



En camino a la modernización del sistema tributario de Guatemala

Abelardo Medina Bermejo

Guatemala, Centroamérica, 05 de junio de 2024



CONTENIDO

1. El concepto de modernización tributaria
2. Componentes de la línea de estudios tributarios de Icefi
3. Contenido sintético de los cuatro estudios que se presentan
4. La presentación de los estudios no es una condición suficiente...



1. El concepto de modernización tributaria

¿Porqué es necesaria una modernización tributaria?

- **El sistema tributario no es suficiente:** De acuerdo al WEO (abril, 2024) los ingresos públicos de Guatemala se ubican en el puesto 180 de 192 países. El promedio mundial es 30.1% del PIB; en Guatemala es de 14.2% (SPNF) y 11.7% (GC). El sistema no es suficiente para atender las necesidades sociales y los compromisos contenidos en la CPR; no responde a la planificación estratégica del país.
- **El sistema tributario no es productivo:** La productividad del IVA es del 52.2% (2023) y la del ISR del 26.1% (2021) en el régimen de actividades lucrativas y 18.5% (2021) asalariados. La baja productividad se debe, entre otras cosas: a la proliferación de mecanismos de evasión y elusión tributaria; privilegios tributarios y existencia de hechos generadores no sujetos al pago, que facilitan la planificación fiscal agresiva.
- **El sistema tributario permite la impunidad:** no hay evidencia suficiente de persecución a los delitos tributarios; prácticamente no existen sanciones penales debido a la política de privilegio a las acciones administrativas.

¿Porqué es necesaria una modernización tributaria?

- **El sistema tributario no responde al principio de capacidad de pago:** Cerca del 65.0% de los tributos derivan de impuestos indirectos con aplicación regresiva y afectan proporcionalmente más a los sujetos de menores ingresos. Además el ISR se plantea en forma objetiva, más que subjetiva.
- **El sistema tributario no es equitativo:** La definición del ISR facilita el arbitraje y los precios de transferencia internos: de acuerdo a la SAT en 2022, de 165,587 afiliados al ISR en el régimen de actividades lucrativas (pago sobre renta imponible) solo 6,786 empresas reportaron rentas gravables. La tasa efectiva media fue de 1.4% para las empresas; para los trabajadores 2.4%; para los profesionales 5.2%, entre otros. Gran parte del problema es la formulación cedular.
- **El sistema tributario no contribuye a la redistribución de la riqueza:** especialmente por la formulación cedular del ISR y la ausencia de criterios de progresividad.
- **El sistema tributario promueve competencia desleal:** especialmente por el gravamen diferenciado a ciertos sectores económicos, muchos que no contribuyen efectivamente al bienestar de la población.

¿Porqué es necesaria una modernización tributaria?

- **El sistema tributario es opaco:** Además de que no existen suficientes criterios de evaluación interna, especialmente por el Minfin, no es posible el intercambio de información en ninguna dimensión. No son fácilmente pronosticables los resultados para el mediano y largo plazo y no existe una política tributaria específica; no hay conexión entre la planificación de la SAT y del Minfin.
- **El sistema tributario es inelástico:** debido a las características de formulación el crecimiento de la recaudación no responde en su totalidad a la trayectoria del PIB.
- **El sistema tributario no es simple y estable:** gran cantidad de reformas tributarias y complejidad en su interpretación, que obliga al análisis especializado.
- **El diseño del sistema es “eminente recaudador” y no contribuye a la corrección de externalidades sociales.**



¿Qué se entiende por un sistema tributario moderno?

- Entre otras características, el sistema tributario de un país debe:
 - Promover el respeto a la determinación de los precios en condiciones de libre competencia: Evitar los precios de transferencia y el arbitraje
 - Respetar el principio de capacidad de pago,
 - Ser equitativo y en la medida del interés nacional, contribuir a la redistribución de la riqueza
 - Contribuir a la transparencia nacional e internacional
 - Sancionar drásticamente a aquellos que se involucren en la comisión de delitos tributarios
 - Ser elástico: la recaudación debe crecer proporcionalmente al PIB
 - Contribuir a reducir el consumo de los bienes que producen externalidades
 - Ser estable y simple.
 - Garantizar la comunicación entre las instituciones que lo conforman
- Pero sobre todo... debe ser suficiente...



2. Componentes de la línea de estudios tributarios de Icefi



Cuatro vectores de estudio: 26 estudios, 2 talleres y mantenimiento de un portal en dos años

En el camino a la
modernización del sistema
tributario de Guatemala

Evaluación de las mejores
prácticas internacionales en
materia fiscal

10 estudios

Fortalecimiento de la
autonomía financiera
municipal

1 estudio

Recomendaciones para
mejorar la efectividad,
progresividad, simplicidad y
suficiencia del sistema
actual

15 estudios
Mantenimiento
Mensual del
OTG

Capacitación a las
organizaciones de la
sociedad civil

2 talleres

Evaluación de las mejores prácticas internacionales en materia fiscal

- Estudio comparativo de las disposiciones fiscales conforme los estándares de la OCDE y el sistema tributario vigente en Guatemala (se presenta hoy)
- Situación actual de las recomendaciones del FTG (se presenta hoy)
- Evaluación del modelo tributario de la OCDE para rentas y patrimonio (se presenta hoy)
- Recomendaciones para cumplir con las guías de precios de transferencia (en desarrollo)
- Recomendaciones para incorporarse a la iniciativa BEPS (en desarrollo)
- Análisis de las guías internacionales del IVA (en desarrollo)
- Recomendaciones para combatir la competencia fiscal perjudicial
- Recomendaciones para atender en definitiva la MACC
- Recomendaciones para fortalecer el combate al delito tributario
- Recomendaciones para atender otras disposiciones tributarias en materia ambiental, de salud, etc.

