



Una revisión al marco tributario de mediano plazo en Guatemala

En la búsqueda de la reducción de las filtraciones tributarias y disponer de mayores recursos para el desarrollo

Abelardo Medina Bermejo

Guatemala, Centroamérica, 20 de septiembre de 2023



¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR EL MTMP?

- Es el conjunto de políticas y regulaciones que un país dispone en materia tributaria y que determinan el comportamiento de su recaudación tributaria en el mediano plazo.
- No es solo el monto de recaudación esperada, sino la estructura general del comportamiento de los entes que conforman el sistema tributario y las características de los impuestos que forman parte de la legislación tributaria vigente.



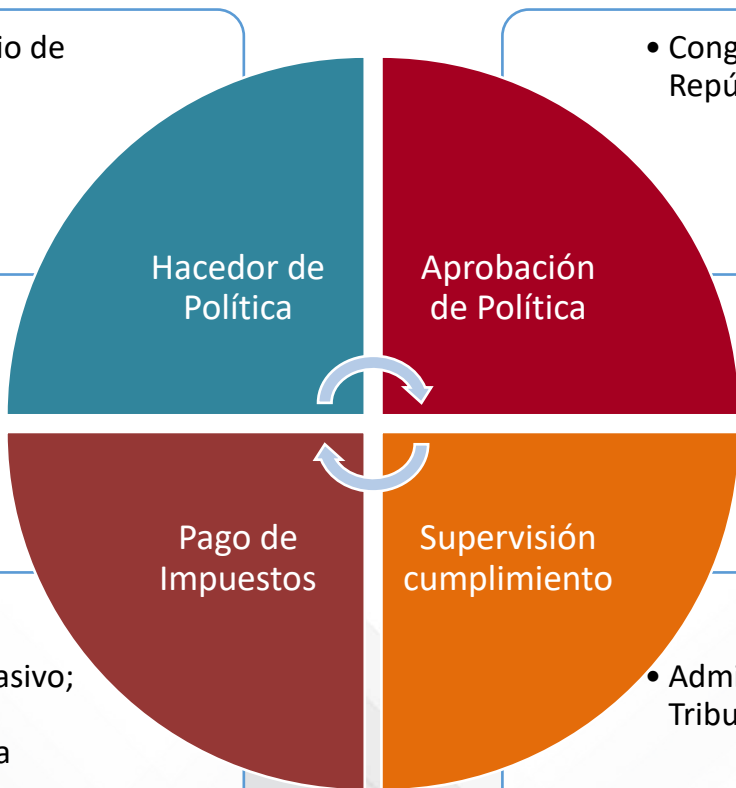
CONTENIDO DEL ESTUDIO

1. El comportamiento de los entes que conforman el sistema tributario de Guatemala
2. Características generales y rendimiento del sistema tributario
3. Las filtraciones tributarias y los montos pendientes de optimizar
4. La estimación de la disponibilidad tributaria en el mediano plazo
5. Algunas oportunidades para hacer más efectivo el sistema



1. El comportamiento de los entes que conforman el Sistema Tributario de Guatemala

EL SISTEMA TRIBUTARIO GUATEMALTECO



• Ministerio de Finanzas Públicas

• Congreso de la República

• Sujeto pasivo; la base tributaria

• Administración Tributaria

- Ausencia de política tributaria explícita
- Ausencia de planificación
- Debe evaluar el rendimiento de los tributos
- Debe evaluar el cumplimiento de los principios tributarios

- Ausencia de mediciones de moral tributaria
- Profundización de la informalidad y contrabando
- Exclusión importante de sujetos pasivos por disposiciones tributarias y políticas

- Utilización inapropiada del “principio de legalidad”
- Debiera analizar cada iniciativa para verificar la mejora en el bienestar social
- Se ha limitado a proponer reformas que benefician a ciertos sectores económicos y políticos;
- Es una fuente de filtraciones, no de mejora tributaria

- Tarea operativas de administración tributaria y aduanera
- Función de asesoría al MFP
- Sus criterios de evaluación están distorsionados
- Baja percepción de riesgo



