% del PIB en ISR no pagado. Esto se refleja en el hecho de que, cuando la SAT visita a muchos contribuyentes para verificar su pago del ISR, pese a ser excesivamente bajo, no puede sancionar por ser permitido por la legislación vigente. Estas anomalías explican casi dos tercios del incumplimiento tributario en Guatemala que, en rigor, no constituye evasión, pero sí abuso en la forma de crear una plataforma de empresas artificiales con el propósito de reducir el pago de impuestos.

El estudio presenta un pliego de recomendaciones para elevar la productividad del ISR en Guatemala. Destaca la necesidad de una reforma tributaria que elimine estos mecanismos de arbitraje artificial tributario, y las deducciones tributarias injustificadas que solo benefician a algunos segmentos económicos, especialmente de altos ingresos. Pese a la crisis política que en la actualidad sufre Guatemala, el Icefi insistió en la necesidad de crear espacios adecuados para los debates técnicos sobre temas como la evaluación y mejora del sistema tributario, y que los poderes del Estado, especialmente el Congreso de la República los acoja, respete y atienda, dejando de lado los intereses sectoriales y, como lo ordena la Constitución, tome decisiones procurando el bien común y el impulso de una agenda de desarrollo integral e incluyente.

Guatemala, Centroamérica, 22 de noviembre de 2023.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org