

DEVTECH SYSTEMS INC.

**INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACION DEL IMPUESTO ÚNICO
SOBRE INMUEBLES EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

Elaborado por Carlos Loría Chaves, consultor.

***ORDEN DE TRABAJO No 15
USAID – EL SALVADOR***

Julio 2000

I. Antecedentes y objetivos del estudio:

La Orden de Trabajo No. 15 de la Misión en El Salvador de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID-El Salvador) ha otorgado a DevTech Systems Inc. consiste en apoyar a la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para desarrollar una estrategia que permita implementar una reforma tributaria municipal que coadyuve con los objetivos de fortalecimiento de la descentralización del Estado. Dentro de esa estrategia se ha venido evaluando la posibilidad de implementar un Impuesto Predial, sea con base en la extensión del área de los predios o bien, de acuerdo al valor del mismo, incluyendo sus inmuebles.

Como parte de este gran objetivo se tomó la decisión de realizar una evaluación acerca de la situación existente en países vecinos de El Salvador donde existe una fuente de financiamiento similar a la alternativa predial. Los países escogidos son Guatemala y Costa Rica.

En el caso particular de este estudio, con la colaboración directa de la Misión de AID-Guatemala y de su contratista NEXUS, se realizó el estudio entre el 17 y el 21 de julio del 2000, mediante una visita realizada por el consultor a esa Nación.

Como se describirá adelante, se sostuvieron reuniones con expertos en la materia, tanto en el campo de la investigación y la promoción de los procesos de descentralización, como en la capacitación municipal y en la administración tributaria local misma. Los entrevistados pertenecen a Organismos No Gubernamentales (ONG's), Ministerio de Finanzas Públicas, Contratistas de Organismos Internacionales, empresas privadas encargadas del cobro tributario, así como funcionarios municipales.

A continuación se presenta una lista de las personas (ordenada cronológicamente) con las que directamente el consultor conversó sobre la temática del estudio:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION/EMPRESA
Sra. Shannon Van Patten		USAID/Guatemala
Sr. Harry Jager	Director	NEXUS/DAI.
Sr. José Antonio Pérez M.	Economista	NEXUS/DAI.
Sr. Eduardo Mérida	Director	Catastro, Avalúo y Bienes Inmuebles de Ministerio de Finanzas. Convenio MFP-BID.
Sr. Elder Ruano Ramírez	Consultor	Programa IUSI. MFP-BID.
Sr. Jorge Mario Solares	Director	DHV Consultants
Sr. Edgar Calderón	Director de Catastro	Municipalidad de Guatemala
Sr. José Cupertino Bocel	Auxiliar del Alcalde	Municipalidad de Sololá
Sr. Marlon Gustavo Osegueda Ramírez	Administrador del IUSI	Municipalidad de Panajachel
Sr. Byron Roberto Roldán	Secretario Municipal	Municipio de San Antonio Polopó.
Sr. Divino Roquel	Tesorero	Municipio de San Antonio Polopó.

II. Historia del impuesto:

El impuesto a la propiedad de inmuebles existe en Guatemala desde 1921, siendo una de las contribuciones más antiguas del país. Sin embargo durante su existencia se ha implementado de diversas

formas, existiendo en algunas épocas varias estructuras y características particulares. Para efectos de este estudio es relevante señalar la antigüedad del tributo, lo que permite que como tal sea conocido por la población. Para 1987 existían dos modalidades de cobro del impuesto, coexistiendo una cuya base era la propiedad y otra que su hecho generador era la renta presumible del inmueble. En ese año se emitió la Ley que unificó ambas modalidades de impuestos, denominándose la creación del “Impuesto Único sobre Inmuebles” (IUSI), mediante el Decreto No. 62-87.