2. Características generales y rendimiento del sistema tributario

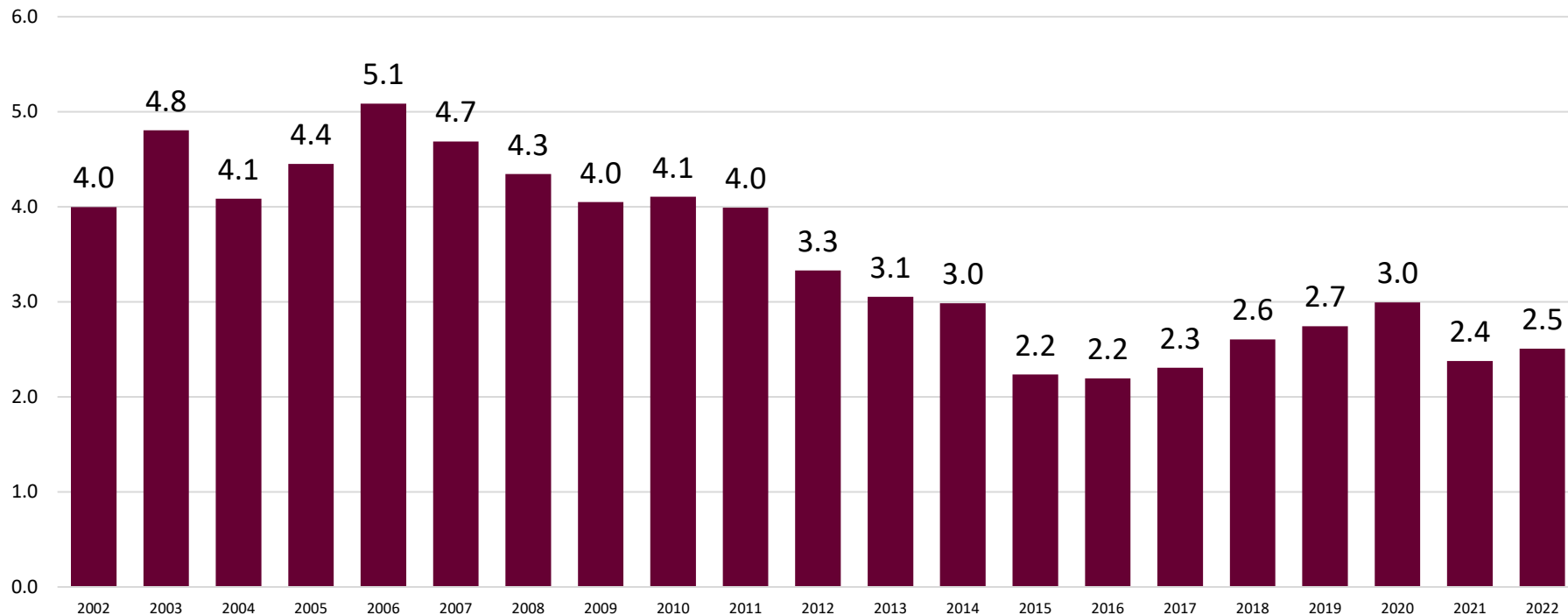


CARACTERÍSTICAS GENERALES

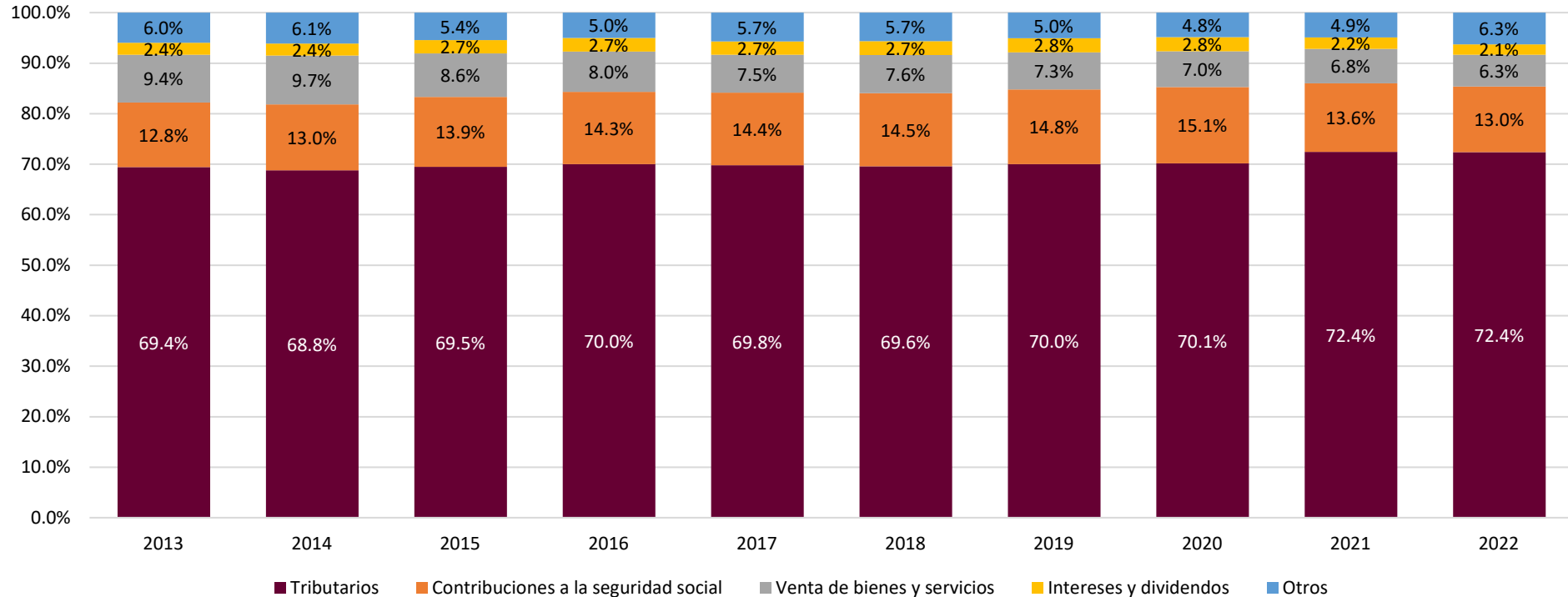
- Los ingresos del GG representan 12.8% del PIB (180 en el mundo), por debajo del 30.1% del mundo y 30.2% de LAC.
- Desconexión entre la política estratégica del país, los ODS y la planificación de mediano y corto plazo: el MFMP del Minfin considera gastos decrecientes y en esencia ingresos constantes, a pesar de los compromisos.
- Una estimación de Icefi sugiere la necesidad de aumentar el gasto público por lo menos en 8.85% del PIB (2030) para atender las necesidades más urgentes.

