



RE2-03-012

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

GUATEMALA: FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Oswaldo H. Schenone
Carlos de la Torre

Diciembre de 2003



BELICE
COSTA RICA
EL SALVADOR
GUATEMALA
HAITI
HONDURAS
MEXICO
NICARAGUA
PANAMA
REPUBLICA DOMINICANA

REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

El presente trabajo constituye una versión resumida de un estudio más amplio elaborado por Osvaldo Schenone y Carlos de la Torre en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en América Central y República Dominicana” ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD).

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel R. Agosin, Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Alberto Barreix (INT/ITD) y Roberto Machado (RE2/RE2).

Colaboraron en la elaboración del estudio Mélida Chew de Calderón, Humberto Pérez Montenegro, Walter Figueroa, Hugo Roldán, Patricia Joachin, Abel Cruz, Margarita Ibáñez Cabrera, José G. Arévalo, Dorval Carías, Erick Vaidés, Héctor Burbano y Wilfredo Martínez.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y la realización técnica de este documento.

Miguel E. Martínez
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., diciembre de 2003

ÍNDICE

I. La política económica y los cambios de política fiscal en la última década	1
II. El sistema impositivo y su evolución en la última década	3
III. Análisis de los instrumentos tributarios: efectos recaudatorios y redistributivos	6
IV. Síntesis y recomendaciones.....	30
Bibliografía.....	35

FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

I. La política económica y los cambios de política fiscal en la última década

De 1991 a 2000, la tasa de crecimiento anual del PIB fue en promedio 3,9%, superior a la tasa de crecimiento anual de la población durante el mismo período (2,6%). Además, la tasa de crecimiento mostró poca variabilidad, oscilando entre 3% y 5% durante esos años.

Otra característica destacada del crecimiento durante los años noventa es que cada año en que la tasa de crecimiento se reduce va inmediatamente seguido de dos años consecutivos en que ésta aumenta. Así, la tasa de crecimiento cae de casi 5% en 1992 a casi 4% en 1993, pero inmediatamente se registran tasas de crecimiento superiores a 4% en 1994 y 1995. De igual manera, en 1996 la tasa de crecimiento cae a 3%, pero inmediatamente se observan tasas superiores a 4% en 1997 y 1998.

Sin embargo, el desempeño de la economía se debilitó al final de la década, lo que se agudizó en 2001 y 2002, cuando la economía creció apenas en 2,3% y 2% respectivamente. Más aún, cada uno de los cuatro años comprendidos entre 1999 y 2002 muestran caídas consecutivas en las tasas de crecimiento del PIB.

La balanza de pagos mostró ingresos netos de capital durante toda la década pasada, los cuales financiaron inversión privada y gasto público en proporciones variables, predominando la financiación de inversión privada en la primera mitad del período, mientras que en el segundo quinquenio predominó la financiación del gasto público. Consecuentemente, se observa que el déficit del gobierno central pasó de un valor promedio inferior a 1% del PIB en el período 1991-1997 a 2,3% del PIB en 1998-2001. En 2002, el déficit del gobierno central ascendió a 1% del producto.

Este aumento del déficit del gobierno central tuvo lugar a pesar de que los ingresos aumentaron moderadamente como porcentaje del PIB durante 1990-2002. Obviamente, estos aumentos fueron insuficientes para cubrir los aumentos del gasto observado durante los últimos años. Mientras la presión fiscal se había mantenido durante décadas alrededor de 8% del PIB, en 1997-1998 excedió 9% y durante el período 1999-2002 el promedio superó 10% de producto.

La política fiscal de Guatemala está definida por el Pacto Fiscal, un acuerdo nacional firmado el 25 de mayo de 2000 por más de 140 organizaciones sociales sobre el monto, origen y destino de los recursos con que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, según lo establecido en la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996. Estos, a su vez, constituyen el instrumento que puso fin a una guerra civil que había afectado al país por más de 30 años.¹

¹ La consecuencia fiscal más inmediata de los Acuerdos de Paz fue el aumento de la tasa del impuesto al valor agregado de 7% a 10% a principios de 1997.

El Pacto Fiscal consagra varios compromisos distribuidos en ocho capítulos: balance fiscal, ingresos del Estado, administración tributaria, gasto público, deuda pública, patrimonio público, evaluación y control, y descentralización fiscal.

Aunque todos los compromisos son de gran importancia, en lo referente a la política tributaria los más significativos son:

- 1) El déficit fiscal deberá situarse alrededor del 1% del PIB en el trienio 2001-2003, asegurando el equilibrio entre ingresos y egresos del Estado en el último año de cada gobierno.²
- 2) Se aumentará gradualmente el superávit corriente del sector público asegurando que alcance no menos de 3% del PIB cada año a partir de 2001 para disponer de recursos propios para financiar la inversión pública.
- 3) Lograr una carga tributaria de 12% del PIB en 2002.
- 4) A partir de 2001 los ingresos no tributarios no deberán exceder el 15% de los ingresos totales del Estado. Si se excede este límite, el exceso constituirá un fondo destinado a inversión pública que atienda las prioridades del Pacto Fiscal.
- 5) A partir de 2001 el presupuesto anual del gobierno deberá registrar por separado los gastos tributarios (exenciones, exoneraciones y otros tratamientos especiales tributarios) que no se hayan eliminado durante 2000 y 2001, para su aprobación parlamentaria explícita cada año.
- 6) El sistema tributario deberá ser progresivo en el sentido de que la carga tributaria promedio aumente a medida que el ingreso de los contribuyentes sea mayor.
- 7) El sistema tributario deberá ser estable, cierto y simple. Esto a su vez se cumplirá llevando a cabo una sola reforma tributaria en 2000 con vigencia hasta 2004. Además, a más tardar en 2003 se preparará la integración de la legislación tributaria en un solo instrumento legal.
- 8) Varios compromisos de índole administrativa y tributaria en procura de mejorar el cumplimiento de los contribuyentes y evitar, al mismo tiempo, la arbitrariedad por parte de la autoridad tributaria para inspirar confianza en los contribuyentes. Durante 2001 se pondrá en vigencia un Código de Ética aplicable a la autoridad tributaria.
- 9) Se asume el compromiso de impulsar y concertar, en el primer trimestre de cada gobierno, las metas sectoriales de gasto público en cumplimiento de las metas de los Acuerdos de Paz en materia de gasto en educación, salud, vivienda, justicia, seguridad y desarrollo rural.
- 10) Entre los años 2001 y 2004 la inversión pública no podrá ser inferior a 4% del PIB por año. Además, en ese mismo período el gobierno se compromete a formular e implementar un Sistema Nacional de Inversión Pública que utilice criterios técnicos ex-ante y ex-post para asignar y evaluar el gasto público.
- 11) El nuevo endeudamiento público neto promedio anual en el trienio 2001-2003 deberá situarse alrededor de 1% del PIB. A partir de 2004, el nuevo endeudamiento público se hará conforme al compromiso de balance fiscal indicado en los dos primeros numerales de este listado.

² Nótese que 2002 es el último año del gobierno durante el cual se firmó el Pacto Fiscal.

Como era esperable, dado lo ambicioso de las metas, a fines de 2003 se puede afirmar que el cumplimiento de estos compromisos no se ha logrado ya que el déficit excede la meta fijada y la carga tributaria y el superávit corriente del sector público no llegan al valor establecido. Con todo, y a pesar de las dificultades para cumplirlos, en Guatemala los objetivos del Pacto Fiscal continúan orientando la política económica en general, y la política fiscal en particular.

II. El sistema impositivo y su evolución en la última década

El cuadro 1 muestra la recaudación de los impuestos en Guatemala en el período 1990-2002. Mientras la presión tributaria promedio durante 1990-1996 se ubicó ligeramente por debajo de 8% del PIB (que fue el promedio para los últimos 40 años³), en el período 1997-2002 ese promedio subió por encima del 9,5% del producto.

Los conceptos de flexibilidad (*buoyancy*) y elasticidad tributaria ilustran la respuesta de los ingresos tributarios respecto del ingreso nacional.⁴ El cuadro 2 presenta la flexibilidad y elasticidad de los principales impuestos calculadas con datos del último cuarto de siglo. Todos ellos, con la excepción del rubro “otros impuestos”, que muestra flexibilidad y elasticidad negativas, tienen un ritmo de crecimiento por encima del PIB, debido a cambios endógenos en la economía y a cambios legislativos en las tasas y/o bases tributarias.

³ Ver M. Casanegra de Jantscher, et.al. (1997).

⁴ Ver Jenkins y Shukla (2000).

Cuadro 1
Recaudación tributaria, 1990-2002
(Porcentaje del PIB)

Descripción	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comercio Exterior	2.6	2.6	3.5	3.3	3.1	3.5	3.5	3.7	3.9	4.0	3.7	3.8	4.1
IVA Importaciones	1.2	1.1	1.4	1.5	1.5	1.6	1.9	2.3	2.5	2.6	2.5	2.6	2.9
Derechos Arancelarios	1.5	1.4	2.1	1.8	1.6	1.9	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2
Impuestos Internos	4.2	5.6	4.9	4.8	3.8	4.5	5.3	5.6	5.4	5.8	5.4	5.6	6.1
Sobre la Renta	1.5	2.1	1.8	1.8	1.1	1.6	1.6	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4
Sobre el Patrimonio	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Extraordinario Dto. 58-91	-	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-
ISET	-	-	-	-	-	-	0.5	0.9	0.0	0.0	0.0	-	-
IEMA	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	0.8	0.9	0.9	1.4
IVA sobre Ventas	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.3	1.8	1.9	1.8	2.0	1.7	1.7	1.9
Sobre Bebidas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Sobre Tabacos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Derivados del Petróleo	0.3	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9
Timbres	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Circulación de Vehículos	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	0.5	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otras Entidades	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.3
Regalías	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2
Salidas del País	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Cemento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
Total Tributarios	6.9	8.2	8.4	8.1	6.9	8.0	8.8	9.4	9.3	9.9	9.5	9.7	10.6

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala

Destacan las flexibilidades del impuesto al valor agregado, IVA (2,98), de los aranceles (1,84) y del impuesto sobre la renta, ISR (2,18), que dan como resultado una flexibilidad tributaria agregada de 1,59 (cuadro 2).⁵ Para estimar la elasticidad tributaria se realizó un ajuste a la recaudación de cada impuesto, asumiendo que cualquier variación por encima de 20% anual es debida a cambios discrecionales de tasas y/o bases tributarias. Este cálculo muestra que solamente el IVA, los impuestos específicos y el ISR mantienen un ritmo de crecimiento por encima del PIB, dando como resultado una elasticidad tributaria para todo el sistema de 0,84.

