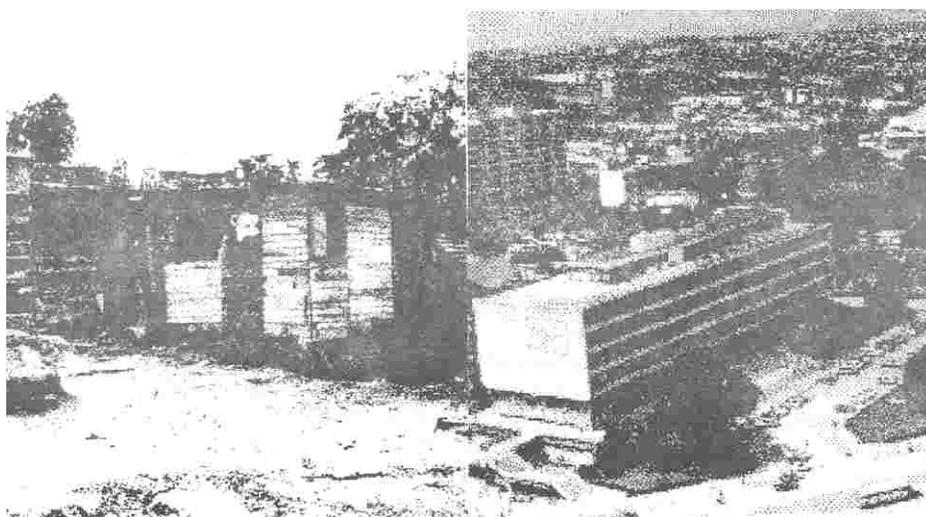




CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES

Universidad de San Carlos de Guatemala

GUATEMALA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA E IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES (1960-1993)



Presentación

Con altos índices de analfabetismo, pero más que todo de escepticismo fundado, para la población guatemalteca, es más que difícil interpretar cómo y quiénes conforman el Estado y para qué. ¿Cuál es su objetivo? ¿De donde obtiene recursos para el pago de sus funcionarios? Teóricos de distinta tendencia política, se afanan en legitimar su concepto de Estado; pero, ninguna de esas discusiones se traduce en acciones concretas para el bienestar de aquellos que le da vida: su población. Sin duda, sabemos que contribuimos para el sostenimiento del aparato burocrático, pero ¿cómo y en qué cantidad lo hacemos? Pero, cuando se habla de Reformas Tributarias, para todos significa hablar del encarecimiento de los alimentos básicos, es lo que sí sabemos con exactitud.

Para los apologistas neoliberales, hoy con mas fuerza que nunca, el papel del Estado debe reducirse, "racionalizarse". Pero han olvidado que en más de una ocasión, en épocas de crisis, han hecho uso de esta institución para propósitos de salvaguardar sus intereses. Han modelado una administración estatal ajustada a su conveniencia y, si ahora hablan de un aparato deficiente e ineficaz, es porque ese es el resultado de su gestión. Pareciera que se carece de memoria histórica, pero trabajos recientes nos la refrescan, al punto que ahora sabemos con exactitud quiénes y a qué sector pertenecen los que han conducido la gestión gubernamental desde 1954, los responsables de lo que hoy, ellos mismos califican de la debacle gubernativa¹.

La voracidad y constante enfrentamiento entre sectores sociales pudientes, nos revela la dificultad para mantener en funcionamiento el Estado del bienestar social; pero, fundamentalmente por la brecha creciente entre los pocos que tienen mucho y la mayoría que tiene poco, que al final, es la gran limitante para cualquier proyecto que plantee de "convivencia". Uno de los caminos para superar esta brecha, es la tributación fiscal, que pretende ser una forma distributiva de la riqueza que permitiría dotar a los más pobres de aquellos servicios mínimos, aunque fuera con una política de asistencialismo, un paliativo que buscaría asegurar la reproducción de la sociedad en su conjunto. Pero aun esta vía redistributiva, ha sido negada constantemente por el sector empresarial guatemalteco.

No es extraño, hoy día, que cualquier Reforma Tributaria que pretenda enfrentar esos desequilibrios, pronto sea tachada de negativa, responsable de desestimular la inversión, de atentar contra la libre empresa. El capitalista guatemalteco no ha sido capaz de adaptarse a los vientos modernizadores de la globalización económica, considera que puede sobrevivir con los instrumentos tradicionales que le han asegurado el enriquecimiento parasitario. ¿Qué hay de la modernidad que exige de un Estado que ellos nunca han tenido? Para ellos, sigue siendo válido el mayor beneficio con el mínimo esfuerzo. Incapaces de visualizar la ruta por donde conducen al país, piden a sus habitantes sacrificios, aportes tributarios de un exiguo salario que cada día es insuficiente para el sostenimiento familiar. "Es necesario que paguen por los servicios que se les brinda", afirman, pero ellos no quieren retribuir al Estado los beneficios descomunales que han recibido, por ejemplo, con la construcción de infraestructura pública que les permite la especulación con la vivienda.

Sin pretender entablar controversias, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales, presenta ahora algunas reflexiones entorno a la estructura tributaria del país; anima más el espíritu informativo para que cada uno adopte una posición crítica ante el tema. Si bien, al final hay algunas proposiciones, son ante todo reflexiones de su cuerpo técnico con el fin de orientar una corriente de opinión. Consecuente con el papel asignado a la Universidad Estatal, es este un análisis que busca colocar las piezas del rompecabezas en su lugar, lugar que definitivamente no comparten aquellos responsables de la crisis financiera del Estado guatemalteco. Las cifras habla por si mismas. ¿Cuánta pobreza pueden registrar? En un sistema democrático ¿cómo se puede convivir con tanta injusticia?

LA COORDINACION

¹ Ver: Marti, Werner y Ortiz, Rolando: El sector privado y el Estado guatemalteco (1871-1993). Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR-, Universidad de San Carlos. 1993. p.52 y siguientes.

INTRODUCCION

En el año de 1993 el Producto Interno Bruto (PIB) manifestó un crecimiento del 4.0%, en tanto que la población del país lo hizo a un ritmo del 2.9. Para cualquier analista económico, esas cifras indican que las necesidades de la población guatemalteca se satisfacen en alto grado. Pero es todo lo contrario. Los niveles de pobreza se incrementaron, exhibiendo índices sin precedentes, polarizando aun más las relaciones sociales al punto que, la riqueza se ha concentrado en aquellos sectores minoritarios que detentan el poder. Esas características condicionan al gobierno central al plantear cualquier política, cuyo crecimiento económico promueva la redistribución del ingreso y mejoras en las condiciones de vida de la población en general. A sabiendas del deterioro social, las distintas autoridades de turno no han sido capaces, ni siquiera, de velar por los derechos individuales y sociales que reconoce la Constitución Política de la República; ello, con el pretexto de los magros recursos financieros, situación que resulta de una ineficaz política fiscal y altos niveles de corrupción que en suma, han desacelerado el crecimiento del gasto público.

Probablemente esa sea la causa que hizo que en la ejecución presupuestal de 1991 el gobierno central obtuviera un superávit. Pero a partir de allí, sólo se han registrado déficits, estimándose que el de este año ascenderá a Q.1,720.00 millones. Esto indica que, el problema de las finanzas públicas es derivado de la falta de ingresos suficientes para promover el desarrollo del país. Su crisis es la crisis de los ingresos fiscales. Los recursos gubernamentales, en promedio, provienen de la suma de tributos directos e indirectos que, en 1993 constituyeron el 7.83% del PIB; es decir, que de cada quetzal generado en el país como valor agregado, 7.83 centavos fueron aportados por la población en calidad de impuestos. Pero es necesario decir quienes y como participan en la constitución de ese porcentaje, considerado el más bajo del continente.

Tres cuartas partes lo constituyen los impuestos indirectos y el resto los directos; entre los primeros se contemplan: impuestos al valor agregado (IVA), a bebidas alcohólicas, tabaco, consumo de combustibles, papel sellado y timbres, y el proveniente de las importaciones y exportaciones. Dentro de los segundos: el impuesto sobre la renta, el territorial y el aplicado a herencias, legados y donaciones (ver cuadros 5 y 6). Esto significa que de los 7.83 centavos, 5.85 fueron pagados por aquellos que compran cualquier artículo: la población sin distinción del nivel de ingreso; 1.95 centavos lo aportaron personas individuales cuyos ingresos mensuales fueron mayores a dos mil quetzales y empresas comerciales que "reportaron" ganancias. Es más que evidente que la población de bajos ingresos, que es la mayoría, contribuyó significativamente con respecto a sus ingresos, en tanto que por Impuesto Sobre la Renta o al Ingreso (ISR) y otros, lo hacen tan sólo con una cuarta parte.