En la referida ley original se establecieron (y se mantienen vigentes) tres tasas acordes con el valor de los inmuebles. Si el valor inscrito del inmueble no superaba los Q. 2,000.00 éste estaba exento; si el valor está entre Q. 2,000.01 y Q. 20,000.00, se aplica una tasa del 2 por millar (0.20%) y su recaudación pasaría íntegra al respectivo municipio; pero si el valor superaba los Q. 20,000.01 la tasa se incrementa progresivamente (como se expondrá adelante), pero la distribución se estableció que sería compartida entre el Ministerio de Finanzas y los respectivos municipios, siendo que la administración del tributo sería totalmente centralizada, así como el proceso de transferencia a los municipios, dado el carácter nacional del tributo.

Posteriormente en 1994 se aprobó una reforma (Decreto No. 57-94) a dos de los artículos de la Ley del IUSI, tendiente a fortalecer las finanzas municipales. La principal característica de dicha modificación fue establecer que “para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones..... por consiguiente, el monto recaudado les corresponderá a las municipalidades respectivas el cien por ciento (100%), que ingresarán como fondos privativos....” (Artículo 2.d) del Decreto Número 62-87).

A partir de dicha reforma (1995) se inició el proceso de traslado de la administración del impuesto. No obstante, en 1997 se promulgó una nueva ley (Decreto 122-97), que lo modificó radicalmente, siguiendo un esquema que se detalla más adelante y cuya estructura tarifaria (tasas) hizo que tuviese una alta regresividad, razón por la cual, esa ley fue derogada, mediante la promulgación del Decreto 15-98, el cual es el decreto vigente, pero que retoma lo dispuesto en el Decreto (ley) vigente a partir de 1995.

En cuanto a la estructura propuesta en la modificación derogada de 1997, se estableció la base imponible de la siguiente forma:

Metraje de Construcción (sin terreno) * TASA 1 + Metraje de Terreno * TASA 2.

Con dicha estructura, se pretendía lograr que el pago de la zona rural fuese solo de acuerdo al terreno, exonerándole las construcciones.

III. Características del impuesto:

Como se indicó supra, el impuesto es de carácter nacional (todo inmueble debe pagar el impuesto, sin importar el municipio en que se encuentre) y desde 1995 se inició un proceso de traslado a la administración directa de municipios. Sin embargo ese traslado no es automático ni se autoriza con solo la manifestación autónoma del gobierno local correspondiente, sino que además deben someterse a un proceso de capacitación por parte del Ministerio de Finanzas Públicas. Es importante destacar que la capacitación que brinda el Gobierno Central se realiza mediante fondos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Para finales del presente año (2000) se espera que el total de municipios que inicien el siguiente año administrando su impuesto sea de 92 (27.8% del total –331-). A junio del 2000 (cinco años después del decreto), solamente una cuarta parte del total de municipios habían logrado el manejo directo del tributo y por ende, la captación absoluta de la recaudación, pues de lo recaudado por el Ministerio de Finanzas, solo un 75% se traslada a los municipios. Además, como era de esperar, los municipios mas grandes son los que han decidido capacitarse para administrar el impuesto, mientras que los mas pequeños no han mostrado interés. (Ver el caso de San Antonio Polopó que se expone adelante).

La base del impuesto es el valor de los bienes inmuebles , tanto los ubicados en la zona rural como en la urbana, de manera que esa base la constituye “el valor del terreno, el valor de las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente y sus mejoras, el valor de los cultivos permanentes, el incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales, la naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares”. (En Pérez, Pág.42).