Cuadro 2
Flexibilidad y elasticidad del sistema tributario, 1980-2002

Impuesto	Flexibilidad	Elasticidad
IVA	2.98	2.26
Aranceles	1.84	0.10
Específicos	1.45	1.15
ISR	2.18	1.26
Otros	-2.14	-1.74
Todo el Sistema	1.59	0.84

Fuente: Cálculos de los autores en base a información del Ministerio de Finanzas Públicas y del Banco de Guatemala

La elasticidad y flexibilidad tributarias se reducen por las cifras correspondientes a “otros impuestos”. Este rubro contiene ingresos por timbres, circulación de vehículos, regalías, salidas del país, cemento, patrimonio, decreto extraordinario y otros, mientras que el ISR incluye al impuesto a las empresas mercantiles y agropecuarias (IEMA).⁶ En la mayoría de casos, las estimaciones se basan en series de tiempo anuales de 1980 a 2002 y todas se obtuvieron mediante el método de regresión. Debido a que para el IEMA se cuenta con una serie de sólo 5 años (1998-2002), no se estimó la elasticidad de este impuesto mediante este método, aunque se reconoce su importancia durante los últimos años.

Esto muestra la considerable rigidez del sistema tributario guatemalteco, ya que el crecimiento endógeno de la recaudación automáticamente se rezaga respecto del crecimiento del PIB.

Para los últimos tres o cuatro años se observa que mientras el IVA (doméstico y sobre las importaciones) genera alrededor de 45% de la recaudación, los otros cuatro impuestos importantes (IEMA, ISR, derechos arancelarios y selectivos de consumo) contribuyen en

⁵ La flexibilidad tributaria es un indicador que mide la respuesta de la recaudación respecto del PIB, incluyendo la respuesta debida a cambios exógenos en tasas y bases tributarias. Por su parte, la elasticidad tributaria mide la respuesta “neta” de la recaudación respecto del PIB, en el sentido de que se extrae de la recaudación la parte que se debe a cambios discrecionales en las tasas y bases impositivas, y se observan las variaciones de recaudación debidas solamente al desempeño del producto y a la capacidad endógena del sistema tributario para adaptarse automáticamente a éste.

⁶ El IEMA opera como un pago mínimo al ISR de las personas jurídicas.

partes aproximadamente iguales al resto de la recaudación, es decir, aproximadamente 13% del total cada uno.

Los esfuerzos de ampliación de la base tributaria durante el período 1996-1998 han sido considerados en Schenone (1999), donde se concluye que éstos fueron demasiado modestos para incrementar significativamente la presión tributaria, y se sugieren medidas adicionales para reforzarlos. Los aumentos de presión tributaria observados entre 1996 y 2002 se explican principalmente por los aumentos sucesivos de la tasa del IVA (de 7% a 10% en 1997 y luego a 12% en 2001) y al desempeño del IEMA.

III. Análisis de los instrumentos tributarios: efectos recaudatorios y redistributivos

Esta sección estudia el IVA, el ISR, el selectivo de consumo y los derechos arancelarios. También se examinan los efectos de los gastos tributarios que afectan a estos impuestos.

El impuesto al valor agregado

El principal componente del sistema tributario guatemalteco es susceptible de ciertas modificaciones para mejorar su potencial recaudador, que es precisamente la función que el IVA está mejor capacitado para desempeñar en el sistema tributaria.⁷

Sin embargo, el hecho de que su recaudación se mantenga por debajo de 5% del PIB a pesar de la tasa del 12% sugiere que el impuesto está sometido a un grado significativo de evasión y/o que su base está considerablemente erosionada por exenciones y tratamientos a tasa cero.

El Decreto 117-97 derogó todas las exenciones y exoneraciones, excepto las establecidas en la Constitución y en el decreto 27-92 y sus reformas. Como lo indica el cuadro 1, los ingresos tributarios en los años posteriores a la sanción del Decreto 117-97 no mostró que éste haya tenido efectos significativos sobre la recaudación del IVA.

Las exenciones más significativas que no fueron afectadas por este decreto son las contenidas en los artículos 7 y 8 de la Ley del IVA. Estos artículos establecen algunas exenciones en función de los sujetos que intervienen en las transacciones (cooperativas, centros educativos públicos y privados y universidades, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, diplomáticos y organismos internacionales) y otras en función de los bienes objeto de las transacciones (exportaciones, vivienda popular, servicios financieros, ventas por menos de Q\$ 100 en mercados cantonales).

⁷ Otras funciones del sistema tributario como distribuir el ingreso o corregir ineficiencias en el funcionamiento de la economía (corrección de externalidades u otras fallas de mercado) no son adecuadamente atendidas por el IVA, sino por otros impuestos. Estos otros tributos (por ejemplo, el ISR o los selectivos de consumo), a su vez, no atenderían la función recaudatoria del sistema tributario tan bien como el IVA. En un sistema tributario bien diseñado y armónico, cada impuesto es particularmente adecuado para satisfacer alguna función específica del sistema.

Estos tratamientos se denominan exenciones en la ley aunque son, en realidad, tratamientos a tasa cero ya que las transacciones involucradas no solamente dejan de pagar IVA sino que, además, los insumos involucrados en la producción de los bienes o servicios objetos de la transacción también están libres de IVA.

Dos decretos de 2000 tendrán efectos positivos sobre la capacidad recaudatoria del impuesto. En virtud del Decreto 44-00, la base imponible para el IVA sobre importaciones ya no es sólo el valor CIF sino la suma del valor CIF más los aranceles aduaneros y los impuestos selectivos que fueran aplicables. Esta es la práctica internacional usual, y como los derechos arancelarios generan una recaudación de alrededor de 1,3% del PIB, su inclusión en la base del IVA podría dar una recaudación adicional estimada en alrededor de 0,16% del PIB. Sin embargo, cierta parte de esa recaudación deberá ser devuelta a los importadores cuando se trate de materias primas, bienes de capital, etc., y por lo tanto se estima que la recaudación neta adicional de IVA generada por la inclusión de los derechos arancelarios en la base del IVA será de aproximadamente 0,06-0,08% del PIB.

En virtud al Decreto 80-00 se modifica el artículo 16 de la Ley del IVA. Este artículo constituye una de las disposiciones que más erosiona la recaudación del impuesto, ya que establece que el crédito fiscal procede sobre todas las adquisiciones de bienes o servicios necesarios para producir o conservar la fuente productora de rentas del contribuyente. Tal caracterización es demasiado amplia y obliga a la autoridad tributaria a intervenir en la determinación de cuáles adquisiciones reúnen la característica legal. Es preferible reconocer el crédito fiscal solamente en las adquisiciones necesarias para la producción de bienes gravados, sin mencionar un concepto tan amplio e impreciso como “la conservación de la fuente productora de rentas” del contribuyente. El Decreto 80-00 corrige parcialmente esta deficiencia legal y restringe el crédito fiscal por adquisiciones de activos fijos sólo a aquellos utilizados directamente en la producción.

Esta corrección, sin embargo, no alcanza a las adquisiciones que no son activos fijos. Por lo tanto, aún queda espacio para realizar maniobras de exageración de los créditos de IVA, sin violar la letra –aunque sí el espíritu– de la ley. Hay que señalar, sin embargo, que aunque el texto legal se enmendara todavía seguiría siendo necesaria una activa fiscalización de la autoridad tributaria para evitar la exageración fraudulenta de los créditos del IVA.

Los datos del cuadro 3 sugieren que puede haber una significativa exageración de los créditos del IVA. En efecto, para el período 2000-2002 se muestra la relación entre débitos y créditos obtenidos de las declaraciones de los contribuyentes. Los sectores incluidos en este cuadro son los que tienen la mayor importancia en términos de la suma de sus débitos y créditos, en relación a la suma de los débitos y créditos para el universo de contribuyentes en 2001.⁸

⁸ Por tratarse de un ejercicio para detectar evasión, no sería correcto juzgar la importancia relativa de los sectores de acuerdo al IVA a pagar por cada uno de ellos.

Los datos del cuadro 3, sugieren también que diferentes sectores pueden encontrar mayores facilidades para exagerar los créditos del IVA. Esta información es útil para orientar la actividad supervisora de la autoridad tributaria. Si bien sería deseable que la información hubiera sido depurada con más precisión, los datos disponibles llaman la atención sobre la relación crédito/débito de los sectores agricultura, ganadería, caza y silvicultura; minas y canteras; y servicios profesionales.