GASTO DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 2002-2022

En porcentajes del PIB

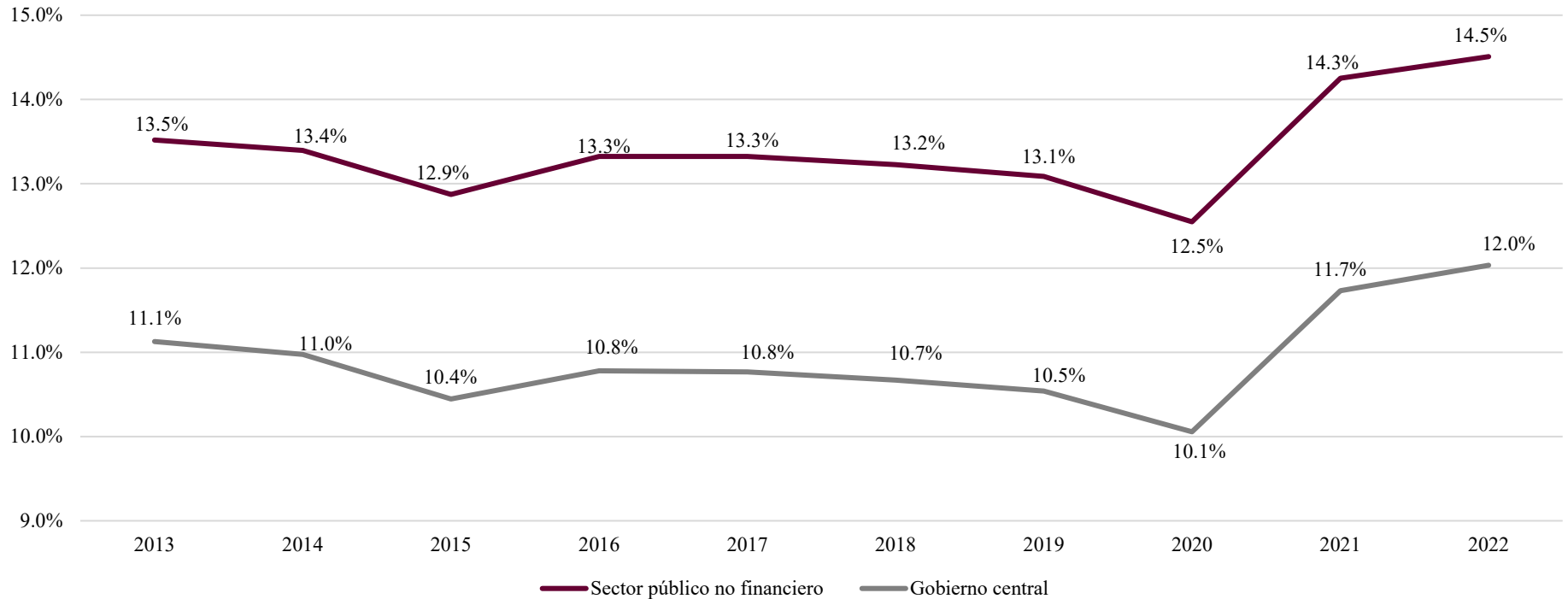


GUATEMALA: COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DEL SPNF, PERÍODO 2013-2022