Ejemplificando: una familia de cinco miembros (promedio) cuyos ingresos en total son de Q.1,000.00, por citar una cifra, GASTA en la adquisición de sus satisfactores básicos Q.900.00 (alimento, educación y vestido); su contribución por pago de IVA (7%) sería de Q.63.00. Pero, ¿qué sucedería si con esos mismos componentes familiares y con un gasto similar en la satisfacción de sus necesidades, cuyo ingreso fuera de Q.10,000? Es evidente que para la primera familia los aportes en impuestos con respecto a sus ingresos es de el 6.3%, en tanto que para la segunda es de 0.63%. Aunque con cifras hipotéticas, es necesario evidenciar esa brecha abismal en la contribución al fisco, ya que aunque la cantidad de ingresos puede hacer la diferencia en la calidad de los satisfactores, ambos no pueden sobrepasar en consumo lo que el cuerpo humano permite. Si bien es cierto, las personas que se ubican en el segundo caso cuentan

con mejores niveles de escolaridad, no debe olvidarse que los poseedores del capital, lo reproducen con la participación de aquellos que se ubican en el primer grupo. Son la mayoría.

Tratando de corregir ese desequilibrio, como una forma de redistribución de la riqueza que generan todos los involucrados directamente en el proceso productivo, es que se creó el impuesto directo: ISR. Pero la carencia de una estructura coercitiva y la falta de voluntad política para hacer cumplir con lo establecido, es que se da la inveterada costumbre de la evasión y apropiación fiscal, practicado por muchas empresas del sector privado y personas en lo individual. Pero también debe tomarse en cuenta que los altos grados de corrupción en la ejecución presupuestaria contribuye a esa actitud, amén de una estructura jurídica que, incluso, consciente tan deleznable acciones. Se suma a ello la falta de concreción de beneficios por tributación: educación, salud, etc. y la carencia de programas que protejan al contribuyente: seguro de desempleo, de sobrevivencia, orfandad, etc. Aunque esta situación ha sido la excusa del sector privado para no tributar en la medida que le corresponde, y so pretexto que pueden administrar más eficientemente esos recursos, han llegado al colmo que, ante la falta de crédito al gobierno por parte de la banca Central, ellos son capaces de "prestarle" los recursos económicos necesarios, recursos que en buena medida provienen de la falta de pago al fisco.

Esa es la trampa del sector "capitalista" guatemalteco, cuya moral tributaria a todas luces es cuestionada, incluso, por los organismos financieros internacionales.

Los débiles intentos de algunas gestiones gubernativas por incrementar los impuestos directos o corregir las deficiencias de su recaudación, se han frenado con acciones de los grupos empresariales. Ello ha significado que, para no entrar en conflicto político con los propietarios de la riqueza, se han limitado a promover paquetes tributarios que sólo han modificado los impuestos indirectos, como ocurrió en 1983, 1986 y 1992. Actualmente el gobierno ha anunciado una "Reforma Tributaria" en la que se modifica los principales impuestos, entre ellos el Impuesto Único sobre Inmuebles²

La finalidad del impuesto territorial es que el Estado recupere parte de la valorización que esos inmuebles adquieren por la inversión pública; además, es una compensación para el pueblo en general, pues la apropiación de bienes inmobiliarios priva de su uso a otras personas que tienen similares necesidades, aunque no los recursos financieros. Asimismo, dentro de un concepto distinto de Estado, debe ser un instrumento que frene la especulación con la tierra al gravar su ociosidad, tanto rural como urbana.

Los impuestos son, pues, una manera que permite al gobierno obtener recursos financieros y, además, una forma de redistribución de la riqueza manifestada en dotación de infraestructura, construcción de viviendas, servicios, etc. Son principios de equidad y justicia tributaria, que si bien los señala el artículo 239 de la Constitución Política de la República, las características actuales de la sociedad guatemalteca impiden dejen de ser letra muerta.

Son precisamente estos argumentos que el CEUR ha expuesto en distintos foros y que el presente boletín ahonda. Aquí el lector encontrará básicamente tres análisis de la cuestión fiscal. El primero, presenta aspectos de la situación financiera del gobierno central; el segundo, caracteriza la estructura impositiva, destacándose una baja tasa tributaria, la regresividad impositiva y la evasión fiscal; y, el tercero, prevee la incidencia del Impuesto Único sobre Inmuebles en el volumen de ingresos tributarios, que en 1993 únicamente aportó Q. 40.1 millones, equivalentes al 3.23% de los tributos directos y el 0.81% de los ingresos totales.

² Decreto Legislativo No. 62-87.

1. LA HISTORICA DEBILIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Por las particularidades de un país subdesarrollado y ante la carencia de inversiones que le generen dividendos, tanto aquí como en el extranjero, Guatemala ha financiado su presupuesto, en promedio, con el 1% de ingresos de capital y el 99% por ingresos corrientes. Asimismo, la débil participación estatal en la actividad económica provoca que los ingresos corrientes se integren en un 82% con ingresos tributarios y el resto, con ingresos no tributarios³. Los primeros en 1993 se constituyeron en un 74.95% con aportes de impuestos indirectos y el 25.05% con directos.

Los ingresos tributarios nominales han tenido variaciones relativas positivas entre 63.60% en 1986 y 2.73% ocurrido en 1989. En cuanto al tipo de impuesto las variaciones son diferenciadas, mientras los impuestos indirectos han crecido en promedio un 75% los impuestos directos lo han hecho en un 20% y aún con variaciones negativas en los años 1984, 1989 y 1992. Por el contrario los ingresos tributarios reales manifiestan una tendencia decreciente.

Cuadro No. 1
IMPUESTOS PER CAPITA
Guatemala
1980-1993

AÑO	IMP. TOT. (mill.)	POB. TOT. (mill.)	IMP. POR PERSONA (unid.)	TIPO DE	POD. ADQ. QUETZAL	IMP. POR PERSONA (en US\$)
				CAMBIO US\$ 1.00 (en US\$)		
1980	Q. 678.3	6.9	Q. 90.3	Q. 1.00	US\$.1.00	US\$.90.3
1985	Q. 679.3	7.9	Q. 84.3	Q. 2.95	US\$.0.34	US\$.28.7
1990	Q. 2,344.2	9.2	Q. 254.8	Q. 5.57	US\$.0.18	US\$.45.9
1991	Q. 3,451.5	9.5	Q. 363.3	Q. 5.50	US\$.0.18	US\$.65.4
1992	Q. 4,452.0	9.7	Q. 458.9	Q. 5.35	US\$.0.19	US\$.87.2
1993	Q. 4,957.8	10.0	Q. 495.8	Q. 5.67	US\$.0.18	US\$.89.2

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala y estimaciones de población Urbana y Rural del Instituto Nacional de Estadística.

Al relacionar los ingresos tributarios con el crecimiento de la población es evidente que el ingreso tributario por habitante se ha incrementado. En 1980 el Estado recibió Q 90.3 por habitante, mientras que en 1993 fueron Q 495.8. (Ver Cuadro No. 1). Si se toma en cuenta la variación en el tipo de cambio que ha afectado el poder adquisitivo del quetzal, es evidente que los ingresos tributarios reales se encuentran a un nivel de 1980. En este año el Estado percibió el equivalente a 90.3 dólares en impuestos por persona, mientras que en 1993 fue US \$89.2 por habitante. Esto muestra que los ingresos tributarios del Estado se encuentran desfasados para cubrir las necesidades crecientes de la población.

Debido a la carencia de recursos financieros, el presupuesto del gobierno central ha sido constantemente deficitario. Solamente en 1991 se produjo un superávit presupuestal de Q 5.7 millones, debido, tanto a la disminución del gasto público como al incremento en un 54.26% de los

³ Utilidades de las empresas públicas, montepíos y sobrecargos compensatorios.

ingresos tributarios⁴. El déficit presupuestal como porcentaje del PIB ha oscilado desde un 0.4% en 1960 a 1.51% en 1993, muestra que la política fiscal ha sido fundamentalmente contractiva. (Ver Cuadro No. 2)

Pero los mayores déficits en la historia contemporánea de Guatemala, se registraron en los años 1980 y 81, cuando alcanzó cifras de 4.7 y 7.4%. El análisis macroeconómico de la época, evidencia que las causas principales fueron la expansión del gasto de funcionamiento y la inversión pública, que se incrementaron en 31.41 y 23.64%, respectivamente. Recordemos que el gobernante de turno era el General Fernando Romeo Lucas García, en cuya gestión la represión contra la población hastiada de los regímenes militares se institucionalizó. En proporción directa fue la corrupción de los funcionarios gubernamentales: destacan los gastos en electrificación con la construcción de las hidroeléctricas Chixoy, Aguacapa y Chulac; edificación del complejo portuario en el Pacífico, hospitales, centros de salud, obras todas que en pocos años mostraron deficiencias, evidenciando el pillaje de cuello blanco y la impunidad con que actuaron. No hay mayor vergüenza de esa corrupción que la Dirección de Autopistas de Guatemala (DAG) que sin haber construido un sólo kilómetro heredó millonaria deuda al pueblo guatemalteco, deuda que recientemente ha sido "honrada" por las autoridades de turno: Ramiro de León Carpio.