Cuadro 3
Relación crédito IVA/débito IVA por sectores, 2000-2002
(Porcentaje)

	Importancia Relativa del Sector	Años		
		2000	2001	2002
Agricultura, Ganad., Caza y Silvicultura.	3,9	90	102	87
Minas y Canteras	0,7	193	308	210
Industrias	14,7	78	80	68
Comercio (al por mayor y menor)	27,6	68	73	71
Transp., Almacenam. y Comunicaciones	4,6	69	60	67
Actividades Inmobiliarias	3,9	77	79	77
Serv. Profesionales	10,0	32	85	97
Los demás	34,6	64	83	74

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Esta información sectorial, sin embargo, no indica el monto de la evasión total del IVA. Este se puede estimar a partir de cifras de cuentas nacionales. El cuadro 4 resume los resultados de esta estimación y muestra que en el período 1996-2001 la evasión estaba alrededor del 40% de la recaudación potencial (es decir, representa alrededor del 66% de la recaudación realizada). También se comprueba que la evasión se redujo significativamente en 1999, precisamente el año en que comenzó a operar la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), aunque no hay evidencia concluyente que atribuya a este acontecimiento la reducción de la evasión. Sea cual fuere la causa de esta caída, la estimación del cuadro 4 también sugiere que ésta se diluyó gradualmente hasta que en 2001 la evasión retornó a los niveles anteriores a 1999 a pesar de que la SAT continúa en operación.⁹

⁹ El estudio de Silvani. et.al, (2001) estimó, siguiendo un procedimiento diferente, niveles de evasión entre 35% y 40% de la recaudación potencial, y también observó una disminución de la evasión en 1999.

Cuadro 4
Evasión del IVA, 1996-2001
(Porcentaje del PIB)

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Base Potencial del IVA	60,8	59,8	60,7	59,6	62,3	64,2
Recaudación Potencial del IVA	6,1	6,0	6,1	6,0	6,2	6,9
Recaudación Efectiva del IVA (neta de devoluciones a exp.)	3,5	3,7	3,7	4,1	4,1	4,2
Evasión IVA (% del PIB)	2,6	2,3	2,4	1,9	2,1	2,7
Evasión IVA (% de Rec. Pot.)	42,4	38,1	39,4	31,5	33,4	39,2

Fuente: Banco Central de Guatemala.

Los cálculos del cuadro 4 se basan en el valor agregado de los sectores exentos estimado en 25% del PIB. El análisis de sensibilidad indica que el porcentaje de evasión estimado se altera muy poco mientras el valor agregado de los sectores exentos está entre 22% y 28% del PIB.

Los gastos tributarios en el régimen de IVA, como ya se indicó, están legislados en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de IVA. La cuantificación de los gastos tributarios del IVA se estima en el cuadro 5, donde se suma una estimación del valor agregado de los sectores exentos (renta por vivienda, sector financiero, servicios públicos, cooperativas, instituciones educativas, etc.) con una estimación del valor agregado de los pequeños contribuyentes (ventas en mercados cantonales menores de Q\$ 100, viviendas de valor menor a US\$ 17,500, pequeños comerciantes, etc.). A este resultado se le resta una estimación de las ventas de bienes intermedios por sectores exentos a sectores gravados y el resultado es una estimación de la base gravable a que se renuncia en virtud del régimen de exenciones del IVA. A esta base se le resta el porcentaje de evasión, para llegar a la base gravable verdaderamente capturable por la autoridad tributaria en las actuales circunstancias. Estas estimaciones indican que los gastos tributarios, o sacrificio fiscal, asociados a las exenciones del IVA se sitúa alrededor de 1,5% del PIB; aproximadamente la mitad del costo fiscal de la evasión.

Cuadro 5
Gastos tributarios del IVA, 1996-2001
(Millones de quetzales)

	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Valor agregado de sectores exentos <i>más</i>	23870	26968	31006	33822	37436	41261
Valor agregado de pequeños contribs. <i>menos</i>	1719	1942	2232	2435	2695	2971
Ventas de sectores exentos a gravados	3580	4045	4651	5073	5615	6189
Subtotal <i>menos</i>	22009	24865	28587	31184	34516	38043
Evasión	9332	9474	11263	9823	11528	14913
Base capturable adicional	12677	15391	17324	21361	22988	23130
Gasto tributario	1268	1539	1732	2136	2299	2505
Gasto tributario (% del PIB)	1,3	1,4	1,4	1,6	1,5	1,5

Fuente: Banco Central de Guatemala.

La magnitud de la evasión del IVA estimada sugiere que su control debe ser una prioridad de la política y administración tributaria, aun más importante que la derogación de las exenciones y regímenes de tasa cero para los no exportadores.

El impuesto sobre la renta y el IEMA

El ISR y el IEMA - el cual opera como un pago mínimo a cuenta del ISR -, tienen un desempeño recaudatorio muy inferior al del IVA y su principal contribución a un sistema tributario armonioso podría consistir en proveer la progresividad que otros impuestos no serían capaces de generar. Como se observa en el cuadro 1, tanto la recaudación del ISR como la del IEMA se han mantenido por debajo de 1,5% del PIB durante los últimos años y su promedio desde 1990 tampoco supera el 1,5% del PIB.

El ISR de las personas físicas

Menos del 20% de la recaudación del ISR proviene de personas físicas, ya que la legislación vigente les permite acreditar la mitad del IVA pagado hasta por el 12% de la renta neta, además de deducciones y un mínimo no imponible tan generosos que reducen

significativamente la recaudación del impuesto, especialmente la que no proviene de trabajadores en relación de dependencia a quienes se les retiene el impuesto en la fuente de ingreso.

El cuadro 6 muestra una estimación de la distribución de contribuyentes, de sus ingresos y del ISR para 2001.

Cuadro 6
Contribuyentes en relación de dependencia e independientes en el ISR de personas físicas, 2001
(Millones de quetzales)

	Número de contribuyentes	Ingreso	Recaudación del ISR de personas físicas
Relación de dependencia	752,40	16.136	260
Independientes	100.060	24.000	243
Total	853.000	40.136	503

Fuente: Estimación de los autores en base a datos de DevTech Systems, Inc. (2002) y de datos de la Superintendencia de Administración Tributaria para el ISR sobre personas físicas independientes.

Esta estimación indica que mientras los trabajadores en relación de dependencia (7,5 veces más numerosos que los independientes) obtienen un total de ingresos aproximadamente igual a dos tercios del correspondiente a los independientes, su contribución al total recaudado del ISR es ligeramente superior al de estos últimos.

Schenone (1999) destaca la limitada capacidad redistributiva del ISR sobre personas físicas. Con la escala de tasas impositivas y las deducciones y acreditaciones de 1999, un contribuyente con un ingreso anual aproximadamente igual a nueve veces el PIB per cápita no pagaba ISR; mientras que un contribuyente con un ingreso anual de aproximadamente 24 veces el PIB per cápita pagaría casi 5% de su ingreso por concepto de ISR. Se requeriría obtener una renta superior a 45 veces el PIB per cápita para que la carga del ISR se aproximara a 10% del ingreso.

En los últimos años han habido dos modificaciones al ISR sobre personas físicas con pobres perspectivas de mejorar significativamente la progresividad del impuesto. La primera es la limitación a la mitad (en vez de la totalidad) del IVA acreditable contra el ISR, al mismo tiempo que no se permite acreditar más que el 12% (en vez del 10%) de la renta neta del contribuyente. La reducción del monto acreditable contra el ISR a la mitad

del IVA pagado es solamente relevante para los contribuyentes cuya acreditación estaba limitada por el IVA pagado, mientras que es irrelevante para aquellos contribuyentes cuya acreditación estaba limitada por el 10% del ingreso neto¹⁰. Más aún, la situación puede ser aún peor, ya que para estos contribuyentes la limitación del monto a acreditar a partir de 2000 aumentó a 12% de su renta neta.

La segunda modificación consiste en adoptar una cuarta tasa marginal (además de las ya existentes de 15%, 20% y 25%) para el ISR sobre personas naturales. La nueva tasa de 31% se aplica a las rentas netas imponibles en exceso de Q\$ 295 mil por año (aproximadamente 20 veces el PIB per cápita).

La evidencia que se presenta en los cuadros 7, 8 y 9 indica la falta de progresividad del ISR sobre las personas físicas. Estos cuadros incluyen para 2001 a las personas físicas que no trabajan en relación de dependencia y a aquellos que, trabajando en relación de dependencia, tuvieron que presentar declaración impositiva debido a que las retenciones que se les realizaron no resultaron equivalentes al impuesto a pagar. Estos datos no incluyen a los contribuyentes que declaran actividad empresarial¹¹.

En el cuadro 7 se observa el ingreso promedio de cada uno de estos contribuyentes en cada quintil de ingresos. También muestra el ISR promedio para cada contribuyente en cada quintil. Así, se verifica que cada uno de los 24.420 contribuyentes en el quintil más pobre contribuyó 1,64 centavos por quetzal ganado, mientras que cada uno de los 228 contribuyentes en el quintil más rico contribuyó 6,92 centavos por quetzal ganado. Mientras el ingreso en el quintil más rico es aproximadamente 100 veces mayor que en el quintil más pobre, la contribución por quetzal ganado de los más ricos es apenas 4,2 veces mayor que la de los más pobres.

El mismo análisis indica que la acreditación del IVA agrega, según los datos de 2001, una dosis pequeña de progresividad en el ISR. El cuadro 8 muestra que si no existiera esta acreditación, la contribución por quetzal ganado de los más ricos hubiera sido 7,5 centavos (y no 6,92), es decir, 1,9 veces mayor que la de los más pobres (3,97 centavos en lugar de 1,64). Cabe destacar que este modesto aumento de progresividad tiene un costo fiscal aproximadamente igual a 76% de la recaudación del ISR sobre personas físicas.