Recomendaciones para mejorar el sistema tributario guatemalteco actual

- Evaluación del MTMP (presentado a finales de 2023)
- Medición de la evasión del ISR (presentado a finales de 2023)
- Evaluación de los resultados de la recaudación tributaria (2, uno se presenta hoy y el otro en noviembre)
- Evaluación de la productividad del IVA (en desarrollo)
- Evaluación de beneficio-costos de los gastos tributarios (en desarrollo)
- Elementos para la medición de la moral tributaria de los guatemaltecos (en desarrollo)
- Avances de la SAT en la medición del cumplimiento voluntario y creación de riesgo (en desarrollo)
- Recomendaciones para avanzar en el cobro de impuestos al comercio digital (en desarrollo)
- Evaluación de la capacidad tributaria y el esfuerzo tributario
- Evaluación de los impuestos para el control de externalidades
- Medición de las cargas tributarias relativas
- Una revisión a la Hoja de Ruta para mejorar la efectividad de la AT
- Una aproximación a la medición del contrabando
- La insostenibilidad del sistema previsional guatemalteco

3. Contenido sintético de los cuatro estudios que se presentan

Comparativo de los estándares fiscales de la OCDE y la legislación de Guatemala

- El propósito del documento es identificar los pasos a seguir, en materia fiscal, para atender los compromisos que la OCDE exige para incorporarse a dicho ente; sin embargo, también facilita la identificación de las buenas prácticas que se recomiendan adoptar para considerarse como un país desarrollado en materia tributaria.
- Para el efecto, el documento enumera y describe en forma general los principales estándares fiscales internacionales, tomando como referencia los aprobados por la OCDE y el G-20, que se recomiendan debieran ser implementados en Guatemala.
- Presenta una comparación de los estándares internacionales con la forma como se aplica en Guatemala, en un formato de primera aproximación.
- Presenta una hoja de ruta de los pasos que Guatemala tendría que dar para la adopción de dichos estándares internacionales.

Situación actual de Guatemala ante el FTG

- Profundiza el tema del estándar de transparencia internacional
- Describe las exigencias del FTG de la OCDE para que un país sea considerado como cooperante en materia internacional.
- Da a conocer los compromisos adquiridos por Guatemala al solicitar su adhesión al FTG y la situación actual del país.
- Profundiza en las acciones implementadas por Guatemala, así como de aquellos aspectos que no han sido atendidos. También establece las causas que dificultan el cumplimiento del estándar.
- Da a conocer las consecuencias potenciales de mantener el estatus actual de no cumplidor del estándar de intercambio de información.
- Presenta un conjunto de recomendaciones para atender los compromisos con el FTG y una hoja de ruta para su implementación.



Comparación del modelo para rentas y patrimonio y la legislación de Guatemala

- Profundiza el estándar internacional recomendado para los gravámenes de rentas y patrimonio
- Define las características del modelo recomendado por la OCDE
- Además del tema de doble tributación y los criterios de residencia y establecimiento permanente, analiza los aspectos de no discriminación, asistencia administrativa, y prevención de la evasión y elusión.
- Describe las características recomendadas para el ISR y los impuestos patrimoniales para un sistema tributario desarrollado
- Caracteriza el panorama de Guatemala y los avances en materia de doble tributación, asistencia administrativa, etc. y del cumplimiento de las características recomendadas para la aplicación del ISR y los impuestos patrimoniales
- Plantea un conjunto de recomendaciones y una hoja de ruta para su implementación.

Evaluación de la recaudación tributaria de 2023



- El propósito del documento es analizar los factores que incidieron sobre la recaudación de 2023 y evaluar apropiadamente el grado de ejecución de la meta de recaudación.
- Define la importancia del seguimiento a la recaudación y los factores que debieran ser considerados en la definición de la meta de recaudación tributaria: recalcula la meta de recaudación tributaria y determina el grado de subestimación
- Evalúa los resultados reales observados en 2023 y los compara contra los observados en 2022 y la meta de recaudación tributaria.
- Contempla una evaluación de los factores que afectaron la recaudación de 2023 y plantea una aproximación a la meta de 2024 y la convergencia con el MFMP y el Plan de Gobierno
- Plantea un conjunto de recomendaciones para mejorar el seguimiento a la recaudación y a la determinación de la meta correspondiente.

4. La presentación de los estudios no es una condición suficiente...

¿Qué más hace falta?

- La línea de investigación descansa en la filosofía de: “Si quieres resultados distintos... no puedes seguir haciendo lo mismo”.
- El propósito real de los estudios es evidenciar la necesidad de impulsar reformas que permitan al país tener competitividad internacional al promover un sistema tributario moderno, por lo que corresponde a las autoridades públicas y privadas promoverlas.
- El sector privado debe promover la modernización y transparencia del sistema tanto para evitar la competencia desleal, como para hacerlo viable internacionalmente; evitando ser vistos como productores en un país opaco. También deben promover un sistema más simple, transparente, comprensivo, y estable.
- El sector público (esto incluye a todos los componentes) debe propiciar un sistema tributario que sea suficiente, pero también que sea reconocido internacionalmente como cooperante con la transparencia internacional; además debe buscar garantías en el cumplimiento de los principios tributarios constitucionales. En forma complementaria debe facilitar la rendición de cuentas y promover un sistema económico sano sin distorsiones económicas y privilegios.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org