Cuadro No. 2
EJECUCION DEL PRESUPUESTO
Guatemala
1960-1993
(Millones de quetzales de cada año)

AÑO	INGRESOS TOTALES	GASTOS TOTALES	SUPERAVIT o DEF. PRESUP.	DEF. o SUP./ PIB	DEF./ GASTO
1960	Q. 93.2	Q. 97.4	Q. 4.2	0.40%	4.31%
1965	Q. 122.6	Q. 132.9	Q. 10.3	0.78%	7.78%
1970	Q. 166.1	Q. 189.0	Q. 22.9	1.20%	12.10%
1975	Q. 330.5	Q. 363.6	Q. 33.0	0.91%	9.09%
1980	Q. 748.0	Q. 1,116.4	Q. 368.4	4.68%	33.00%
1985	Q. 866.4	Q. 1,068.5	Q. 202.0	1.81%	18.91%
1990	Q. 2,795.8	Q. 3,506.6	Q. 710.8	2.07%	20.27%
1991	Q. 4,312.7	Q. 4,307.0	Q. 5.7	+0.01%	0.00%
1992	Q. 5,742.7	Q. 5,753.4	Q. 10.8	0.02%	0.18%
1993	Q. 5,764.0	Q. 6,725.8	Q. 961.8	1.51%	14.30%

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la sección de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

⁴ Principalmente a través de la recaudación del Impuesto sobre la Renta.

2. ESTRUCTURA TRIBUTARIA. ¿Equidad del impuesto?

La fortaleza o debilidad financiera de un Estado se puede medir por su carga tributaria, relación entre ingresos tributarios y el PIB. Para Guatemala esta variable macroeconómica es de las más bajas del área centroamericana; por ejemplo, para el año de 1990 alcanzó el 6.8%, mientras que El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica reportaron 9.1, 14.8, 25.6 y 21.3%, respectivamente.

Dos grandes causas provocan esa baja tasa tributaria: la producción de bienes y la dimensión de su mercado interno. En cuanto a la primera, el bajo desarrollo y escasa diversificación ha hecho que en más de una oportunidad la incipiente actividad industrial haya recurrido al Estado como su protector, solicitando exoneraciones de impuestos bajo criterios de incentivos fiscales. Dentro de este criterio ha quedado también la actividad agrícola que, dependiendo de las fluctuaciones del mercado internacional, en períodos de crisis se ha beneficiado de ese proteccionismo, al grado de subsidiar sus "perdidas"⁵.

La segunda causa, encuentra su raíz en los bajos ingresos económicos de la población en general. Siendo la actividad agrícola la que mayor mano de obra ocupa, huelga decir lo de los bajos salarios que conjugado con la carencia o insuficiencia de un pedazo de tierra para complementar su ingreso, les inhibe de acceder a los pocos bienes producidos por la actividad industrial guatemalteca. En general, es la situación de la mayor parte de población trabajadora, que sin recursos monetarios suficientes no llega a constituir una demanda efectiva, no logra constituir un vigoroso mercado interno.

El análisis de la estructura tributaria permite ver la composición de los ingresos del Estado, evidenciando los sectores sociales cuyos impuestos financian el gasto público. Estos llegan al fisco por dos vías: directos e indirectos. Hay que recordar que los impuestos indirectos son trasladados por las empresas al consumidor final a través del precio; además, no hay que perder de vista que también son recaudadores del IVA que mediante proformas juradas deben hacer llegar a las arcas gubernamentales. Impuestos de este tipo, también lo son: Impuestos a las importaciones, Timbres fiscales y Papel Sellado, Impuesto al Consumo de Combustibles, etc. Una revisión a las cifras reportadas como impuestos indirectos entre 1960 y 1993 indican los impuestos indirectos participaron en la estructura tributaria en 89.75% a 74.95%.

⁵ El 22 de octubre de 1992, la Junta Monetaria aprobó los bonos que subsidiaban la producción cafetalera por un valor de US \$ 75 millones, que serían otorgados en montos similares durante los siguiente tres años.

Cuadro No. 3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA
Guatemala, 1960-1993
(Millones de quetzales de cada año)

AÑO	IMP INDIRECTOS	% IMP. TOTALES	IMP. DIRECTOS	% IMP. TOTALES	IMPUESTOS TOTALES
1960	Q. 71.6	89.75%	Q. 8.2	10.25%	Q. 79.8
1965	Q. 91.5	84.36%	Q. 16.3	15.14%	Q. 107.8
1970	Q. 123.7	83.66%	Q. 24.2	16.34%	Q. 147.8
1975	Q. 238.0	79.15%	Q. 62.7	20.85%	Q. 300.8
1980	Q. 577.5	85.14%	Q. 100.8	14.86%	Q. 678.3
1985	Q. 553.1	81.43%	Q. 126.2	18.57%	Q. 679.3
1990	Q. 1,797.6	76.68%	Q. 546.7	23.32%	Q. 2,344.2
1991	Q. 2,372.7	68.74%	Q. 1,078.8	31.26%	Q. 3,451.5
1992	Q. 3,397.5	76.31%	Q. 1,054.5	23.69%	Q. 4,452.0
1993	Q. 3,715.7	74.95%	Q. 1,241.9	25.05%	Q. 4,957.8

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

El impuesto que promueve más recaudaciones fiscales es el IVA, que fue creado a través del **Decreto Ley No. 72-83** estableciéndose una tasa impositiva del 10%⁶ Este impuesto al año 1985 aportó el 38.74% mientras que al año de 1993 ascendió al 41.90%. En este último año, el segundo en orden de importancia, a pesar del alto nivel de evasión, fueron los impuestos a las importaciones que generaron el 33.28% y en tercer lugar, el impuesto al consumo de combustibles, con el 10.78%. En total, los impuestos indirectos recaudados al año de 1993 ascendieron a Q 3,375.8 millones.

Cuadro No. 4
IMPUESTOS INDIRECTOS
Guatemala, 1960-1993
(Porcentajes)

AÑO	SOBRE IMPOR.	SOBRE EXPOR.	ALCO- HOLES	TABACOS	TIMBRES	CONSUMO	I.V.A.	OTROS
1960	45.36%	12.74%	22.19%	6.06%	7.75%	-----	-----	5.90%
1965	38.58%	9.24%	15.52%	5.32%	17.04%	9.43%	-----	4.87%
1970	29.48%	7.79%	12.88%	5.42%	28.78%	9.33%	-----	6.32%
1975	25.27%	13.14%	10.75%	4.28%	32.96%	7.60%	-----	5.99%
1980	18.98%	25.92%	8.07%	3.58%	34.62%	4.20%	-----	4.64%
1985	14.19%	1.79%	7.84%	5.88%	10.02%	7.70%	38.74%	13.82%
1990	29.09%	0.26%	4.05%	4.20%	7.67%	6.52%	44.03%	4.17%
1991	27.79%	0.08%	3.34%	4.35%	7.60%	9.22%	43.78%	3.83%
1992	33.28%	0.03%	2.66%	3.43%	4.88%	10.78%	41.90%	3.04%

FUENTE: Elaboración en base a información de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Estudios Económicas del Banco de Guatemala.

Los impuestos directos son los que gravan los ingresos netos sean estos salarios o ganancias o bien la propiedad de las personas individuales o jurídicas. Estos aportaron en 1960 el 10.25% y en 1993 el 25.05% de los ingresos tributarios, lo que significa que después de treinta y tres años, este aporte se incrementó en quince puntos.

⁶ El **Decreto Ley No. 120-83** modificó la tasa del impuesto del IVA rebajándola al 7%, ampliando la cantidad de mercancías no afectas al impuesto.

Cuadro No. 5
IMPUESTOS DIRECTOS
Guatemala
1960-1993
(porcentajes)

AÑO	IMPUESTO S/LA RENTA (millon.)	%	IMPUESTO TERRIT. (millon.)	%	HERENCIAS LEG. Y DONAC. (millon.)	%	IMPUESTOS DIRECTOS (millones)
1960	Q. 6.6	80.56%	Q. 1.4	16.70%	Q. 0.2	2.74%	Q. 8.2
1965	Q. 13.5	82.61%	Q. 2.6	15.78%	Q. 0.3	1.61%	Q. 16.3
1970	Q. 18.7	77.24%	Q. 5.1	20.95%	Q. 0.4	1.81%	Q. 24.2
1975	Q. 54.8	87.36%	Q. 7.6	12.16%	Q. 0.3	0.48%	Q. 62.7
1980	Q. 95.1	94.34%	Q. 5.3	5.22%	Q. 0.4	0.44%	Q. 100.8
1985	Q. 108.0	85.56%	Q. 17.6	13.98%	Q. 0.6	0.46%	Q. 126.2
1990	Q. 507.0	92.74%	Q. 37.9	6.94%	Q. 1.7	0.32%	Q. 546.7
1991	Q. 993.0	92.03%	Q. 35.1	3.25%	Q. 2.9	0.27%	Q. 1,078.8
1992	Q. 959.3	90.98%	Q. 52.7	5.00%	Q. 2.7	0.26%	Q. 1,054.5
1993	Q. 1,196.3	96.32%	Q. 40.1	3.23%	Q. 2.5	0.20%	Q. 1,241.9

FUENTE: Elaboración propia en base a las memorias de labores del Banco de Guatemala.