¹⁰ En la práctica, la limitante queda a criterio del contribuyente porque el monto de IVA pagado por cualquier contribuyente se sustenta con la tenencia de las respectivas facturas. Sin embargo, además de la posibilidad de falsificación de facturas, la tenencia de las mismas sólo sería necesaria en caso de que una persona natural contribuyente de ISR sea inspeccionada y deba demostrar la legitimidad de su crédito contra el ISR. Pero como éste es un evento con muy baja probabilidad de ocurrencia en Guatemala, los contribuyentes tienen pocos incentivos para no elegir como limitante de su acreditación contra el ISR el máximo posible de 12% de su renta neta, independientemente de cuál sea su tenencia de facturas y cuál haya sido, realmente, el IVA pagado.

¹¹ Estas cifras tampoco incluyen a la gran mayoría de los contribuyentes en relación de dependencia que no tuvieron que presentar declaración impositiva, debido a que sus retenciones correspondieron aproximadamente al impuesto a pagar.

Cuadro 7
Efecto distributivo del ISR sobre personas físicas declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	<u>No. de contribuyentes</u>	<u>Ingreso promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto por cada quetzal de ingreso (centavos de Q\$)</u>
1er. quintil	24.420	10,84	0,18	1,64
2do. quintil	2.874	92,17	1,21	1,31
3er. quintil	1.591	166,42	4,69	2,81
4to. quintil	762	347,47	16,51	4,75
5to. quintil	228	1.162,86	80,47	6,92

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Cuadro 8
Efecto distributivo de la acreditación del IVA en el ISR sobre personas físicas declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	<u>No. de contribuyentes</u>	<u>Ingreso promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto por cada quetzal de ingreso (centavos de Q\$)</u>
1er. quintil	24.420	10,84	0,43	3,97
2do. quintil	2.874	92,7	5,13	5,57
3er. quintil	1.591	166,42	10,60	6,37
4to. quintil	762	347,47	24,47	7,04
5to. quintil	228	1.162,86	87,20	7,50

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

También es muy limitado el aporte de las deducciones a la progresividad del ISR . El cuadro 9 muestra que si las deducciones fueran la mitad de lo que son, la contribución por quetzal ganado de los más ricos hubieran sido 7,31 centavos (en lugar de 6,92), es decir, 1,4 veces la de los más pobres (5,26 centavos en lugar de 1,64). El costo tributario

que se podría evitar si las deducciones se reducen a la mitad se estima en aproximadamente 54% de de la recaudación del ISR sobre personas físicas.

Cuadro 9
Efecto distributivo de las deducciones en el ISR sobre personas físicas declarantes que no realizan actividad empresarial, 2001

	<u>No. de con- tribuyentes</u>	<u>Ingreso promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto promedio (miles de Q\$)</u>	<u>Impuesto por cada quetzal de ingreso (centavos de Q\$)</u>
1er. quintil	24.420	10,84	0,57	5,26
2do. quintil	2.874	92,17	3,64	3,95
3er. quintil	1.591	166,42	7,70	4,63
4to. quintil	762	347,47	20,70	5,96
5to. quintil	228	1.162,86	85,05	7,31

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

Estas estimaciones indican que existe un límite muy estricto a la progresividad que se podría lograr por medio de mecanismos tendientes a beneficiar a los más pobres, tales como deducciones generosas o acreditaciones del IVA, cuando el quintil más rico, cuyo ingreso promedio es 100 veces mayor que el del quintil más pobre, paga menos de 7 centavos por quetzal ganado.

ISR de personas jurídicas e IEMA

También es elevada la magnitud de las deducciones, exenciones y/o evasión en el ISR sobre personas jurídicas como lo sugiere la escasa recaudación del impuesto.

La legislación posterior a 1999 redujo el plazo durante el cual se admite la compensación de pérdidas de ejercicios anteriores, amplió la base y aumentó la tasa de este impuesto, sin generar un efecto significativo en la recaudación. La tasa aumentó de 25% a 31% (regresando así aproximadamente al nivel de 30% que había tenido hasta la sanción del Decreto 36-97), aplicable también a las retenciones a extranjeros no domiciliados en Guatemala, mientras que la tasa aplicable a empresas de transporte no domiciliadas en el país aumentó de 4% a 5%. A partir del año 2000 se dejaron de admitir como deducciones las donaciones efectuadas a entidades gremiales, mientras que las demás no son admisibles más allá del 5% de la renta neta ni de un monto máximo de Q\$ 500 mil. También se eliminó la exención del ISR para las empresas constituidas en zonas francas y

se limitó a 10 años la duración de la exención del ISR para las empresas productoras de energía de fuentes renovables.

Schenone (1999) señala la inconveniencia de dos deducciones en el ISR que en virtud del Decreto 44-2000 se han restringido. La primera es la deducción en razón de reinversión de utilidades, ya sea en adquisición de maquinaria y equipo o en capacitación de personal, que en 2000 se redujo de 15% a 5% del total de las utilidades para cada una de las categorías.

La segunda es la deducción de intereses, la cual sólo se admite desde 2000 para los que se paguen a instituciones bancarias, financieras y demás entidades legalmente autorizadas para operar como tales y que se encuentren sujetas a la vigilancia y supervisión de la Superintendencia de Bancos, siempre que los créditos sean destinados a actividades que generen rentas gravadas. Esta modificación limita la posibilidad de exagerar la deducción de intereses pagados eliminando la deducción por intereses pagados a personas físicas¹².

El cuadro 10 indica que el efecto de la restricción a la deducción por reinversión de utilidades ha sido significativo, ya que éstas deducciones se redujeron aproximadamente a la mitad. Sin embargo, todavía representan una magnitud importante, alrededor de Q\$ 260 millones por año (aproximadamente Q\$ 250 millones correspondientes a personas jurídicas y Q\$ 10 millones correspondientes a personas físicas con actividad empresarial). El gasto tributario asociado a estas deducciones es aproximadamente Q\$ 80 millones por año.

¹² Como los intereses cobrados por personas físicas están gravados a una tasa de 10%, en la legislación anterior surgían oportunidades de arbitraje tributario en la forma de préstamos ficticios a la empresa por parte de sus accionistas, generándose así una sustitución de renta sujeta a la tasa de 31% por renta sujeta a la de 10%.

Cuadro 10
Deducciones por reinversión de utilidades en el ISR antes y después del Decreto 44-2000

(Millones de quetzales)

	Empresas que declaran enero-diciembre			
	Antes del D. 44-2000	Después del D. 44-2000	Diferencia entre 2000 y 2001 (en % de 2000)	
	1999	2000	2001	
<u>Personas jurídicas</u>				
Maq. y equipo	310,21	311,55	113,79	-63,5
Capacitación	62,27	62,68	59,37	-5,3
<u>Personas físicas</u>				
Maq. y equipo	0,11	0,08	0,46	475
Capacitación	<u>0,28</u>	<u>0,01</u>	<u>0,83</u>	<u>730</u>
Total	372,87	374,34	174,45	-53.4%

	Empresas que declaran julio-junio			
	Antes del D. 44-2000	Después del D. 44-2000	Diferencia entre 2000 y 2002 (en % de 2000)	
	2000	2001	2002	
<u>Personas jurídicas</u>				
Maq. y equipo	112,86	44,03	36,79	-67,4
Capacitación	17,21	34,25	36,90	114,4
<u>Personas físicas</u>				
Maq. y equipo	6,03	2,50	5,69	-6,1
Capacitación	<u>7,39</u>	<u>6,95</u>	<u>7,30</u>	<u>-1,2</u>
Total	143,49	87,73	86,68	-39,6

Fuente: Base de datos del sistema bancario de recaudación de la SAT.

La restricción a la deducción de intereses también tiene un efecto significativo, tanto para las personas jurídicas como para las personas físicas con actividad empresarial, aunque como todavía sigue siendo una deducción de magnitud muy importante (Q\$ 9.600 millones en 2001), el efecto del Decreto 44-2000 es relativamente pequeño en términos porcentuales, especialmente para las empresas que declaran en el período enero-diciembre, que son la mayoría (cuadro 11).

Cuadro 11
Deducciones por intereses y gastos financieros en el ISR antes y después del Decreto 44-2000

(Millones de quetzales)

	Empresas que declaran enero-diciembre			
	Antes del D. 44-2000	Después del D. 44-2000	Diferencia entre 2000 y 2001 (en % de 2000)	
	1999	2000	2001	
Personas jurídicas	8.497,5	7.974,7	7.676,6	-9,66%
Personas físicas	-	-	-	-

	Empresas que declaran julio-junio			
	Antes del D. 44-2000	Después del D. 44-2000	Diferencia entre 2000 y 2002 (en % de 2000)	
	2000	2001	2002	
Personas jurídicas	2.401,8	1.922,8	485,7	-79,78%
Personas físicas	66,4	57,0	26,0	-60,84%
Total	2.468,2	1.979,8	511,7	-79,27%

Fuente: Base de datos del sistema bancario de recaudación SAT.

La evidencia presentada en el cuadro 11 sugiere que parte de la deducción indebida de intereses por arbitraje tributario se ha corregido con el Decreto 44-2000. Sin embargo, esto no significa que, necesariamente, la totalidad de la deducción que aún persiste corresponda a costos genuinos de las empresas.

Pero como esto último no se puede determinar con precisión, no se recomienda imponer restricciones adicionales a las deducciones por intereses y se concluye que los principales gastos tributarios más perjudiciales para la recaudación, los incentivos económicos y la equidad en el ISR son las deducciones por reinversión y capacitación en el ISR sobre personas jurídicas (cada una por 5% de la utilidad), el crédito por el IVA pagado, las deducciones de los aguinaldos y el exagerado mínimo no imponible de Q\$ 36 mil en el ISR sobre personas físicas.