Aunque el impuesto es anual, se puede cancelar en cuatro cuotas trimestrales. Como se había indicado, las propiedades con valores inferiores a Q.2,000.00 están exentas (Unos \$270.00 ó C 2,320.00 salvadoreños). Aunque la cifra parece muy baja, la subvaloración de los inmuebles es tan alta (pues se siguen utilizando valores de 1985) que la proporción de exención es alta. La tabla de tasas tributarias es la siguiente:

Entre Q 2,000.01 y Q 20,000.00:	2 x millar (0.20%)
Entre Q20,000.01 y Q 70,000.00	6 x millar (0.60%)
Mayores a Q 70,000.00	9 x millar (0.90%)

El producto de la recaudación, así como de las multas e intereses, se distribuye de acuerdo a las siguientes condiciones:

- a) Si el tributo lo administra el Gobierno Central:
- Lo recaudado por la tasa de 0.20%, directamente al municipio respectivo
 - El resto de la recaudación se distribuye en un 25% para el fondo común del Gobierno y el 75% para la respectiva municipalidad.
- b) Si el tributo lo administra el municipio:
- La totalidad para el municipio.

Por otra parte, independientemente de quien recaude el dinero, los municipios tienen la obligación de destinar al menos un 70% a la inversión en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo, mientras que se permite utilizar hasta un máximo del 30% en el pago de gastos administrativos de funcionamiento.

En cuanto la determinación del valor de la base imponible (valor fiscal) se tomó del valor fiscal existente al promulgarse la ley de 1985, cuando se establecieron “curvas de valor” para todo el país, de manera que se estableció una matrícula fiscal. A partir de aquél momento, todo inmueble que no estaba incluido en dicha matrícula, debía valorarse de acuerdo a las siguientes posibilidades (Artículo 5) Decreto No. 15-98):

1. Autovalúo
2. Avalúos directos practicados por el administrador del tributo
3. Avalúos técnicos practicados por peritos autorizados por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, a solicitud del propietario.
4. Nuevos valores consignados en avisos notariales ante transferencia de inmuebles.

Por otro lado, las disposiciones sancionatorias para los que incumplan con el pago en tiempo de la obligación tributaria se limita al cargo de una multa del 20% sobre el monto a pagar. Por otro lado se imponen sanciones administrativas a los empleados responsables de la recaudación y a los notarios que no remitan la información relativa a traspasos de inmuebles.

IV. Impacto general del impuesto:

A pesar de varios problemas que se tienen en la recaudación del impuesto, ya para 1998 la recaudación directa que hicieron 52 de los 331 municipios (los mas grandes e importantes) hicieron que el renglón de IUSI fuese la fuente de recursos mas relevante de la estructura de ingresos de los municipios de Guatemala, revirtiéndose la situación existente en 1991, año en el cual toda la recaudación se hacía centralizada y la parte correspondiente se tranfería a los municipios.

Asi en 1998, la recaudación propia de IUSI alcanzó la suma de Q.78,360,000.00 mientras que la transferencia corriente por el aporte constitucional a los municipios guatemaltecos (un décimo del 10% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central) llegó a la suma de Q. 57,882,000.00, llegando a representar un 11.28% de los ingresos corrientes. Claro, el aporte de las transferencias de capital es tan elevado (53.5% de los ingresos totales) que en relación a los recursos totales de los municipios, el IUSI recaudado por los propios municipios apenas representa el 3.1%.

Por otro lado en 1991 la transferencia que hacía el Gobierno a los municipios por concepto del IUSI era un 30.9% del total de los ingresos tributarios municipales, mientras que en 1998, esa transferencia apenas llegaba al 0.9% y la recaudación propia del IUSI alcanzó el 10.6% del total de ingresos tributarios locales. En su totalidad, la recaudación de IUSI paso de un 0.9% a un 11.5% de los ingresos tributarios municipales de 1991 a 1998.

En términos nominales la recaudación del IUSI en 1994 fue de Q.54.1 millones en 1994 y ascendió a Q. 80.2 millones en 1999, siendo que Q. 73.9 millones los recaudaran directamente los municipios. Sin embargo en términos reales la recaudación apenas ha corregido una tendencia decreciente (Q.54.1 en 1994 y Q. 55.1 en 1999, a precios de 1994) por las razones que se expondrán adelante.