Entre los impuestos directos, el ISR representó en 1993 el 96.32% de dichos ingresos; los impuestos Territorial y sobre Herencias, Legados y Donaciones aportaron un 3.23% y 0.20% respectivamente. En cuanto a las herencias, legados y donaciones, desde de 1960 su crecimiento y evasión en términos nominales ha sido constante; en aquel año reportó Q 220.0 miles y en 1993 Q.2.46 millones. Su participación en los impuestos directos, durante el mismo período, bajó del 2.74% al 0.20%. En relación a los ingresos tributarios totales, ha ido del 0.28% a 0.05%. Una de las explicaciones de este comportamiento, lo constituye el hecho de que aquellos capaces de heredar, bienes materiales de considerable valor, han encontrado en la figura jurídica de la compra-venta la forma de evadir impuestos, ya que hacen la transacción a precios ínfimos. En fin, dada la tradición de evasión, hasta cuando pensaron su muerte actuaron en correspondencia a su irresponsabilidad de tributar correctamente.

Pero los ingresos tributarios no están determinados sólo por factores estructurales; coyunturalmente también se van modelando, siendo el factor político el que determina su comportamiento: variaciones relativas en la recaudación, crecimiento inelástico, elasticidad tributaria⁷, etc. Por ejemplo, el año que precedió al golpe de Estado en 1963, cuando el coronel Enrique Peralta Azurdia derrocara a su compañero de armas Miguel Ydigoras Fuentes, la elasticidad tributaria, reportó un crecimiento inverso de 0.73⁸. (Ver cuadro No. 3). En 1966 también se dio un comportamiento similar, cuando el electorado designa como Presidente de la República del Lic. Julio César Méndez Montenegro, rompiendo con la continuidad de regímenes militares que se sucedían desde 1954; ese año la elasticidad alcanzó -0.02. Pero los militares

⁷ Es un indicador que relaciona las variaciones en los ingresos tributarios en quetzales de cada año y las variaciones en el crecimiento del PIB a precios corrientes.

⁸ Una elasticidad mayor que 1 significa que las variaciones relativas en la captación de impuestos han sido mayores que las variaciones del PIB. Una elasticidad situada entre 0 y 1 significa que las variaciones de los ingresos tributarios han sido menores que las variaciones positivas del PIB y finalmente una elasticidad negativa significa que a pesar que existió un crecimiento del PIB, los ingresos tributarios decrecieron.

recuperarían el poder formal a partir de 1970 y, en 1971, 72 y 73 el índice de elasticidad alcanzó 0.01, 0.64 y -0.42, respectivamente.

Es evidente que la llegada al poder de un civil por medio de la vía electoral en 1986, también impacta el índice de elasticidad. En 1989 y 1990 fue de 0.18 y 0.61. Finalmente, con los sucesos del autogolpe del expresidente Serrano Elías en 1993, se manifestó en 0.64. En resumen, estos índices indican que a pesar de existir crecimiento nominal del PIB, no existe captación de impuestos en la misma proporción, que, inclusive, reportan tasas de crecimiento negativas.

2.1 ¿Evasión fiscal o subsidio al sector privado?

La carencia de un andamiaje coercitivo, deficiente administración fiscal y altos grados de corrupción, han provocado las altas tasas de evasión fiscal⁹. Según declaraciones de la Ministra de Finanzas, en relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA) - que según proyecciones ministeriales representa el 40% de los ingresos al fisco - en 1993 el sector privado se apropió, no trasladó Q 671.3 millones a las arcas gubernamentales; no olvidar que el consumidor final sí canceló ese impuesto, pues está ya incluido en el precio de los productos, hasta en los de consumo básico. Con respecto al Impuesto Sobre la Renta (ISR), impuesto directo o renta a las ganancias, el nivel de tributación fue del 50%, o sea Q 598.2 millones¹⁰, monto menor al que se apropiaron por la vía del IVA. En otras palabras, con la apropiación indebida del IVA se pagó en parte el impuesto sobre la renta (ISR) de aquellos que desarrollando cualquier actividad comercial no lo reportaron al fisco.

Pero la evasión fiscal, aunque carente también de procedimientos técnicos eficaces, no podrá eliminarse sin una actuación decidida del régimen político ante las acciones irregulares del sector privado. La modificación de la estructura tributaria implica enfrentarse a los propietarios de la riqueza, detentores del poder político. Cualquier Reforma tributaria que se jacte de buscar la "equidad tributaria", necesitará, ante todo, buscar, exigir mayores aportes por la vía de impuestos directos, impuestos al ingreso. Asumir una posición de esta naturaleza ha generado y generará conflictos entre gobierno y cámaras empresariales que inveteradamente se resisten a fortalecer un Estado del que se han servido en beneficio de sus inversiones.

Hablar de "justicia tributaria" en el marco de una democracia liberal, implica la modernización del Estado, lo que a su vez precisa de la modernización del capital guatemalteco. Pero ¿de qué modernidad habla el sector privado cuando niega los recursos para la reproducción de su base formal, el Estado? Cuando ellos se refieren a la modernidad lo hacen sólo en

⁹ Entre los casos más recientes y conocidos por la opinión pública se encuentran: en varios de los negocios localizados en el céntrico lugar denominado El Pueblito, localizado en la 3a. avenida entre 18 y 19 calles de la zona 1, el Ministerio de Finanzas Públicas detectó una evasión fiscal de al menos Q 2.0 millones (Siglo Veintiuno, domingo, 17 de abril de 1994. Pág. 5). En un informe de la Superintendencia de Bancos presentado a la Junta Monetaria el 29 de marzo pasado, se establece en la página 33 que de auditorías efectuadas a dos aseguradoras, una financiera y cinco bancos, existía Impuesto sobre la renta pendiente de pago por Q 3.4 millones; de la revisión efectuada en cinco bancos y una almacenadora se determinó omisión del impuesto de papel sellado y timbres fiscales por un valor de Q 2.2 millones en operaciones correspondientes al ejercicio 1992. Nuevamente el Ministerio de Finanzas revelaba que alrededor de 150 empresas evadían el pago de impuestos no entregando facturas o comprobantes en sus relaciones comerciales (Prensa Libre, 4 de junio de 1994. Pág. 48).

¹⁰ Siendo este un impuesto sobre ingresos y utilidades las personas y empresas evasoras para ocultar con "eficiencia" las ganancias han creado las figuras: inflación de costos, la simulación de gastos utilizando las "facturas especiales" que pagan el 7% de impuesto al valor agregado y dejan de pagar una tasa más alta de impuesto sobre la renta, la subfacturación, la "desaparición" de actividades productivas realizadas, la creación en el interior o exterior del país de empresas fantasmas que sirven para ocultar ganancias, etc., etc.

perspectiva de la obtención de más ganancia con el mínimo esfuerzo, no quieren aceptar que con la ampliación del poder adquisitivo de los pobladores en general, la rueda de la economía rotaría en beneficio, incluso, de ellos mismos.

De nuevo, nos encontramos ante el anuncio de paquetes fiscales "renovadores". En las condiciones estructurales imperantes ¿qué debemos esperar la mayoría guatemaltecos? Sin temor a equivocaciones: el incremento tributario por la vía de impuestos indirectos, y los directos, aunque se asegure no afectarán a la población de bajos ingresos, su traslación al consumidor es inevitable, "es lo natural". Las estructuras jurídicas son débiles; antes de pensar en incrementos, como muestra de algo positivo, debería elaborarse leyes que tipifiquen la evasión fiscal como delito de lesa humanidad, castigado únicamente con la cárcel. La sociedad estadounidense es fuente de inspiración para muchos guatemaltecos, pero no lo es su sistema tributario, que sí castiga la evasión fiscal, aun con la cárcel.

2.2 ¿Reformas o reforzamiento de la estructura tributaria?

En 1978 empiezan a evidenciarse los efectos negativos del decremento del Producto Interno Bruto, hasta que en 1982 se registra -3.5%, la tasa más baja en la historia reciente del país. Para contrarrestar dicha tendencia el gobierno del militar de turno, Romeo Lucas García, emprendió una política de expansión del gasto público, provocando desequilibrios financieros. Las inversiones gubernamentales fueron costeadas con las reservas monetarias internacionales que conjugado con actos de corrupción, se tradujo en fuga de divisas al exterior.

El desenfreno financiero y el fraude electoral¹¹ precipitaron el golpe de Estado encabezado, por el no menos polémico, general Efraín Ríos Montt. Inmediatamente el nuevo gobernante puso énfasis a las políticas militares poniendo en marcha la "Política de Seguridad Nacional y Desarrollo" que buscaba la frenar el avance del movimiento guerrillero. En lo económico, para reactivar la actividad productiva y reducir el desequilibrio de las finanzas públicas, pero ante todo como exigencia para el otorgamiento de un préstamo de US \$125.0 millones por parte del Fondo Monetario Internacional, presentó la "**Política Económica de Corto Plazo**" que incluía acciones para una "reforma tributaria" con énfasis en los impuestos indirectos y para la suspensión de construcciones faraónicas, como la Hidroeléctrica de Chulac, el Periférico Nacional y otras. Estas obras, pruebas contundentes de la podredumbre del sistema, obligaron a impulsar una campaña contra la corrupción: No robo, No miento, No abuso. Pero en el fondo, sólo era retórica.