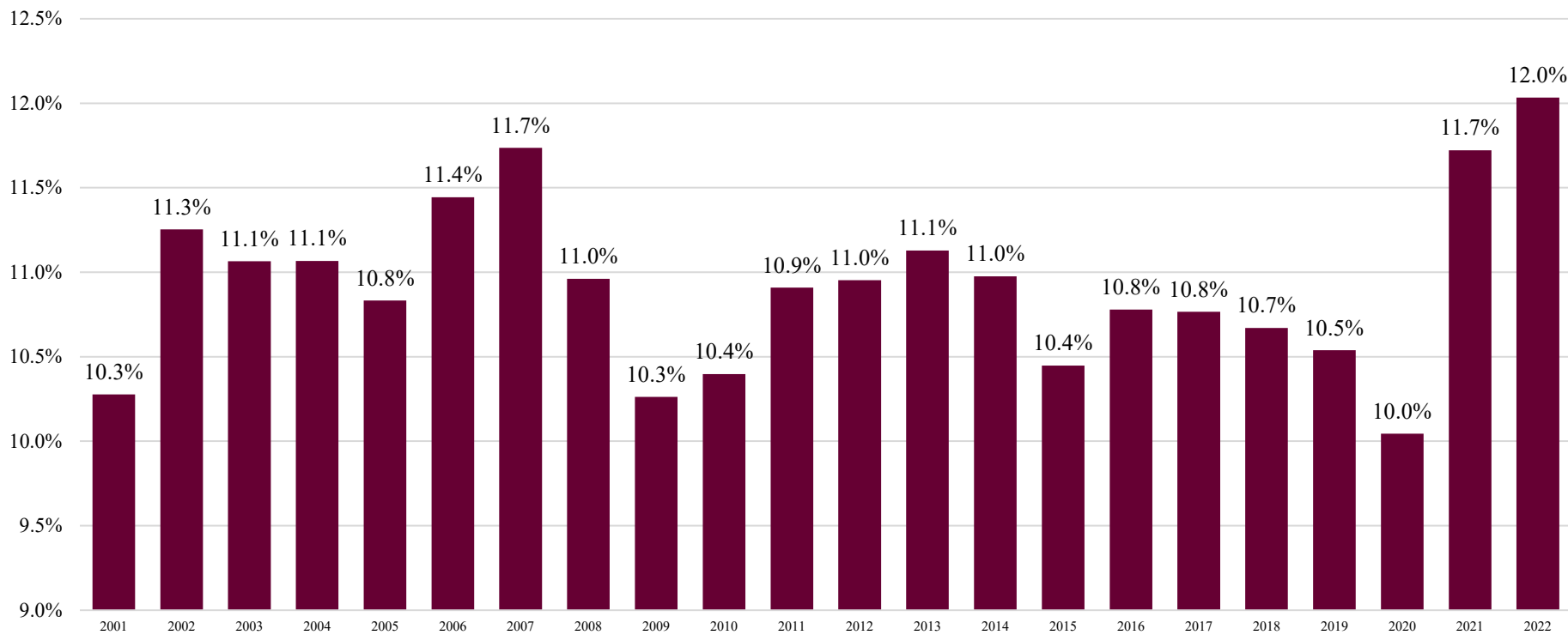


GUATEMALA: CARGA TRIBUTARIA DEL GC Y DEL SPNF, PERÍODO 2013-2022





GUATEMALA: CARGA TRIBUTARIA DEL GC, PERÍODO 2001-2022



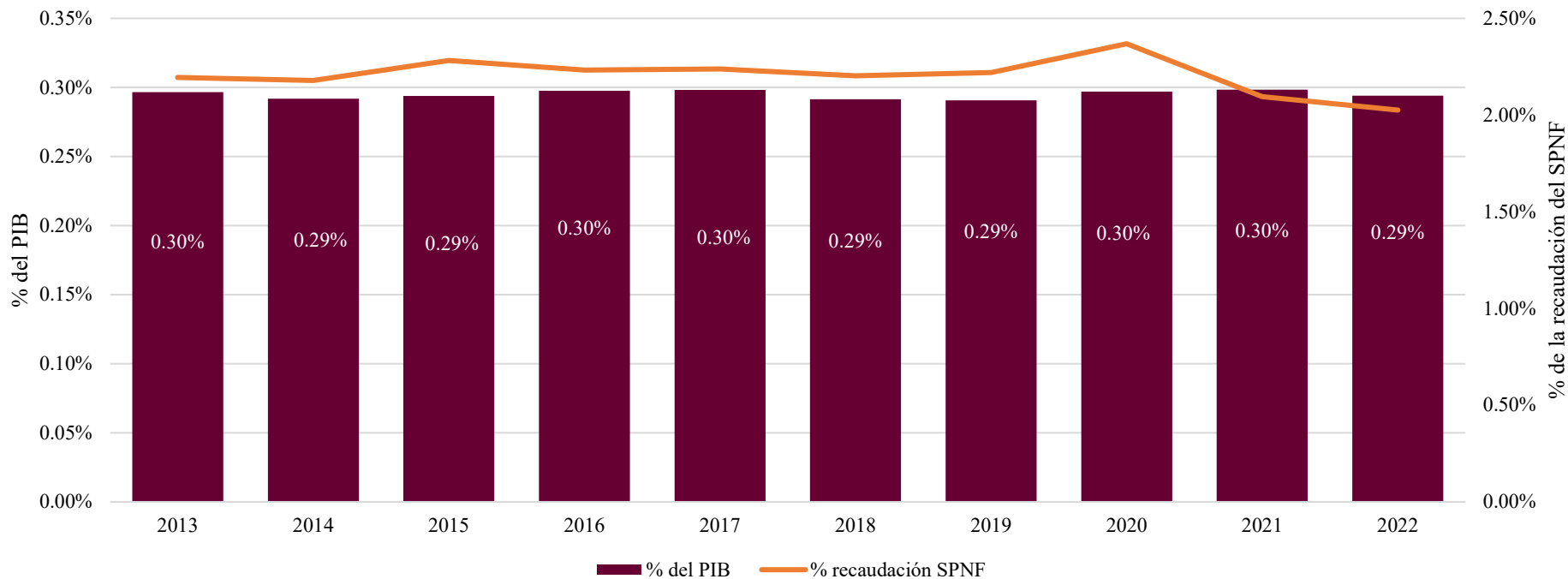
CENTROAMÉRICA: PRESIÓN FISCAL EQUIVALENTE, 2018.

Cifras como porcentaje del PIB

Países	Impuesto Sobre la Renta	Impuestos a la propiedad	Impuestos sobre bienes y servicios	Otros impuestos	Carga tributaria tradicional	Contribuciones a la Seguridad Social pública	Contribuciones a la seguridad social privada	Cobros por uso de recursos naturales	Presión Fiscal Equivalente
Costa Rica	4.9	1.1	7.8	-	13.8	10.4	1.3	-	25.5
El Salvador	7.0	0.1	10.8	0.3	18.2	2.9	3.5	0.1	24.7
Guatemala	3.5	0.3	6.2	0.1	10.0	1.7	-	0.1	11.8
Honduras	6.3	0.1	12.1	1.0	19.5	3.4	-	-	22.9
Nicaragua	7.2	0.2	9.6	0.2	17.2	5.9	-	0.4	23.4
Panamá	4.4	0.6	3.8	0.7	9.5	5.8	-	2.7	18.0
Latinoamérica y El Caribe	6.4	0.6	11.3	0.8	19.1	4.2	1.0	1.0	25.2

GUATEMALA: IMPORTANCIA DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, PERÍODO 2013-2022