El IEMA se aplica sobre dos bases alternativas a elección del contribuyente: sobre el activo neto total con una tasa de 3,5%, o sobre los ingresos brutos con una tasa de 2,25%. Los pagos de este impuesto en un año son acreditables contra el ISR a pagar el año

siguiente. Alternativamente, el contribuyente puede elegir que el ISR pagado en un año puede acreditarse contra el IEMA del mismo año.

El impuesto selectivo de consumo

Este impuesto grava combustibles y derivados del petróleo, tabacos, bebidas gaseosas, cerveza y bebidas alcohólicas. El componente más importante (4/5 de la recaudación total, aproximadamente 1% del PIB) es el impuesto sobre combustibles y derivados del petróleo.

Las tasas de este impuesto se han modificado frecuentemente. En 1996 subieron los impuestos sobre los derivados petróleo (Decreto 134-96) y al año siguiente el decreto 132-97 subió las tasas del resto de los selectivos. En 2000 se reformaron los impuestos selectivos sobre las bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas gaseosas (decretos 43-2000 y 82-2000) y sobre los derivados del petróleo (Decreto 80-2000), y se impuso el selectivo al cemento (Q\$ 1,5 por bolsa de 42,5 kg.). Finalmente, en 2002 se modificaron las tasas sobre alcoholes, gaseosas y cervezas, mediante los decretos 07, 08, 09, y 10. Las tasas y cargas impositivas vigentes del impuesto selectivo de consumo (ISC) se muestran en el cuadro 12.

Cuadro 12
Tasas y cargas impositivas del ISC sobre bienes seleccionados, 2003

Bien	Impuesto
Bebidas y gaseosas simples	Q\$ 0,18 por litro
Jugos y néctares naturales	Q\$ 0,10 por litro
Agua envasada	Q\$ 0,08 hasta por cuatro litros
Vinos	Q\$ 4,0 por litro
Aguardientes	Q\$ 4,3 por litro
Rones	Q\$ 9,0 por litro
Cervezas	Q\$ 1,1 por litro
Otros licores y bebidas alcohólicas	Q\$ 20,0 por litro
Tabacos	100%
Gasolina superior	Q\$ 4,7 por galón
Gasolina regular	Q\$ 4,6 por galón
Otros combustibles	Q\$ 0,5 por galón

Fuente: Superintendencia de Administración Tributaria.

El fundamento de los ISC es principalmente desalentar el consumo de ciertos bienes y subsidiariamente, generar recaudación. Pero no son impuestos diseñados para enfrentar urgencias presupuestarias, contrariamente a lo que parece haber sido el caso en Guatemala. Esta práctica introduce inestabilidad en precios relativos, lo que distorsiona el

funcionamiento de la economía y agrava innecesariamente las reacciones adversas de los contribuyentes.

Una característica favorable de los impuestos selectivos en Guatemala, a diferencia de otros países de la región, es que se aplican a un conjunto reducido de bienes y no han proliferado hasta extenderse a productos tales como fósforos como en República Dominicana; automóviles, energía eléctrica, espectáculos públicos y servicios telefónicos como en Nicaragua; o pólizas de seguros como en Panamá.

La Encuesta Familiar de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999 recopilada por el Instituto Nacional de Estadística permite estimar la composición de los consumos clasificados en 131 categorías de bienes para una muestra de aproximadamente 7.500 familias. El cuadro 13 muestra la participación de los bienes sujetos al ISC en el total de gastos de las familias clasificadas en deciles de gasto.

Cuadro 13
Participación de los consumos sujetos a ISC por decil de gasto
(Quetzales a precios de 2003)

	GASTO TOTAL	BEBIDAS MINER.	JUGOS Y BEBIDAS REFRESC.	Y BEBIDAS ALCOHOL.	CERVEZAS Y MALTAS	BEBIDAS, OTRAS	GAS MANUFAC. EN TABACONATURAL	COMB. NO USADOS EN VEHICS.	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES PARA VEHICULOS	
Decil 1	514.419	5.061	1.117	803	356	494	812	3.802	45.121	-
Decil 2	854.517	9.064	2.057	917	506	678	1.343	7.343	49.541	249
Decil 3	1.136.863	12.596	2.854	1.046	1.022	840	1.779	10.023	54.328	257
Decil 4	1.436.098	18.423	4.171	1.213	2.716	1.396	2.525	14.986	49.660	2.552
Decil 5	1.781.428	21.495	5.558	801	2.608	1.411	2.631	18.802	42.867	4.683
Decil 6	2.192.220	28.130	6.810	711	3.927	1.485	2.560	23.621	38.047	13.386
Decil 7	2.708.852	34.117	8.733	927	3.739	1.960	3.531	27.386	36.780	21.486
Decil 8	3.449.812	41.548	10.753	979	2.680	2.198	2.643	31.445	26.823	42.894
Decil 9	4.795.200	47.337	13.521	2.148	6.546	1.190	4.145	35.136	23.785	100.724
Decil 10	10.668.557	60.380	22.219	13.585	10.672	2.095	5.550	40.649	15.593	245.320
	29.537.966	278.151	77.793	23.130	34.772	13.747	27.519	213.193	382.545	431.551
% gasto Total	100,0	0,9	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,7	1,3	1,5

Fuente: "Encuesta Familiar de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999".

La observación más importante es que ninguno de los bienes sujetos al impuesto tiene una alta participación en el gasto total de ningún decil: el producto con mayor participación en algún decil es el combustible no usado para vehículos que representa

menos de 9% del gasto del decil de menores ingresos. Se observa que este decil no registra consumo de combustibles y lubricantes para vehículos pero muestra uno de los consumos más altos de los demás combustibles. Estas dos clases de combustibles y el gas son los tres bienes gravados que tienen las mayores participaciones en el gasto total (1,5%, 1,3% y 0,7%, respectivamente).

Ordenando el gasto de las familias en la muestra de menor a mayor y aplicando a los bienes gravados las respectivas tasas de impuestos selectivos se puede estimar el peso de estos sobre las familias con diferentes niveles de gasto. Los resultados se pueden ver en curvas de Lorenz aplicadas a los gastos y a los impuestos¹³. Comparando ambas curvas, para gastos e impuestos, se puede determinar la progresividad o regresividad del impuesto. Cuando la curva de Lorenz para un impuesto se ubica por debajo de la curva de Lorenz para gastos, el impuesto es progresivo (la proporción de impuesto pagada por los consumidores con niveles bajos de gasto es menor que la pagada por consumidores con niveles altos de gasto). Si se ubica por encima, encambio, el impuesto será regresivo.

A partir de un análisis de este tipo se puede determinar que mientras los impuestos selectivos sobre combustibles no usado en automotores, tabaco y gas manufacturado natural son regresivos, el que se aplica a combustibles y lubricantes para automotores resulta progresivo.

La característica de progresivo que tiene el impuesto sobre combustibles y lubricantes para automotores es una consecuencia directa del hecho de que los consumidores del decil más pobre no consumen este bien. Sin embargo, su capacidad redistributiva es limitada ya que el bien gravado apenas representa el 1,5% del total de gasto para todos los deciles y aún para el decil más rico su consumo apenas representa el 2,5% de su gasto respectivo (cuadro 13).

El impuesto más regresivo es el que recae sobre combustibles no usados en automotores. Este resultado se debe a que este bien representa casi el 9% del gasto de los hogares en el decil más pobre y prácticamente no se consume en el decil más rico (cuadro 13).

Los impuestos selectivos sobre cervezas y bebidas alcohólicas son regresivos a ciertos niveles de gasto y progresivos para otros niveles, como se muestra en los gráficos 4.1 y 4.2. El impuesto selectivo sobre la cerveza es progresivo para la mitad más pobre de los hogares y regresivo para la otra mitad, como lo indica el hecho que la curva de Lorenz para impuestos se ubica por debajo de la correspondiente a los gastos hasta llegar aproximadamente a la mitad más pobre de los hogares y cruza por encima de ella para la otra mitad de los hogares .

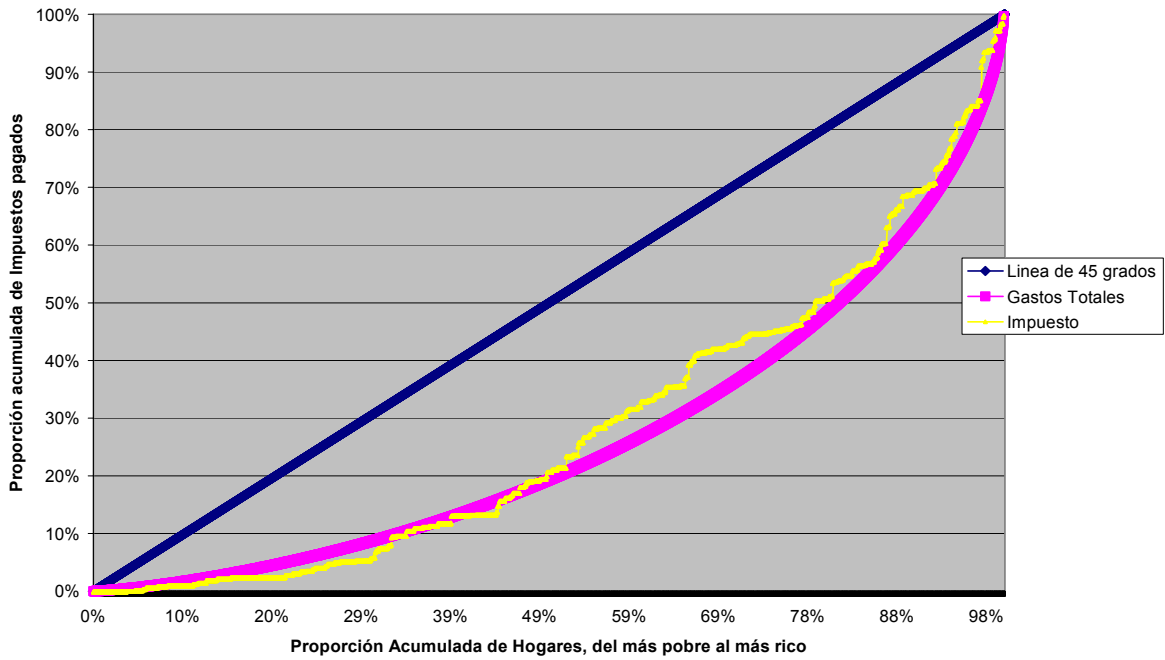
¹³ Las curvas de Lorenz aplicadas a los impuestos relacionan el porcentaje acumulado de impuestos (indicado en el eje vertical) que afrontan las familias cuyo porcentaje acumulado de gastos se lee en el eje horizontal. Así, distribuciones de gastos e impuestos no igualitarias dan por resultado curvas de Lorenz ubicadas por debajo de una recta que pasa por el origen de coordenadas con inclinación de 45 grados. Ver Younger, et.al. (1999).