Con la insensatez que su gestión trató los graves problemas sociales, planteó una amnistía fiscal que en el fondo liberaba de toda culpa al siempre evasor tributario: el empresario guatemalteco. Pero el trato fue diferenciado para el pueblo en general; a través del **Decreto Ley No. 72-83** aparecía en escena nacional el "Impuesto al Valor Agregado" (IVA) que gravaba la compra de artículos considerados suntuarios; esta sustituía al Impuesto del Timbre sobre ventas (3.0%) dejando libre de gravámenes los contratos de compra-venta de productos de exportación, los créditos bancarios a las empresas, a las importaciones, a la construcción de viviendas y al transporte. La tasa de impuesto a pagar por el consumidor se estableció en un 10%.

Carente de una cultura tributaria el rechazo fue total por parte de la Cámara de Comercio, que también bloqueó la aprobación de la Ley de Valoración Aduanera, que buscaba evitar la sobrefacturación de las importaciones y la subfacturación de las exportaciones. El enfrentamiento con los grupos de poder sumado a las posiciones dogmáticas del gobernante de

¹¹ El 7 de marzo 1982 se realizaron elecciones, en las que a través de acciones fraudulentas resultó electo el General Aníbal Guevara.

facto y sus planes contrainsurgentes basados en la violación de los derechos humanos motivaron una crisis económica y el aislamiento y condena de la comunidad internacional; con un gobierno dividido y debilitado el 8 de agosto de 1983 se da un nuevo golpe de Estado.

El relevo militar, general Oscar Humberto Mejía Víctores, buscó reducir la presión social rebajando el IVA al 7%, pero amplió el número de mercancías afectas¹²; no había otra forma, el impuesto era fuente primordial de recursos al gobierno. Aunque en esencia, mantuvo la política contrainsurgente de su antecesor, política de represión, redujo el gasto público e incrementó los ingresos con la creación y modificación de varios impuestos: Impuesto sobre la Renta, impuesto por salida del país¹³, y otros.

La crueldad del régimen luquista, el frenesí religioso de Ríos Mont y los desatinos de Mejía Víctores conformaron un ambiente social exasperante, cuya única salida, que permitiría aún el control de la sociedad, se cifraba en elecciones presidenciales limpias, con tinte democrático. Los grupos de presión y la casta militar, cedieron parcialmente ante la presión interna e internacional resignándose a buscar en los sectores civiles sus testaferros. De esa cuenta, en 1986 asume la presidencia de la república el malogrado demócrata cristiano Lic. Vinicio Cerezo Arévalo¹⁴.

No tuvo que pasar mucho tiempo para que los grupos de poder demostraran que aún eran ellos quienes decidían los rumbos gubernamentales; necesitados de recursos financieros el gobierno decidió impulsar el **Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES)** que establecía una serie de medidas fiscales tendientes a mejorar la captación tributaria, reactivar la actividad económica, reducir el desempleo, el déficit fiscal y la inflación. Para evitar la evasión fiscal se contrató la empresa Societé Generalé de Surveillance Sociedad Anónima (S. G. S.)¹⁵ que se encargaría de supervisar y controlar la calidad, cantidad y precios de los productos que se exportaban e importaban en el país. La acción de ninguna manera fue aceptada por los comerciantes guatemaltecos, ya que de inmediato la empresa en cuestión estableció los montos y mecanismos de la evasión fiscal. Situación incómoda para el capitalista guatemalteco; nueve meses después de funcionamiento, se ejerció presión para la suspensión de los contratos con dicha Sociedad Anónima en el control aduanero. La presión de los grupos de poder se hizo sentir.

El nuevo plan económico, incluía también modificaciones tanto a los impuestos directos como a los indirectos. Se propuso una nueva Ley del Impuesto sobre la renta, eliminar la doble tributación sobre la propiedad a través del Impuesto Único sobre Inmuebles, Impuesto sobre Circulación de Vehículos según el año de fabricación, reformas a la Ley de Fomento Avícola, eliminación de las exoneraciones fiscales y la tasa extraordinaria por Servicios Aduaneros, así como el 3.5% del valor CIF de las importaciones y 1.5% del valor FOB en las exportaciones. Por el lado de los impuestos indirectos se pretendía modificar los impuestos del papel sellado y timbres fiscales y al valor agregado.

La aprobación de la mayoría de leyes llevó al Comité de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) a un enfrentamiento con el gobierno que incluyó

¹² Decreto Ley No. 120-83.

¹³ Decreto Ley No. 76-83.

¹⁴ Tomó posesión como Presidente de la República, el 16 de enero de 1986.

¹⁵ Acuerdo Gubernativo No. 354-86.

un paro empresarial durante los días 7, 8 y 9 de octubre de 1987 como protesta. Pero ante la amenaza gubernamental de proseguir con más cambios - reforma agraria, estatización de la banca, intervención en el comercio exterior - y la mediación de la iglesia católica, el grupo de presión accedió a un nuevo diálogo con el gobierno. Entre los acuerdos, el sector privado se comprometió a aceptar los cambios fiscales y el gobierno a no impulsar nuevos y suspender cualquier proyecto de reforma. Aun así, tratarían de cobrarse la afrenta que afectaba sus intereses.

Con el ímpetu que da el éxito en el forcejeo político, obligaron al gobierno a ampliar la lista de importaciones exentas del impuesto a las transacciones internacionales¹⁶. Otras actividades comerciales no perdieron la oportunidad de mejorar sus regalías; el sistema de transporte público de la ciudad capital amenazó con paralizar si no se autorizaba un incremento en su valor, situación explosiva que el gobierno resolvió con autorizar un alza del 33% en el valor del pasaje en microbuses y 100% en autobuses; además, amplió el subsidio que se les otorgaba desde 1978 en 2.25 millones de quetzales para que transportaran gratuitamente a los estudiantes de escuelas públicas¹⁷. Los empresarios del transporte público urbano del interior del país también exigieron su respectivo beneficio; meses después exigían trato similar¹⁸.

La lucha de la burguesía emergente por consolidar su presencia en el poder y por modificar las estructuras tributarias existentes, motivaron en más de una ocasión fuertes enfrentamientos con aquellos considerados tradicionales, al grado de sufrir varios intentos de golpe de Estado encabezados por militares descontentos. La actitud vigilante de la comunidad internacional en el incipiente proceso democrático ayudó, e incluso, contuvo las arremetidas de aquellos que miraban amenazados sus intereses hegemónicos desde 1954. Las concesiones fueron necesarias para la sobrevivencia y, en cada una de ellas, se brindaron más ventajas a los poseedores del poder económico. Ese fue el escenario de donde surgieron, también, las nuevas figuras de la corrupción, que ahora, más que nunca, sus acciones eran deleznable pues, traicionaban las pocas esperanzas de un pueblo en la búsqueda de un régimen justo, realmente democrático. Al final, la apropiación de los exiguos recursos estatales se llevó a cabo con la mayor desfachatez al punto que se les parangonó con el régimen luquista que, pese a todo, dejó obra física a ojos vista; el régimen demócrata cristiano cinco años después, dejaba la economía nacional en estado desastroso y sin edificaciones que justificaran los gastos reportados.

A pesar de la recuperación del crecimiento económico a partir de 1986, esto no representó mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Más que nada la política económica se ciñó a los planes de ajuste económico, reduciendo el gasto público para compensar el déficit fiscal afectando, desde luego, a la mayoría de la población: la de escasos recursos. La desilusión del modelo político que se impulsaba, se manifestó en ausentismo significativo en la nueva elección presidencial.

El gobernante electo, Ing. Jorge Serrano Elías, tratando de reacomodar la estructura tributaria, el 1o. de julio de 1992 se pone en marcha el **Programa de Modernización Tributaria**, que incluyó modificaciones al Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo y del Impuesto de

¹⁶ Decreto Legislativo No. 15-86.

¹⁷ Acuerdo Gubernativo No. 349-86.

¹⁸ Acuerdo gubernativo No. 478-86.

Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos¹⁹. Su impacto fue positivo, pues el índice de elasticidad tributaria pasó de 7.3 en 1991 a 8.3 en 1992.

Los acontecimientos de mayo de 1993 (autogolpe de Estado de Serrano Elias) impactaron fuertemente en la tributación fiscal que, incluso, el año anterior había mostrado una ligera mejoría. Resuelta la crisis política en el mes de agosto, con la designación de Ramiro de León como gobernante, había de enfrentarse la casi total ausencia de contribuyentes en las ventanillas fiscales, al que punto que se manifestaron indicios de iliquidez gubernamental para el cumplimiento de sus compromisos patronales. Eso obligó a las autoridades de turno a delinear planes de emergencia; en abril del presente año, se anunció un nuevo "paquete tributario" que pretendía modificar: la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado elevando la tasa del 7% actual al 10%, modificaciones al Decreto del Congreso de la República No. 1701 incrementando a Q 100.00 el impuesto por salida del territorio. Además, tomándose en cuenta los niveles de evasión alcanzados por el sector privado en cuanto al IVA y el ISR se proponen modificaciones al Código Tributario. De cristalizar el proyecto, la captación de recursos monetarios se incrementará en Q 800.0 millones, elevando al 9% la tasa tributaria en relación al Producto Interno Bruto²⁰.