Datos como porcentaje del PIB y porcentaje del SPNF



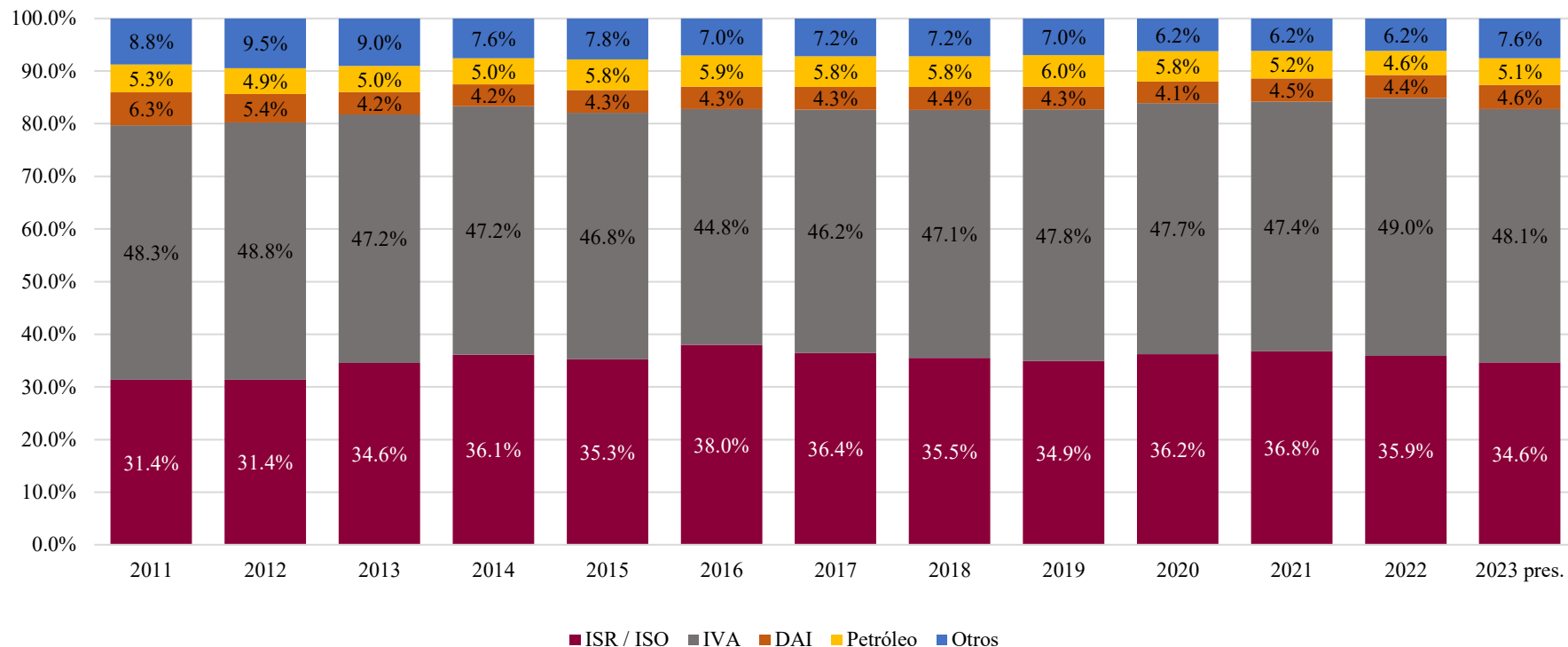


OTRAS CARACTERÍSTICAS

- Direccionamiento eminentemente recaudador
- Carencia de efecto real de los tributos sobre las externalidades sociales
- Ausencia de mecanismos efectivos para combatir la falta de competencia
- Redistribución de renta de muy bajo nivel.
- Importancia declinante de los impuestos al comercio exterior
- No tan estable...IVA de 30 años de vigencia, cambio en 14 de años; ISR en 10 años de vigencia, cambios en 5 de ellos.

GUATEMALA: ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL GC,

Período 2011-2023 pres.



PROGRESIVIDAD DEL ISR, PERÍODO 2020

Régimen de AL Modalidad de renta imponible

Decil	Renta imponible / Ingresos brutos	Tasa efectiva de tributación
1	-3.4%	
2	1.6%	0.4%
3	3.0%	0.7%
4	3.6%	0.9%
5	4.4%	1.1%
6	5.2%	1.3%
7	4.2%	1.1%
8	6.6%	1.7%
9	4.6%	1.2%
10	8.4%	2.1%