De manera contraria, se observa que el impuesto selectivo sobre bebidas alcohólicas es regresivo para la mitad más pobre de los hogares y progresivo para la otra mitad.

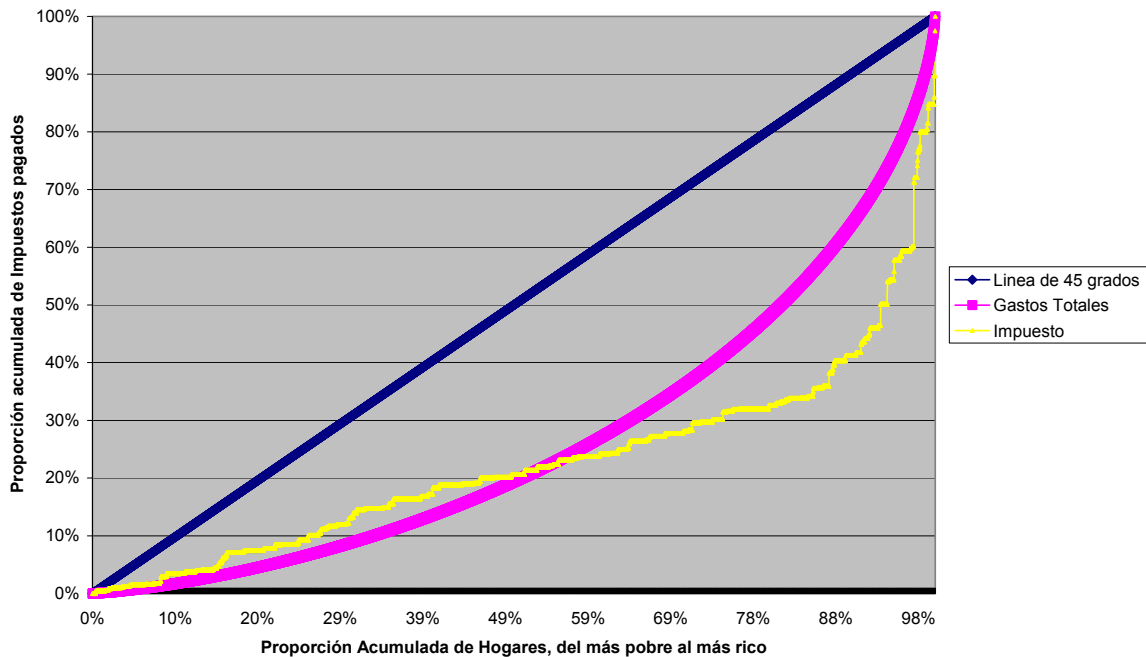
Los ISC no son impuestos idealmente diseñados para proveer efectos redistributivos. Estos impuestos no pueden distinguir entre consumidores ricos y pobres, ya que se aplican a los bienes gravados independientemente del ingreso del consumidor.

Los efectos progresivos que se pueden lograr a través de impuestos selectivos son de una magnitud demasiado reducida para que se consideren seriamente como una política redistributiva. Sería irónico que se tratara de conseguir efectos redistributivos a través de los ISC cuando no se aprovecha para tal propósito al ISR sobre personas físicas, que es el impuesto idealmente diseñado para ese objetivo.

Curvas de Concentración para el impuesto específico a la Cerveza, Guatemala 2003



Curvas de Concentración para el impuesto específico a las Bebidas Alcohólicas, Guatemala 2003



Los derechos arancelarios

La recaudación de derechos arancelarios en Guatemala se ubica alrededor de 1,3% del PIB con una tendencia ligeramente decreciente durante la última década. A pesar de que el país puso en vigencia su programa de desgravación arancelaria en noviembre de 1996 a través del Acuerdo Legislativo No. 483-96, han habido reversiones que no han permitido cumplir con la meta de que todos los aranceles estén comprendidos en el rango 0%-17%, y actualmente hay un número considerable de posiciones arancelarias correspondientes a bienes de consumo final sujetas a aranceles de 20% y 25%.

La dispersión de aranceles entre 0% y 25% es susceptible de generar tasas de protección efectiva muy altas, con efectos perjudiciales para la eficiencia de la economía.

La política de desgravación arancelaria tiene sus propios méritos y no corresponde interferir con su funcionamiento para satisfacer urgencias presupuestarias. Los derechos arancelarios no han sido concebidos como instrumentos recaudadores eficaces ya que en general perjudican significativamente la eficiencia de la economía al generar un sesgo antiexportador.¹⁴

El promedio de las tasas de derechos arancelarios ponderadas por el valor CIF de las importaciones respectivas es 5,9% como lo indica el cuadro 14. Los primeros seis capítulos concentran más de la mitad del valor de las importaciones, y sus tasas de derechos arancelarios (promedio ponderado) están comprendidas entre 0,9% y 12,4%. En general, estas tasas resultan relativamente bajas porque predominan las partidas con tasa cero en la mayoría de los capítulos. Tanto es así que el 51% del valor de las importaciones se realizan sujetas a tasa de derecho arancelario cero y 40% lo hacen sujetas a tasas de 5%, 10% ó 15%.

Esto indica que las restantes tasas de derechos arancelarios tienen un ámbito de aplicación muy reducido (menos de 9% del valor CIF de las importaciones), como lo muestra el cuadro 15. Hay que hacer notar que hasta aquí se están discutiendo las características de las tasas estatutarias o potenciales, y recién más adelante se considerarán las tasas efectivamente pagadas, que diferirán de las estatutarias o potenciales por exoneraciones y/o evasión.

¹⁴ La protección arancelaria a las actividades sustituidoras de importaciones genera un sesgo antiexportador. La razón es que la protección hace tan rentable la producción para el mercado local, que sólo las actividades con una descomunal ventaja comparativa todavía encuentran rentable exportar. Y éstas son las exportaciones tradicionales. Las restantes, que posiblemente sean internacionalmente competitivas y hubieran quizás prosperado en una economía abierta, nunca serán atractivas en comparación con la producción para el mercado local que no enfrenta la competencia de productores de otros países gracias a la protección. En consecuencia, la exportación, principalmente la no-tradicional, queda relegada por la protección arancelaria.

Cuadro 14
Tasas de derechos arancelarios por principales capítulos, 2001
(Millones de quetzales)

CAPITULO	Valor CIF	Valor CIF (composición Porcentual)	Tasa estatutaria de arancel (prom. pond.)
Total	44.068	100	5,9
Capitulo 27	6.020	14	0,9
Capitulo 87	4.589	10	12,4
Capitulo 84	4.026	9	1,3
Capitulo 85	3.892	9	4,1
Capitulo 39	2.200	5	4,1
Capitulo 48	1.992	5	5,1
Capitulo 30	1.730	4	4,3
Capitulo 72	1.393	3	2,5
Capitulo 10	1.105	3	8,6
Capitulo 21	1.046	2	8,1
Capitulo 29	0,9	2	0,1
Restantes	15	34	8,6

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Como consecuencia de esta distribución de las importaciones, la recaudación aduanera también se concentra en las partidas sujetas a tasas comprendidas entre 5% y 15%. Esto es así para la recaudación potencial (es decir, la que surgiría de la aplicación de las tasas estatutarias), y también para la recaudación efectivamente obtenida (es decir, la que queda después de las exenciones y la evasión).

Aunque el promedio de las tasas estatutarias es 5,9%, el promedio de las tasas efectivamente aplicadas es 5,4%, ya que la recaudación obtenida es 90,85% de la potencial, lo que indica que la evasión y las exenciones representan alrededor de 9,15% de la recaudación potencial (cuadro 16). Nótese que los datos disponibles solamente permiten identificar la diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva, pero no permiten dilucidar si acaso esta diferencia se debe a exenciones (gasto tributario) o evasión por exenciones indebidas o ficticias. Por lo tanto, se hace alusión a esta diferencia como evasión/gasto tributario.