Como en situaciones anteriores, las modificaciones son de índole superficial: variación en las tasas de tributación, nada que signifique cambios de fondo. Al final, un balance desfavorable para los sectores medios y pobres de la sociedad (Ver cuadro No. 6). De nuevo, los impuestos indirectos han de incrementarse; una revisión rápida de los últimos paquetes tributarios así lo demuestra: en 1983 se incrementaron en Q 44.5 millones, en 1986 Q 372.2 millones y, en 1992 Q 1,024.9 millones, todos, principalmente a través del IVA.

2.3 Comportamiento tributario de los últimos años: ¿algo más que cifras?

En 1983 el monto de los ingresos tributarios fue de Q 572.8 millones, Q.53.4 menos que el año anterior. Por la vía de impuestos indirectos se captó Q.438.6 millones, con un decremento de Q.80.0; los directos aportaron Q.134.2 millones, creciendo en Q.26.6 millones. La baja en los indirectos se debió, ante todo, a la política de incentivos fiscales en apoyo a los empresarios agrícolas; se les exoneró del impuesto del timbre aplicado a la declaración de ventas internas, contratos de compra-venta de productos agrícolas de exportación, contratos de crédito para los sectores pecuario, industrial, comercial, de servicios y construcción; también en las ventas al exterior, en las facturas de importaciones y en recibos de sueldos mensuales mayores de Q 600.00.

En 1986, los ingresos tributarios fueron de Q.1,111.4 millones, Q.432.1 más que el año anterior o sea, un crecimiento del 63.6%. El monto de los impuestos indirectos fue de Q.925.3 millones, en tanto que los directos reportaron Q.186.1. La recaudación del IVA se incrementó en Q.94.0 millones y del ISR en Q.59.9 con respecto al año anterior. Aun así, la diferencia entre los indirectos y directos fue alta; por cada quetzal aportado como impuesto directo, la población aportó 6.21 veces como impuesto indirecto.

¹⁹ Decreto Legislativo No. 27-92, Decreto Legislativo No. 26-92, Decreto Legislativo No. 38-92, Decreto Legislativo No. 37-92

²⁰ Mauricio Farchi, Presidente del CACIF rechazó las nuevas propuestas de reforma fiscal, afirmando que el impuesto extraordinario es discriminatorio y provocaría inflación, puesto que muchos empresarios tendrán, inevitablemente que aumentar sus costos. Aseguró que era discriminatorio, porque sólo iba dirigido a un sector de la población que no se incluye al sector informal, dentro del cual hay quienes tienen ingresos mayores a los que obtienen las empresas que trabajan dentro de la ley. (Prensa Libre, 26 de abril de 1994. p. 71).

De alguna manera las distintas Reformas han tenido éxito, así lo evidencian los datos. El "Programa de Modernización Tributaria" de 1992, captó Q.4,452.0 millones, con una mejoría del 29.0%; es decir, Q.1,000.5 más que el año anterior. Como en las otras "Reformas", los impuestos indirectos fueron los que más aportaron, creciendo un 43.2% equivalente a Q.3,397.5 millones. La recaudación del IVA mejoró en 37.0%, reportando Q.1,423.4 millones. Por su parte, los impuestos directos, como siempre, decrecieron Q.24.4 millones, alcanzando Q.1,054.5. El ISR, el principal de estos, disminuyó en Q.83.9 millones. Es decir, el peso de la llamada modernización financiera recayó exclusivamente sobre la tributación indirecta.

La "Reforma" propuesta para 1994, prevee un incremento de Q.800.00 millones en la captación tributaria; pero, sólo lo que generaría el IVA al elevarse al 10%, reportaría Q.719.3 millones, lo que significa que como impuestos directos se contaría con Q.80.7 millones. Esta es la base de la injusticia tributaria en el país, toda vez que la misma castiga a los ciudadanos con una alta propensión al consumo.

Cuadro No. 6
APORTES ADICIONALES EN CADA REFORMA TRIBUTARIA
GOBIERNO CENTRAL
(millones de quetzales de cada año)

AÑO	INGRESOS actual Anterior	TRIBUTARIOS IngTribut.	Variac Imp. Indirec	Variac Absol	Vari Imp Direc. ac
1983	Q 626.2	Q 572.8	Q -53.4	Q - 80.0	Q. 26.6
1986	Q 679.3	Q 1,111.4	Q 432.1	Q 372.2	Q. 59.9
1992	Q 3,451.5	Q 4,452.0	Q 1,000.5	Q 1,024.9	Q. -24.4

FUENTE: Elaboración en base a datos de las memorias de labores del Banco de Guatemala de 1983, 1986 y 1992.

3. IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES

En 1987, como parte del "Programa de Reorganización Nacional" del gobierno democatacristiano, se dio vigencia al "Impuesto Único sobre Inmuebles"²¹. Sus objetivos eran promover la justicia y equidad en el sistema tributario a través de una tasa progresiva, descentralizar los mecanismos de recaudación hacia las municipalidades y establecer mecanismos idóneos para la reevaluación de los inmuebles a través del autoavalúo o la valuación promovida por la Dirección de Catastro del Ministerio de Finanzas Públicas. El valor de los inmuebles está constituido por el valor del terreno, las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente, así como cultivos. Además, se tomarán en cuenta el valor causado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales. El valor asignado, deberá reflejar la naturaleza urbana, suburbana o rural, ubicación, servicios, etc. A partir de ello se establecerá la base del impuesto, que, en resumen, reflejará el valor comercial de los inmuebles. Los rangos para tributación se aplican a inmuebles valuados en más de Q.2,000.00, que menores a Q.20,000.00, han de tributar una tasa del 2 por millar; de Q.20,000.01 hasta Q.70,000.00, 6 por millar y de Q.70,000.01 en adelante, 9 por millar.

²¹ Decreto Legislativo No. 62-87. Esta nueva norma jurídica derogó la ley en cuestión vigente y la del Arbitrio de la Renta Inmobiliaria para el municipio de Guatemala.

La actualización del valor fiscal se realizaría a través del autoavalúo de los contribuyentes, mediante declaración jurada; el avalúo directo lo practicaría y/o aprobaría la Dirección de Catastro y Bienes Inmuebles -DICABI - se aceptaría el realizado por valuador autorizado por la Dirección y por los nuevos valores consignados en la transferencia de títulos de bienes inmuebles. Dado que sería el Ministerio de Finanzas recolector del Impuesto de todos los inmuebles del país, se estableció que mientras se generalizaba el proceso de descentralización en favor de las Municipalidades del país, el Ministerio garantizaría durante los dos primeros años de vigencia de esta ley, que las Corporaciones recibirían cada año una cantidad por lo menos igual a la recaudada por inmuebles en su jurisdicción en el año anterior²². Aunque no se conoce una evaluación del sistema, es evidente que los índices de tributación por esta concepto son muy bajos ya que muy pocas municipalidades han logrado superar las cantidades asignadas por el Gobierno Central, entre ellas la municipalidad de Guatemala, Coatepeque, Tiquisate, El Tumbador y Malacatán; las demás, bien puede asegurarse que se les ha asignado más de lo que son capaces de captar.

3.1 Incidencia en los ingresos tributarios

Los ingresos por el Impuesto sobre inmuebles ha mostrado una tasa decreciente en los últimos años. En 1960, representó el 16.70% de los ingresos tributarios directos y para 1993, tan sólo el 3.23%. En otras circunstancias, esto significaría que la propiedad privada se estaría transformando en pública o municipal, lo que definitivamente no se está sucediendo. Mientras tanto la participación en los ingresos tributarios totales ha bajado de 1.71% al 0.81% (Ver Cuadro No. 7).

Cuadro No. 7
IMPUESTO SOBRE INMUEBLES
Años 1960-1993
(millones de quetzales de cada año)

AÑOS	IMPUESTO/ INMUEBLES	IMPUESTOS DIRECTOS	% IMP. DIRECTOS	%IMP. TOTALES
1960	Q. 1.3	Q. 8.2	16.70%	1.71%
1965	Q. 2.6	Q. 16.3	15.78%	2.39%
1970	Q. 5.1	Q. 24.2	20.95%	3.42%
1975	Q. 7.6	Q. 62.7	12.16%	2.54%
1980	Q. 5.3	Q. 100.8	5.22%	0.78%
1985	Q. 17.6	Q. 126.2	13.98%	2.60%
1990	Q. 38.0	Q. 546.7	6.94%	1.62%
1991	Q. 35.1	Q. 1,078.8	3.25%	1.02%
1992	Q. 52.7	Q. 1,054.5	5.00%	1.18%
1993	Q. 40.1	Q. 1,242.0	3.23%	0.81%

FUENTE: Elaboración en base a información del Banco de Guatemala.