De 158,069 afiliados, solo 5,596 presentaron rentas gravables

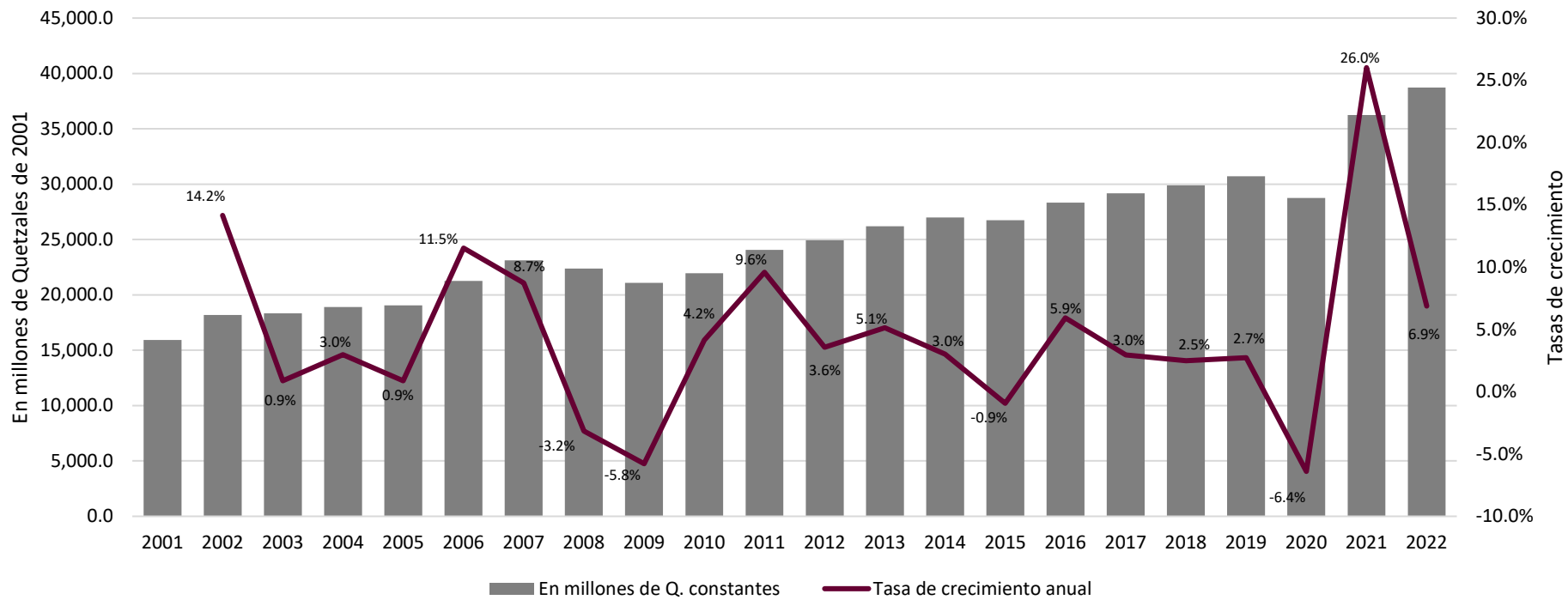
Régimen de trabajadores En relación de dependencia

Decil	Renta imponible / Ingresos brutos	Tasa efectiva de tributación
1	0.0%	0.00%
2	0.6%	0.03%
3	10.7%	0.54%
4	23.1%	1.15%
5	34.3%	1.71%
6	44.0%	2.20%
7	54.7%	2.74%
8	64.0%	3.33%
9	70.3%	3.75%
10	76.2%	4.91%

De 1,289,882 afiliados al IGSS, solo 352,769 presentaron renta imponible



GUATEMALA: RECAUDACIÓN EN TÉRMINOS REALES A PRECIOS DE 2001 Y TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL



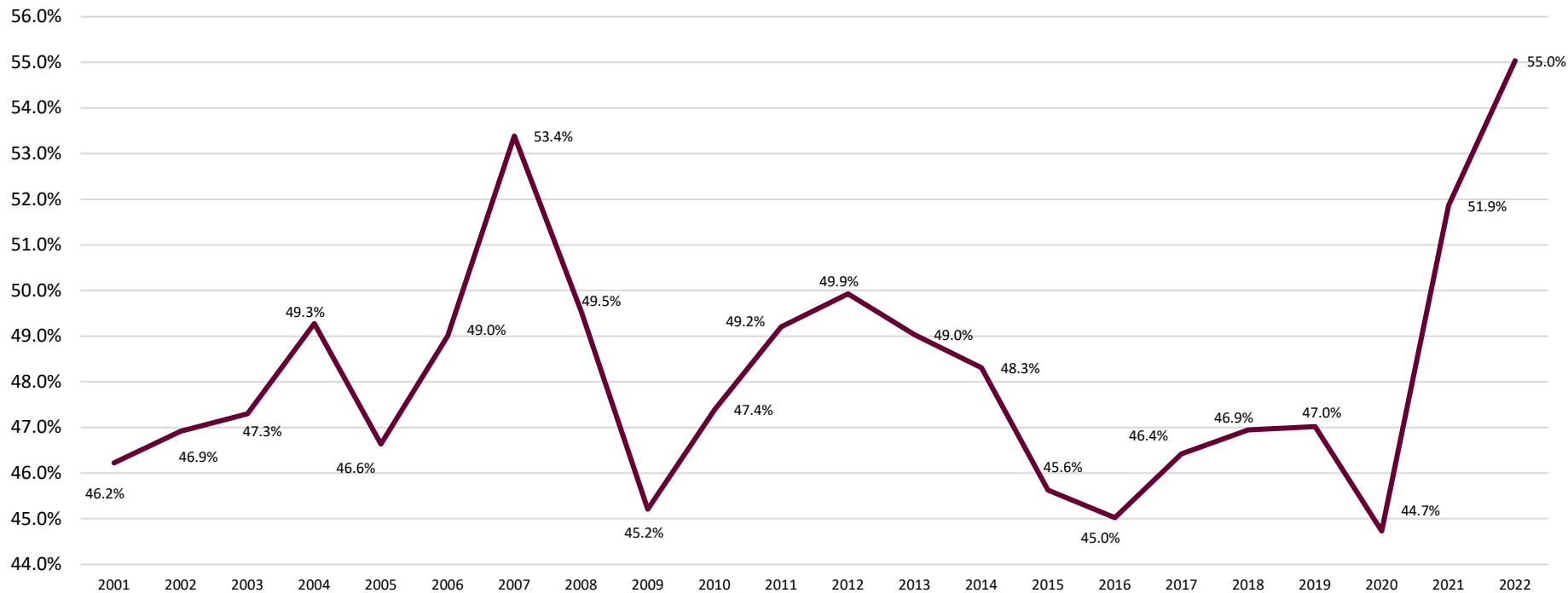
GUATEMALA: FLEXIBILIDAD TRIBUTARIA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, PERÍODO 2001-2022