Cuadro 15
Distribución de las importaciones según tasas de derechos arancelarios, 2001
(Millones de quetzales)

Partida	Valor CIF	Valor CIF (composición Porcentual)
Total	44.068	100
Partidas con tasa de 0%	22.570	51
Partidas con tasa de 15%	8.584	19
Partidas con tasa de 5%	4.883	11
Partidas con tasa de 10%	4.360	10
Partidas con tasa de 20%	1.950	4
Partidas con tasa de 22%	708,6	1,6
Partidas con tasa de 1.2%	27,2	0
Partidas con tasa de 25%	174,7	0,4
Partidas con tasa de 18%	208,4	0,5
Partidas con tasa de 12%	28,3	0
Partidas con tasa de 9%	36,5	0
Partidas con tasa de 16%	14,2	0
Partidas con tasa de 11%	0,1	0
Partidas con tasa de 8%	9,6	0
Partidas con tasa de 21%	0,7	0

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Si bien la información necesaria para hacer estos cálculos está disponible sólo para 2001, y que para otros años podrían dar resultados diferentes, éstos sugieren que el nivel de evasión/gasto tributario es relativamente moderado, comparado con otros países latinoamericanos¹⁵. Las estimaciones de evasión/gasto tributario para 1996 y 1998 dieron resultados del mismo orden de magnitud que las de 2001.

¹⁵ Esta estimación de evasión/gasto tributario se refiere al comercio registrado que pudo haber evitado o reducido el pago de los derechos arancelarios correspondientes por métodos legales (exenciones) o ilegales (evasión por exenciones indebidas o ficticias), pero no incluye el contrabando que no aparece en las estadísticas de comercio exterior debido a que es realizado de manera clandestina.

Cuadro 16
Evasión y gastos tributarios en los derechos arancelarios, 2001
(Millones de quetzales y porcentajes)

Capítulo	Tasa estatutaria de arancel (%)	Tasa efectiva de arancel (%)	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Diferencia	Evasión y gasto trib. en dd. aranc. (%)
A	B	C	D	E	F=D-E	G=F/D
Total	5,9	5,4	2.608	2.370	238,7	9,15
Capítulo 15	6,8	4,5	40,4	26,6	13,8	34,22
Capítulo 87	12,4	12,0	567,9	552,1	15,7	2,77
Capítulo 34	12,5	9,2	71,6	52,9	18,6	26,04
Capítulo 19	12,3	8,4	63,8	43,7	20,2	31,58
Capítulo 39	4,1	3,4	90,6	74,9	15,7	17,34
Capítulo 48	5,1	4,0	102,3	79,5	22,8	22,30
Capítulo 2	13,8	7,8	36,5	20,6	16,0	43,69
Capítulo 10	8,6	4,4	95,0	49,1	45,9	48,35

Fuente: Cálculos de los autores, en base a datos del Ministerio de Finanzas.

Los ocho capítulos seleccionados en el cuadro 16 concentran más del 70% de la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva. Es precisamente en estos capítulos (especialmente, el capítulo 10 –granos básicos– que exhibe la mayor diferencia entre la recaudación potencial y la efectiva) donde conviene concentrar esfuerzos en eliminar exenciones y/o combatir la evasión. Para algunos capítulos esta abultada diferencia se debe a que la tasa efectiva es muy inferior a la tasa estatutaria, como en el caso de los capítulos 2 y 10 en que las respectivas tasas efectivas son apenas la mitad, aproximadamente, de las tasas estatutarias. En otros casos, como en los capítulos 87 y 48, aunque la diferencia entre las respectivas tasas estatutarias y efectivas no sea tan grande, la evasión/gasto tributario tiene una magnitud muy significativa debido al gran volumen de importaciones en esos capítulos.

Por otro lado, también es posible encontrar cuáles son las tasas estatutarias correspondientes a las partidas donde se encuentra la mayor cantidad de evasión/gasto tributario. Obviamente, las partidas sujetas a tasa cero (que corresponden al 51% del valor CIF de las importaciones en 2001) no darán lugar a evasión/gasto tributario.

Las partidas sujetas a la tasa de 15% ocupan el segundo lugar en importancia concentrando más del 91% de toda la evasión/gasto tributario en 2001, con un valor de 16,93% de la recaudación potencial (cuadro 17). Las demás partidas tienen una menor diferencia entre la recaudación potencial y efectiva, o representan magnitudes insignificantes de importaciones.

Cuadro 17
Evasión y gastos tributarios en los derechos arancelarios, 2001
(Millones de quetzales)

Partida	Recaudación potencial	Recaudación efectiva	Diferencia	Evasión y/o gasto tributario (%)
	D=Tasa estatutaria x imps. CIF	E	F=D-E	G=F/D
<u>TOTAL</u>	2.608	2.370	238,7	9,15
Partidas con tasa de 0%	0	93,5	-93,5	
Partidas con tasa de 15%	1.288	1.071	218,1	16,93
Partidas con tasa de 5%	244,2	218,1	26,1	10,67
Partidas con tasa de 10%	436,0	380,7	55,4	12,70
Partidas con tasa de 20%	393,4	385,3	8,1	2,07
Partidas con tasa de 22%	160,7	141,7	18,9	11,79
Partidas con tasa de 1.2%	0	0	0	0
Partidas con tasa de 25%	43,3	37,7	5,6	12,87
Partidas con tasa de 18%	37,5	32,1	5,4	14,28
Partidas con tasa de 12%	3,4	2,7	0,675	19,91
Partidas con tasa de 9%	3,1	2,8	0,290	9,39
Partidas con tasa de 16%	2,1	0,228	1,9	89,32
Partidas con tasa de 11%	0,013	0,013	0	0,43
Partidas con tasa de 8%	0,481	0,469	0,012	2,51
Partidas con tasa de 21%	0,131	0,130	0	0,01

Fuente: Cálculos de los autores en base a información del Ministerio de Finanzas.

Nota: La recaudación de 93,47 millones en las partidas con tasa cero se explican como derechos arancelarios aplicados como medidas *antidumping*, recargos de otra naturaleza o errores de clasificación. En cualquier caso, esta recaudación afecta el cálculo de la evasión/gasto tributario ya que sin este valor negativo en la columna F del cuadro, la suma de esta columna hubiera sido Q\$ 332,2 millones (en lugar de 238,7 millones) y, consecuentemente, la estimación de la evasión/gasto tributario hubiera sido de 12,74% en lugar de 9,15%.

En el cuadro 18 se observa que sólo siete productos concentran alrededor de un tercio de la evasión/gasto tributario durante los últimos años. De éstos, el maíz amarillo es el más significativo, generando alrededor del 15% del total de la evasión/gasto tributario¹⁶. Consistente con los datos del cuadro 17, todos estos productos (excepto las cajas de papel y cartón, que tienen tasa de 10%) están sujetos a tasa de 15% y cinco de ellos pertenecen a los capítulos 10, 19, 34 y 48, identificados en el cuadro 18 como los que reúnen a los bienes con mayor tasa de evasión/gasto tributario.

¹⁶ El principal uso del maíz amarillo es como insumo en la producción avícola. Esta es, pues, la actividad cuya protección efectiva se vé incrementada por esta exención.

Cuadro 18
Evasión/gasto tributario, 1996-2001
(Millones de quetzales)

Producto	1996	1998	2001
Maiz amarillo	33,9		37,6
Preparaciones alimenticias diversas	12,1	23,2	16,2
Galletas dulces, barquillos y obleas	5,6	13,2	7,3
Demas jabones	5,8	18,8	7,1
Congeladores/Refrigeradores	4,2	14,5	7,0
Productos a base de cereales	6,6	11,6	6,9
Cajas de papel o cartón corrugado	9,4	17,8	
Total anual	210,8	467,0	238,7
Total de estas partidas	77,7	99,2	82,1
Participación en el total (%)	37	21	34

Fuente: Cálculos de los autores, en base a datos del Ministerio de Finanzas.

Los resultados de este análisis sugieren que la eliminación de exenciones y el control de la evasión por exenciones indebidas o ficticias en el comercio exterior registrado, a pesar de su importancia, tienen menos urgencia que dos medidas de máxima prioridad: el control del contrabando y la reducción de la dispersión arancelaria y su correspondiente protección efectiva¹⁷.

Las importaciones en las partidas sujetas a tasas mayores de 20% (21%, 22% y 25%) representaron en 2001 alrededor de Q\$ 880 millones, aproximadamente el 2% del valor CIF de las importaciones. Estas partidas generaron una recaudación de aproximadamente Q\$ 179 millones, equivalente a 7,2% del total recaudado por derechos aduaneros en ese año (ver cuadro 17).

La intensidad de la protección conferida por las tasas más altas se reflejan en el escaso volumen importado en las partidas sujetas a éstas y por la reducida recaudación generada por esas partidas¹⁸.

Las consecuencias recaudatorias de reducir a 20% todas las tasas superiores a este nivel se estiman en el cuadro 19 entre Q\$ 11 y 22 millones según los valores de elasticidad de demanda de las importaciones afectadas, menos de 1% de la recaudación de derechos arancelarios¹⁹.

¹⁷ La reducción de esta última, a su vez, es el único instrumento eficaz para reducir el sesgo anti-exportador y promover las exportaciones en Guatemala.

¹⁸ El caso más extremo es el de la tarifa prohibitiva, que genera máxima protección con volúmenes nulos de comercio y de recaudación.

¹⁹ Esta reducción de recaudación es menos de dos tercios del costo fiscal de la exención al maíz amarillo.

Cuadro 19
Efecto recaudatorio de la reducción a 20% de las tasas superiores a ese valor, 2001
(Millones de quetzales)

	<u>Partidas con tasa 21%</u>	<u>Partidas con tasa 22%</u>	<u>Partidas con tasa 25%</u>	<u>Total</u>
Valor importaciones	0,70	708,6	174,7	884,0
Recaudación actual	0,15	141,7	37,7	170,5
Recaudación nueva				
Con E = -4,0	0,145	133,0	35,3	168,5
Con E = -1,5	0,142	128,0	32,3	160,4
Con E = -0,5	0,140	126,0	31,1	157,2
Cambio en recaudación				
Con E = -4,0	-0,005	-8,7	-2,4	-11,1
Con E = -1,5	-0,008	-13,7	-5,4	-19,1
Con E = -0,5	-0,010	-15,7	-6,6	-22,3

Fuente: Cálculos de los autores.