En 1995 la recaudación total del IUSI represntó un 0.77% de la recaudación de ingresos tributarios del gobierno central, mientras que en 1999, esa relación cayó a un 0.61%, pues es términos nominales los ingresos tributarios del gobierno crecieron en un 98.15%, los ingresos IUSI apenas lo hicieron en un 56.90%. No debe perderse de vista que Guatemala presenta la carga tributaria (Impuestos / PIB) más baja de Centroamérica.

Las principales razones de esa caída permanente en términos reales, tiene que ver con dos razones: La rigidez en la revaloración de los inmuebles y la alta evasión del impuesto. A continuación se exponen ambos problemas separadamente.

Esta problemática existe pues no hay mecanismos efectivos para lograr que los propietarios declaren el valor de mercado de sus inmuebles. Así en 1988 se convocó a la presentación de un autoavalúo, pero los “resultados fueron decepcionantes debido a que no tenía carácter obligatorio ni se fijaron previamente los parámetros necesarios para determinar la valuación de los inmuebles (Pérez, Pág. 43). Por lo anterior se han mantenido valores catastrales (curvas de valor) absolutamente desfazados.

Aunado a lo anterior, a criterio de los funcionarios de la Dirección de Catastro del del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), a la fecha el valor fiscal sobre el cual se cobra el impuesto, apenas llega a representar un 20% del valor de mercado, de aquellos inmuebles registrados en 1985. Además existe el problema de que las construcciones hechas durante los últimos 15 años no están debidamente inscritas, en muchos de los casos solamente aparece el valor de los predios o de construcciones viejas que ya fueron derribadas.

Además ha aparecido una disputa legal que dificulta aún mas la posibilidad de actualizar los valores de los inmuebles. Esta incertidumbre se explica a contitución: Como se ha indicado supraen 1985 se estableció que para actualizar los valores de los inmuebles el administrador tributario debía seguir con el procedimiento establecido en el “manual de avalúos elaborado por el MFP”, sin embargo al emitirse el Decreto No.122-97 ese manual fue derogado y cuando se emitió la ley vigente (Decreto 15-98) no se estableció la validez legal del manual derogado.

El principal problema es que se mantienen los valores del manual, elaborados para la realidad guatemalteca de 1985, cuando de aquel momento a la fecha, la depreciación del quetzal ha sido cercana al 150%, lo que quiere decir que una propiedad pequeña valorada en 1985 en Q10,000.00 hoy sigue pagando los mismos Q20.00 que pagó en aquel momento, cuando el valor de ese inmueble en el 2000, es de Q.25,000.00 y debería estar tributando una suma de Q.150.00. La situación es mas evidente si se sigue un ejemplo de un inmueble lujoso, valorado hoy en Q1.0 millón, tendría inscrito un valor de Q. 400,000.00, por lo que pagaría solamente Q. 3,600.00, cuando debería estar pagando Q 9,000.00. (Recuérdese que el Quetzal equivale a 1.18 colones salvadoreños).

Dado el vacío jurídico, mientras no se apruebe un nuevo manual de valoración, cuya base de valoración debe ser aprobada por el Congreso de la República, los municipios están limitados a realizar revaloraciones solamente cuando así lo soliciten los interesados, presenten nuevas autovaloraciones (no existiendo ninguna obligación para el contribuyente de hacerlo) o esperando la inscripción de traspasos que notifiquen los notarios, lo cual tiene el problema de que son relativamente pocos los bienes transferidos y la multa para el notario que omita la notificación al municipios es de solamente Q10.00 (US\$1.35) y la multa expira cuatro años después, sin que los municipios tengan mecanismos para darle seguimiento a esos traspasos.

Por último, es importante hacer notar que no existe una política predeterminada para promover entre los municipios que no administran su impuesto, para que se sometan al proceso de capacitación y de adecuación que apoya el Ministerio de Finanzas, lo cual puede ser una causal relevante de la poca “afiliación” existente a la fecha.