Impuesto	Coefficiente
IVA total	1.0682
IVA doméstico	1.4936
IVA importaciones	0.7531
ISR y conexos	0.5425
DAI y conexos	-1.3151
IDP	0.5846
Bebidas	0.9236
Tabacos	-0.7089
Cemento	-0.042
Vehículos	1.1439



GUATEMALA: PRODUCTIVIDAD APARENTE DEL IVA, PERÍODO 2001-2022.

Cálculos a partir del SCN 2013





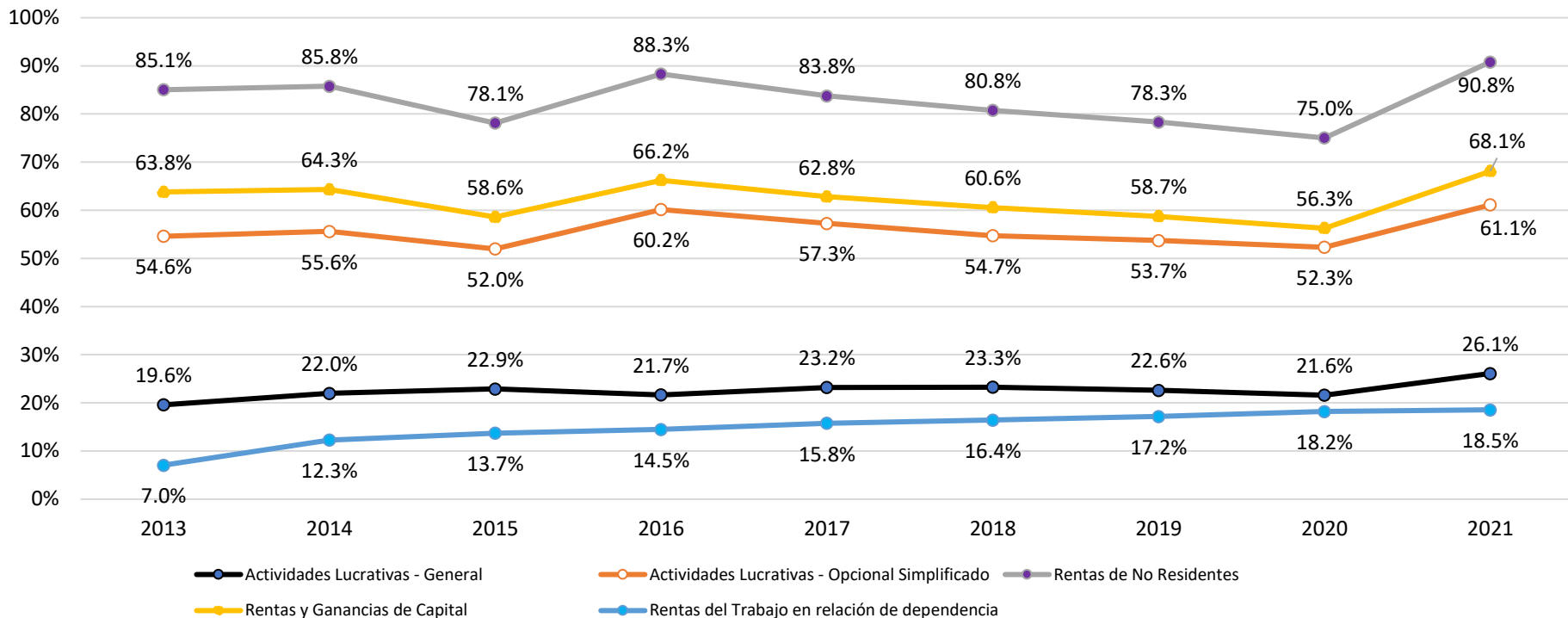
GUATEMALA: ESTIMACIÓN DEL APOORTE REAL DEL ISR Y SIMILARES, A PARTIR DE LOS

DATOS DEL SCN.

Período 2015-2021

Régimen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Régimen utilidades	5.6%	7.1%	6.6%	6.4%	6.2%	6.2%	7.9%
Régimen simplificado	6.7%	6.0%	6.1%	5.9%	5.7%	4.8%	5.2%
Relación de dependencia	0.7%	0.7%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%
Total	3.7%	4.1%	4.0%	3.8%	3.7%	3.7%	4.3%

GUATEMALA: PRODUCTIVIDAD DE LOS REGÍMENES DEL ISR, 2013-2021



3. Las filtraciones tributarias y los montos pendientes de optimizar



LA IMPORTANTE BRECHA DE POLÍTICA TRIBUTARIA

- Los componentes no tributables: no hay cuantificación.
- Los escudos fiscales incorporados en la legislación: de primero y de segundo nivel
- Gasto tributario por 2.7% del PIB
- Flujos ilícitos de capital: 1.4% del PIB

EL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

- Medición de la SAT: Para el IVA 17.7% del potencial, 1.2% del PIB; para el ISR 79.9% del potencial, 4.7% del PIB (SCN anterior)
- No hay medición del contrabando y del efecto de la informalidad, por lo que se asume que está dentro del residuo calculado por la SAT.