IV. Síntesis y recomendaciones

Casi una docena de intentos de reforma tributaria, entre las cuales se destacan las de 1983, 1987, 1992, 1994 y 1999 al crearse la SAT, han tenido lugar en las últimas dos décadas en Guatemala, sin haber logrado cambiar significativamente la presión tributaria. Cuando ésta aumentó fue debido a aumentos en la tasa del IVA o del IEMA. Ni siquiera la solemne adopción del Pacto Fiscal pudo cumplir su objetivo de llevar la recaudación tributaria a 12% del PIB en 2002 (ni en 2003).

Esta reiteración de intentos infructuosos de reforma tributaria genera un desgaste anímico en la administración tributaria donde prevalece la sensación de que nada funciona, y una desorientación en los contribuyentes sometidos a frecuentes cambios de legislación.

Conviene, pues, concentrar esfuerzos en aplicar con más rigor la legislación existente con una administración tributaria más eficaz, manteniendo al mínimo indispensable las modificaciones legales. Este mínimo indispensable incluye ciertas modificaciones en dos impuestos. Corregir imperfecciones en otros impuestos también podría ser deseable, pero tendría un impacto mínimo sobre la recaudación y contribuiría a la proliferación indeseable de medidas de reforma tributaria.

El impuesto al valor agregado

La recomendación más importante es de índole más administrativa que de política tributaria y consiste en concentrar esfuerzos en combatir la evasión, ya que ésta tiene un

efecto recaudatorio estimado en el doble del que tienen las exenciones del IVA para no exportadores. Esta recomendación tiene dos componentes:

- 1) Reforzar el control de los créditos fiscales, especialmente en los sectores agricultura, ganadería, caza y silvicultura; minas y canteras; y servicios profesionales. Con este propósito se recomienda hacer extensiva a todas las adquisiciones -no solamente a los activos fijos- la disposición del decreto 80-2000 que sólo permite el crédito fiscal para aquellas afectadas directamente a la producción.
- 2) Reforzar el control de los débitos fiscales, especialmente el cumplimiento de la obligación de emitir factura intensificando los controles cruzados entre contribuyentes del IVA y del ISR.

Por cierto, no solamente la recaudación sino también la calidad del IVA mejoraría si se derogaran las exenciones para los no exportadores (incluyendo en la categoría de exportadores también a los que realizan importaciones temporales para maquila u otras actividades que no resultan en ventas en el mercado interno). Esta derogación permitiría restablecer la cadena del IVA, facilitando la administración de tributo y combatiendo así la evasión. Esta recomendación puede llevarse a cabo en dos etapas:

- 3) Derogar inmediatamente el crédito fiscal para los contribuyentes exentos que no sean exportadores.
- 4) Derogar posteriormente las exenciones para los no-exportadores.

El impuesto sobre la renta

Este impuesto ha mantenido su recaudación en niveles muy modestos (alrededor de 1.5% del PIB) y una parte insignificante de la recaudación proviene de personas físicas cuyos efectos redistributivos son aún más modestos, cuando no regresivos. Esto conduce a preguntarse si sería conveniente mantener el ISR sobre personas físicas en las condiciones actuales.²⁰

Más fructífero que buscar progresividad por medio de deducciones generosas o acreditaciones de IVA tendientes a beneficiar a los más pobres sería hacer que los contribuyentes del quintil más rico paguen efectivamente más que 6 ó 7 centavos por quetzal ganado. Cuando el quintil más rico tributa tan poco, la progresividad no debe buscarse reduciendo la carga tributaria sobre los más pobres sino incrementándola sobre los más ricos. Esto se puede lograr mejor a través de más (y mejores) controles de cumplimiento, que a través de aumentos de las tasas impositivas marginales los cuales inevitablemente invitan a los contribuyentes a intensificar sus esfuerzos para evadir el impuesto.

²⁰ Una inquietud semejante se expresó en Silvani, et.al., (2001) argumentándose que este impuesto es complejo y costoso de administrar y recaudar.

5) Reforzar los controles de cumplimiento del ISR sobre personas naturales hasta que quienes más tributan al menos dupliquen su contribución actual de alrededor de 6 centavos por quetzal ganado.

6) Eliminar el crédito de IVA en el ISR de personas naturales ya que tiene un impacto mínimo sobre la progresividad de este impuesto a un costo fiscal desproporcionadamente alto.

7) Por la misma razón, se recomienda reducir a la mitad la deducción de los aguinaldos (decimotercero y decimocuarto sueldos), los gastos médicos sin límites, las pensiones alimenticias y la deducción de Q\$ 36 mil ya que tienen un impacto muy limitado sobre la progresividad del impuesto con un alto costo fiscal.

8) Eliminar las deducciones de 5% de las utilidades por reinversión y 5% de las utilidades por capacitación de trabajadores en el ISR de personas jurídicas. También se recomienda eliminar la deducción de las sumas invertidas en construcción y funcionamiento de viviendas, escuelas y hospitales en beneficio de trabajadores.

El impuesto selectivo de consumo

9) Mantener los ISC sobre combustibles, bebidas alcohólicas (incluyendo cervezas) y gaseosas, productos de tabaco y cemento.

10) Abstenerse de cambios frecuentes en las bases o tasas de estos impuestos. En particular, para responder a urgencias presupuestarias pasajeras o transitorias es preferible utilizar variaciones en la tasa del IVA y no crear base tributaria en cada nueva oportunidad en que se decida aumentar la recaudación.

Los derechos arancelarios

Más de la mitad de las importaciones están sujetas a tasa cero de derecho arancelario y las tasas más comúnmente aplicadas son 5%, 10% y 15%, de tal manera que la tasa estatutaria promedio ponderada para todas las importaciones registradas es 5,9%. La tasa promedio ponderada efectivamente cobrada es 5,4%, debido a las exenciones y a la evasión. La diferencia es de una magnitud moderada, en comparación con otros países latinoamericanos.

12) Con todo, siempre es recomendable intensificar los esfuerzos para eliminar exenciones y combatir la evasión. La partida arancelaria cuya exención ocasiona el mayor costo fiscal es la correspondiente a maíz amarillo, un insumo de las explotaciones avícolas cuya protección efectiva se vé incrementada por ésta.

Sin embargo, las tareas prioritarias en este aspecto son:

12) Combatir el comercio no registrado (contrabando).

13) Implementar una reforma que reduzca la dispersión de los aranceles y de la protección efectiva sin una pérdida significativa de recaudación. Se recomienda que el primer paso en esta reforma sea reducir a 20% los derechos arancelarios superiores a este nivel.

Capacidad institucional en el seguimiento de la política tributaria

14) Continuar mejorando la capacidad institucional en el seguimiento y fortalecimiento de una política tributaria que tenga como principales pilares la recaudación, la eficiencia y la equidad. Para ello, el gobierno de Guatemala requiere una masa crítica de profesionales (al menos 25) en la SAT, el Banco Central de Guatemala y el Ministerio de Finanzas. Se deben considerar programas de capacitación que provean herramientas operativas para desarrollar y mejorar modelos de análisis tributario e implantar mecanismos consensuados de supervisión y seguimiento de las finanzas públicas.

15) Se recomienda que los próximos programas de entrenamiento continúen estandarizando conocimientos básicos de microeconomía aplicada, estadística y regresión básica, finanzas públicas, el manejo de hojas de cálculo y administración de bases de datos. La capacitación debe tener un correlato operativo que incluya el desarrollo y mejoramiento de modelos de análisis tributario.

Efecto recaudatorio de las medidas propuestas

Se estima que las modificaciones propuestas al IVA y al ISR generarían un aumento de la recaudación del orden de 3,25% del PIB. En el cuadro 20 se detalla la contribución de los cambios específicos en estos dos impuestos.

Cuadro 20
Efectos recaudatorios de las reformas al IVA y al ISR
(Porcentaje del PIB)

Impuesto al valor agregado	Incremento en la recaudación
- Eliminación de la tasa cero a los no exportadores ^a	0,75
- Control de la evasión ^a	1,35
Impuesto sobre la renta	
- Eliminación de los créditos del IVA	0,25
- Eliminación de las deducciones personales y reducción del tramo exento	0,30
- Control de la evasión	0,30
- Eliminación de las deducciones por reinversión y capacitación	0,10
- Establecimiento de una retención de 10% de los honorarios pagados por las empresas a trabajadores independientes acreditable por los profesionales en sus declaraciones personales del impuesto	0,20
Total	3,25

Fuente: Cálculos de los autores.

^a Suponiendo que se obtiene una recaudación adicional igual a la mitad del potencial obtenible.

Bibliografía

Casanegra de Jantscher, M., P. Castro, A. Ramos y O. Schenone, "Guatemala: Rompiendo la barrera del 8%" (Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, mayo de 1997).

Instituto Nacional de Estadísticas "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares" (Guatemala, 2000).

Jenkins, G. P. y G. P. Shukla, Tax Analysis and Revenue Forecasting: Issues and Techniques (manuscrito, Harvard Institute for International Development, Public Finance Group, 2000).

Schenone, O. H., "Guatemala: Ampliación de la Base Tributaria, 1996-1998" en Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal La Política Fiscal en Guatemala (Guatemala, octubre de 1999), Tomo I.

Silvani, C., P. dos Santos, J. Baca-Campodónico, J. Bailén y E. Haindl "Guatemala: Hacia la meta del 12%" (Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Septiembre de 2001).

Younger, S., D. Sahn, S. Haggblade and P. Dorosch "Tax Incidence in Madagascar: An analysis Using Household Data" The World Bank Economic Review, Vol. 13, N° 2, 1999.