La situación anterior ratifica el débil control de los inmuebles dentro del territorio nacional. En 1987, cuando entra en vigor el Impuesto Unico sobre Inmuebles, se estimó que generaría Q 340.0 millones, pero en realidad, solamente aportó Q.21.0 millones.

²² Artículo 42o. Disposiciones transitorias y finales.

Cuadro No. 8
IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES
 por tasa impositiva Guatemala
 1990-1994 (porcentajes)

AÑO	TOTAL (millones)	%	2 0/00	6 0/00	9 0/00
1990	Q. 37.90	100.00	13.11%	20.36%	66.52%
1991	Q. 35.10	100.00	13.29%	22.01%	64.69%
1992	Q. 52.70	100.00	16.28%	21.88%	61.84%
1993	Q. 40.10	100.00	20.46%	22.96%	56.58%
1994	Q. 18.9*	100.00	26.47%	23.50%	50.03%

* Cifras al mes de abril de 1994.

FUENTE: Elaboración propia en base a información de la Dirección de Catastro de Bienes Inmuebles - DICABI-

En 1993 el número de contribuyentes ascendió a 327,898, de los cuales el 82% lo hicieron en el rango correspondiente al 2 por millar; es decir, 268,088 propietarios declararon poseer inmuebles con valor no mayor a Q.20,000.00. El 14%, o sea 46,941 propietarios testificaron inmuebles por un valor no mayor de Q 70,000.00 y finalmente un 4%, 12,869 personas, han declarado inmuebles con valor mayor a Q.70,000.00. ¿Es digno de crédito estas cifras?

Cuadro No. 9
CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES
 Guatemala, 1993

CONTRIBUYENTES propietarios	%	VALOR FISCAL DE LOS INMUEBLES	TASA DEL IMPUESTO PAGADO
268,088	82%	Q 2,000.00 a Q 20,000.00	dos por millar
46,941	14%	Q 20,001.00 a Q 70,000.00	seis por millar
<u>12,869</u>	<u>4%</u>	mayores de Q 70,000.00	nueve por millar
327,898	100%		

FUENTE: Basado en información de la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles -DICABI-

Sin la existencia de un catastro adecuado, pareciera difícil sustentar cualquier posición al respecto, aunque con el manejo de información básica (avaluos existentes) se evidencia que, al presente año, DICABI no tiene control de la propiedad de los bienes inmuebles existentes en el país. Tibios intentos se han dado para registrar la información; recolección y procesamiento de información fue confiada a una empresa privada, la cual no concluyó, en 1987. Lo anterior pretendía ser la base del avalúo directo que, como parte del nuevo Impuesto Unico de Inmuebles, constataría lo apuntado en el Autoavalúo; situación nada cómoda para los grandes propietarios, y como parte del boicot, por falta de recursos no se finalizó el catastro; por consiguiente, no se dio el avalúo directo. Las presiones de los grupos de poder fueron tales, que el gobierno central ya no manifestó mayor interés en proseguir con estos esfuerzos en la actualidad. En consecuencia, los valores de los inmuebles son establecidos por medio de curvas de isovalores²³, los que registran

²³ Curvas que registran la ubicación de los terrenos cuyos valores por metro cuadrado son similares, dependiendo de la zona geográfica.

precios de tierra y construcciones correspondientes a otras épocas, épocas en que seguramente los inmuebles no gozaban de los beneficios de la infraestructura construida por el gobierno central. Así es como se producen las evasiones de impuesto, se paga en base al valor fiscal y no conforme al valor comercial de los inmuebles.

Las acciones para superar la falta de controles, en las condiciones que se viven, no son fáciles de implementar; DICABI podría apoyarse en información de aquellas instituciones del Estado en donde, de alguna manera, se registran datos relacionados con la propiedad de inmuebles (Registro de la Propiedad, Catastros Municipales, Instituto de Nacional de Transformación Agraria -INTA-, Instituto Geográfico Militar -IGM-, otros). Como ejemplo, en cuanto a los cambios cualitativos de los inmuebles, una fuente de información lo constituyen las municipalidades, ya que al conceder licencias de construcción los registran. Actualmente de las 330 municipalidades del país solamente la Municipalidad de Guatemala tiene sistematizada esta información. En el caso del Registro de la Propiedad Inmueble, es la fuente para establecer, por lo menos, el total de propietarios en el país, identificando, desde luego, a los contribuyentes.

Cuadro No. 10
INMUEBLES PRIVADOS REGISTRADOS EN EL CATASTRO MUNICIPAL
CIUDAD DE GUATEMALA
abril de 1989

AREA DEL LOTE URBANO (Mts. cuadrados)	NUMERO	%	AREA TOTAL (Mts. ²)	%
Hasta 160	29,182	34.12%	3,050,349.03	7.93%
de 160 a 300	34,625	40.50%	7,530,352.09	19.59%
de 300 a 600	12,871	15.05%	5,279,865.25	13.73%
de 600 en adelante	<u>8,838</u>	<u>10.33%</u>	<u>22,592,387.74</u>	<u>58.75%</u>
TOTALES	85,516	100.00%	38,452,954.11	100.00%

FUENTE: López, Edmundo, et al. "Adaptación de la legislación y Regulación Urbana, al Desarrollo Urbano y a la industria de la Construcción". Dirección General de Investigación/CEUR. Junio de 1989.

Lo anterior muestra tanto la concentración de la propiedad de inmuebles y la evasión fiscal al fijar valores a los inmuebles por debajo del valor comercial, los cuales no corresponden a la situación actual en donde el precio de la tierra y las construcciones alcanzan niveles elevados. Si se toma en cuenta información proveniente de VIVIBANCO S. A. que señala al año de 1991, como precio promedio de Q.200.00 por metro cuadrado de terreno y los datos de la propiedad privada en la ciudad de Guatemala al año de 1989, significaría que los terrenos mayores de 160 metros cuadrados, sin incluir construcciones alcanzarían un precio de por lo menos Q.32,000.00. Estos hubieran sido declarados así sumarían la cantidad de 56,334 contribuyentes solamente en este municipio. Esto significa el 94.19% de los 59,810 contribuyentes que en todo el país declararon al año de 1993, inmuebles por valor superior a los Q.20,001.00.

3.2 Perspectivas

Debido al retraso del gobierno central en el traslado del Impuesto Unico sobre Inmuebles, a las distintas corporaciones municipales se les ha dificultado la ejecución de distintas obras; además, siempre se ha considerado que la forma de recaudación del impuesto, erosiona la autonomía Municipal. Por esas circunstancias, en 1991 la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) presentó al Congreso de la República un anteproyecto de ley para la creación de un "Arbitrio sobre Inmuebles". En síntesis, la base imponible en el valor de los

bienes inmuebles sería una tasa única del seis por millar. Básicamente, los propietarios de inmuebles valorados entre Q.2.0 mil y Q.20.0 miles y que actualmente pagan el 2 por millar, se verían afectados al incrementárseles la tasa en cuatro puntos. Pero aquellos con inmuebles valorados en más de Q.70.0 mil (4% de los actuales contribuyentes) saldrían favorecidos ya que actualmente pagan el 9 por millar.

Aunque un proyecto muy simplista, se contemplaba un ajuste en la valorización de los inmuebles del cero punto veinte por millar (0.20 /00) cada año, a partir del primer día del segundo año de vigencia. Transcurridos cinco años, el Congreso de la República actualizaría dicha tasa. Finalmente esta propuesta no recibió ningún apoyo en el Congreso de la República.

Bajo el argumento de que es necesario promover la descentralización administrativa, recientemente se presentó un nuevo anteproyecto de "**Impuesto Territorial**"²⁴. El proyecto se propone impulsar el desarrollo regional y fortalecer las distintas municipalidades del país al delegarles la responsabilidad de la recaudación de los impuestos, multas, intereses o recargos²⁵. Sin embargo, la forma de establecer el caudal impositivo, se hace en base a la extensión del terreno sean estos rurales, urbanos o suburbanos²⁶.

Al gravar fundamentalmente la extensión, se caería en una injusticia más, pues no se toma en cuenta el valor incorporado a los terrenos por la infraestructura construida por el gobierno, ventajas de ubicación, calidad de las edificaciones dentro del terreno, etc. Por ejemplo, una vivienda ubicada en el área urbana valorada en Q.500.0 miles y que ocupa una área de 150 metros cuadrados, de acuerdo al impuesto actual pagaría una tasa del nueve por millar o sea Q.4,500.00. Mediante el mecanismo propuesto, suponiendo que se le cobra la tasa máxima de Q.4.00 por metro cuadrado, pagaría Q.600.00. Pero, ¿qué sucedería cuando ese terreno esta ubicado en una zona exclusiva de la ciudad? Por lo que se establece, su cuota sería la misma que pagaría un terreno de igual dimensión ubicado en una zona popular. Igual tributarían los grandes condominios que una vivienda unifamiliar. Con la expansión de la ciudad, las residencias de la nueva burguesía (industriales, banqueros, comerciantes, "los nuevos ricos", etc.) se han ubicado en áreas que en el proyecto son consideradas rurales; entonces, la tributación para ellos es aún más baja por la categoría en que se les ubica. ¿Será justicia tributaria que las mansiones ubicadas en la carretera hacia El Salvador tributen lo mismo que una vivienda en las zonas 3, 5, 8, 7, 11 u 12 de la ciudad capital?²⁷

El fundamento para impulsar este proyecto, radica en que los recursos llegarían directamente a las municipalidades pues se les designa para su cobro. Sin embargo, se ha olvidado de la debilidad secular de la mayoría de ellas en cuanto a control de la propiedad en su jurisdicción. Actualmente solo la Municipalidad de Guatemala está en situación favorable de cobrar dicho impuesto ya que cuenta con un catastro. Esto hace suponer que los ingresos de muchas municipalidades, en lugar de aumentar disminuirían en lo que corresponde a este concepto, facilitando, aun más, la evasión tributaria.