GUATEMALA: ESTIMACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA POTENCIAL, 2022

Concepto	% del PIB
Carga tributaria actual	12.0%
Gasto tributario	2.7%
Incumplimiento tributario	5.9%
Flujos ilícitos de capitales	1.4%
Contrabando	n.d.
Componentes no tributables	n.d.
Escudos fiscales	n.d.
Regímenes simplificados	n.d.
Capacidad tributaria	22.0%
Esfuerzo tributario (% de la capacidad tributaria)	54.5%

4. La estimación de la disponibilidad tributaria en el mediano plazo

- Metodología teórica de las autoridades

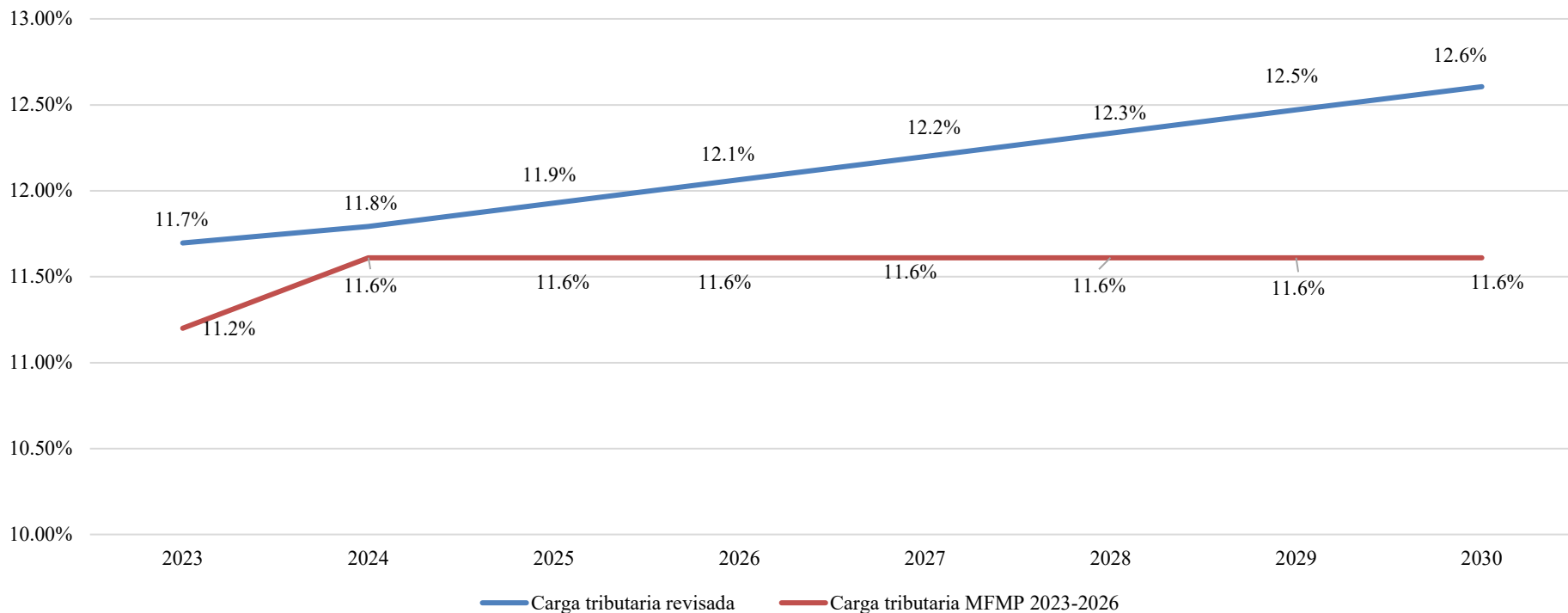
$$E(Ti_{t+1}) = (Ti_t \pm \text{recaudación por cambios no esperados}) + \left(\frac{dT_i}{dBase} \right) * \% \Delta Base$$

- Aplicación metodológica incorrecta produce errores sistemáticos: En lugar de Ti_t se usa $E_{t-1}(Ti^e_t)$; además se asume que las medidas administrativas de la SAT se diluyen, lo que es incorrecto.
- Para 2022 se estima un rendimiento total entre 11.7% y 11.9% del PIB. El MFMP considera 11.0% para su planteamiento del MFMP. El presupuesto de ingresos y gastos 2024 también asume un valor por debajo del esperado.



GUATEMALA: COMPARACIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA DEL MFMP Y REVISADA.

Período 2023-2030





5. Algunas oportunidades para hacer más efectivo el sistema

ALGUNAS OPORTUNIDADES...

- El nivel de recaudación tributaria de mediano plazo, debe formularse a partir de las metas de la planificación estratégica; si a eso realmente aspira la sociedad.
- Debe existir una política tributaria explícita: lo anterior potencialmente puede implicar reorientar algunos tributos.
- Debe replantearse el PE de la SAT a partir de mediciones y horizontes reales.
- En el mediano plazo debe reformularse la legislación tributaria para reducir los componentes no tributables, la brecha de política tributaria no justificada, y los escudos fiscales.
- El Minfin debe evaluar el rendimiento del marco tributario en forma permanente.
- Debe avanzarse en fortalecer la transparencia tributaria internacional.
- Debe reformularse el MFMP para que responda a la realidad concreta del país y a las exigencias de la sociedad.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org