²⁴ Ministerio de Finanzas Públicas y Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). "**Proyecto de ley del Impuesto Territorial**". Guatemala, febrero de 1994. 40 Págs.

²⁵ Artículo 2o. del anteproyecto.

²⁶ Artículo 3o. del anteproyecto.

²⁷ Zonas que albergan a más del 55% de la población en la ciudad capital, así como la mayoría de asentamientos precarios.

REFLEXION FINAL

Problema grave para el país lo constituye la brecha, cada vez creciente, entre las necesidades de una gran parte de la población guatemalteca y los satisfactores básicos para la reproducción de su vida social. De acuerdo con datos de la distribución del PIB en el período de 1975-1989 de cada quetzal generado como bienes y servicios, solamente 28.20 centavos de quetzal llegaron a manos trabajadoras bajo la forma de "remuneraciones de los empleados"; 60.06 centavos, engrosaron las bolsas patronales como "excedente de explotación"; 4.20 lo constituyó la depreciación de capital fijo. Los impuestos indirectos alcanzaron 7.54 centavos; si se toma en cuenta que éstos son trasladados al consumidor, quiere decir que los trabajadores vieron mermado su ingreso a 20.66 centavos aproximadamente.

Los sistemas impositivos en sociedades donde existe alta concentración del ingreso deben ser utilizados con fines redistributivos. Sin embargo en Guatemala de acuerdo con la estructura tributaria de 1993, el 74.95% (Q.3,715.7 millones) de los ingresos tributarios fueron aportados por la mayoría de la población a través de los impuestos indirectos; el 25.05% (Q.1,241.9 millones) fueron impuestos directos. Las cifras por si mismas destruyen cualquier discurso de justicia tributaria.

Pero la estructura en sí no es más que la punta del iceberg. La falta de controles y sistemas de recaudación eficientes de impuestos importantes como IVA, ISR e Impuesto Unico sobre Inmuebles, así como en las aduanas, son el andamiaje de la corrupción de los servidores públicos. En el caso del IVA: cuando se dice que hay evasión, esta no proviene del consumidor final sino del vendedor quien es el que lo cobra, y que debido a un sistema anacrónico, no lo traslada al Ministerio de Finanzas Públicas. Sólo en 1993 se estimó, conservadoramente, que la evasión ascendió a Q.1,500.0 millones. Entonces, hablar de crisis tributaria es una ambigüedad. La crisis es de los aportes que hacen los propietarios del dinero, la tierra, los inmuebles y de las ganancias, a quienes la evasión fiscal se les traduce en una especie de subsidio, situación beneficiosa que deslegitima los argumentos intervencionistas del Estado que predicán las teorías neoliberales.

Muestra de las desigualdades sociales imperantes en Guatemala, lo constituye la concentración de la propiedad de la tierra. El último Censo Agropecuario (1979) así lo evidencia; el 97.43% de las propiedades con extensiones menores a 45 hectáreas, poseían el 34.92% de la superficie total. El 2.57% de propietarios de extensiones de más de 45 hectáreas o sea grandes propietarios, ocupaban el 65.09% de la superficie. En la Ciudad de Guatemala también se muestra la distribución desigual; en 1989 el 74.61% de los inmuebles tenían una extensión menor de 300 metros cuadrados y ocupaban el 27.53% de la superficie, mientras que el 25.38% de los inmuebles, con extensión mayor de 300 metros cuadrados, ocupaban el 72.46% de la tierra.

Los datos apuntados, de alguna manera facilitan proyecciones para tributación; sin embargo, las extensiones y valores de los inmuebles declarados por los contribuyentes, en su mayoría adolecen de veracidad, facilitando la evasión tributaria. Por ejemplo, el número de contribuyentes que reportaron inmuebles valorados en más de Q.70.0 mil quetzales en todo el país, fueron solamente 12,869. Pero un simple vistazo a los precios de mercado, refleja todo lo contrario; ahí sí se aplica la valorización promovida por su propietario y las obras realizadas a instancias del gobierno central y/o municipal. Los precios de los inmuebles cada vez más se alejan del valor real, lo que significa que no sólo expresa valores agregados sino que su valoración también expresa los altos niveles de especulación existentes.

En este contexto surge la nueva propuesta de Impuesto Territorial, del cual se han evidenciado fallas que sólo refuerzan el marco de injusticia tributaria. Gravar la propiedad privada es un medio para que el Estado obtenga parte de la valorización que adquieren los inmuebles mediante las obras que construye; además, recuérdese que se han hecho con recursos provenientes de los impuestos indirectos, que son los que aporta la población en general. Otra razón para esto, es que las ganancias de los comerciantes son canalizados hacia la adquisición de bienes inmobiliarios y debido, también, a la falta del pago del ISR.

La aplicación correcta de un Impuesto Territorial, frenaría la especulación de la tierra como también su ociosidad, tanto en el agro y la ciudad. Solamente así, el impuesto puede ser fuente de recursos que satisfagan las necesidades crecientes, tanto de la actividad económica como de la población en general. Sólo con decisión firme - decisiones políticas - el estado llevará a la práctica su autonomía relativa, obligando a las personas individuales y jurídicas a la cancelación de sus impuestos, como también al establecimiento de controles y sistemas adecuados.

El subdesarrollo del país también se explica por la ausencia de una estructura tributaria justa y equitativa.

BIBLIOGRAFIA

Departamento de Estudios Económicos. Sección de Finanzas Públicas. "Estadísticas de las Finanzas Públicas, Años: 1960-1989". Guatemala, Banco de Guatemala, septiembre de 1990. 54 Págs.

_____ "Estudio económico y memoria de labores 1992". Guatemala, Banco de Guatemala, 1993. 199 Págs.

_____ "Memoria de labores. Operaciones y cuentas del Banco de Guatemala durante 1993". Guatemala, Diario de Centro América, 30 de mayo de 1994, Págs. 8-21.

Dos Santos, Paulo S. y Suphan Andic. "Guatemala: El sistema tributario y la administración tributaria". Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 25 de julio de 1990. 138 Págs.

Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky (comps.) "El sector público y la crisis de la América Latina". México, Fondo de Cultura Económica, 1990. 400 pgs.

Rowles, James P. "Modernization of the property registry in Guatemala" University of Wisconsin, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin, august 2, 1991. 40 Págs.

ULTIMAS PUBLICACIONES

Con el título de:

**La Revolución de Octubre:
Diez años de lucha por la democracia en Guatemala
1944-1954.**

El CEUR rinde un homenaje al cincuentenario de la Revolución de Octubre. Es una recopilación de estudios al respecto, algunos de ellos desconocidos en nuestro medio académico y otros poco difundidos, que visan aportar elementos de juicio sobre tan polémico período de la historia reciente de nuestro país. En dos tomos el lector encontrará: Tomo I: los antecedentes revolucionarios y el gobierno arealista por medio de la visión de autores como Manuel Galich, Carlos Sarti, Carlos Figueroa Ibarra, Carlos Arriola Avendaño, Digna Castañeda, Orieta Alvarez, Alberto Paz y Paz, Alfonso Bauer Paíz y Tomás Herrera CALix. Tomo II: se ocupa del gobierno de Jacobo Arbenz y algunas interpretaciones sobre la intervención norteamericana; entre los autores se encuentran Robert Wasserstrom, José Manuel Fortuny, Stella Quan Rossell, José Luis Balcárcel, Edelberto Torres Rivas, Eduardo Weymann, Eduardo Velásquez Carrera y María Cristina Vilanova de Arbenz, quienes con su estilo particular contribuyen a la memoria histórica colectiva. La edición estuvo al cuidado de Daniel Alarcón y Sergio Parrilla, coordinada por el compilador Eduardo Velásquez Carrera.

Es por demás señalar la importancia de esta publicación, en un país cuya historia ha sido trastocada a favor de los intereses de grupos económicamente hegemónicos. La historia de Guatemala esta por escribirse.

Texto base
Florentín Martínez.

Edición
Marco Tulio Escobar.

*CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES
--CEUR--*

*UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
--USAC--*

Edificio S-11; Tercer nivel
Ciudad Universitaria, 01012
Ciudad de Guatemala, Guatemala
Centro América

Teléfono FAX
(502) 2476-9853
(502) 2476-7701

(502) 2443-9500
Ext. 1155 y 1694

Correo electrónico:
usacceur@usac.edu.gt

<http://ceur.usac.edu.gt>