V. Impacto en municipios específicos:

Como parte de los objetivos de la visita a la República de Guatemala fue conocer específicamente la experiencia de algunos municipios que pudiesen resultar representativos de la realidad del país. En este sentido se visitó a los municipios de la Ciudad de Guatemala, la cabecera del Departamento de Sololá (Sololá), así como los municipios ubicados en la rivera del Lago Atitlán y pertenecientes a ese mismo Departamento, Panajachel y San Antonio Polopó.

Como se verá adelante, los tres primeros casos corresponden a municipios que ya administran el IUSI y en el último de los casos corresponde a una alcaldía que aún siquiera se ha planteado la posibilidad de administrarlo, por lo que se limita a recoger la transferencia correspondiente que le hace el Ministerio de Finanzas.

1. Ciudad de Guatemala:

Aunque la Municipalidad de Guatemala fue de las que iniciaron la administración del impuesto en 1995, no es sino hasta 1998 en que se generó un cambio importante en la recaudación.

Para analizar el comportamiento de la recaudación del IUSI en las finanzas de este municipio, se obtuvo la información del Ministerio de Finanzas y de la propia Municipalidad. Existen diferencias en los datos, por cuanto en el Programa de Fortalecimiento Municipal para la Administración del IUSI en el MFP, se considera solamente la recaudación del tributo del período correspondiente, mientras que la Municipalidad agrega la recaudación de multas e intereses.

En cuanto a la recaudación de cada año, se nota que sólo el hecho de haber trasladado la administración al gobierno local, permitió incrementar la recaudación de Q.22.4 millones en 1995 a Q.40.3 millones en 1996 (Lo que equivale a un 62.3% en términos reales –eliminando la inflación de ese período), manteniéndose en esos niveles en los años subsiguientes, debido a la limitada posibilidad de revalorar la base imponible del tributo.

Sin embargo si se observan los efectos globales producto de la gestión de cobro, no solo del impuesto del período correspondiente, sino la recaudación de las multas e intereses pendientes, los ingresos globales del municipio sí se han incrementado fuertemente. Solamente de 1998 a 1999 la recaudación total pasó de Q.33.77 millones a Q.51.16 millones, para un incremento real del 44.38%.

La mejora en la recaudación se inicia en 1998 una vez que se logró realizar una reestructuración interna en el Departamento de Catastro de la Municipalidad, de manera que se optó por brindarle a un ente externo la administración del Catastro, particularmente en lo relativo a Planificación Urbana, ente encargado de brindar las licencias de construcción, lo cuál ha sido básico para la revaloración de los inmuebles en la Capital de la República.

Después de iniciado ese proceso, la recaudación, como se señaló supra, se ha incrementado fuertemente, lo cual ha sido posible gracias al apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), quien otorgó un préstamo de Q.20.0 millones (aproximadamente US\$2.7 millones) para la instauración de un fideicomiso, que aunque es considerado insuficiente, ha permitido iniciar estudios de identificación de propiedades y propietarios, mediante la fotografía aérea, la investigación de campo y de registro. Este fideicomiso le ha permitido a la Municipalidad definir un mapa catastral

en el que se incluyen las características relativas al área, las características, ubicación y el valor imponible. Este trabajo ha potenciado la gestión de cobro, pero no solamente la del período correspondiente, sino la atrasada.

En ese sentido, en agosto de 1999 se determinó que 90,000 de los 150,000 (un 60%) de los propietarios registrados se encontraban en situación de mora. Esta información permitió clasificarlos de manera que se concentraran esfuerzos en la recuperación de las cuentas de mayor cuantía. De esa forma se determinó que solamente 25 contribuyentes (propietarios de varios inmuebles) debían Q 20.0 de los Q 60.0 millones que en 1999 conformaban la mora total.

Siguiendo esa estrategia, seis meses después de haber activado un plan de emergencia de recuperación de la mora, se había recaudado Q. 17.0 millones de los Q.60.0 pendientes.

Definitivamente el principal problema a que se enfrenta el Municipio es la subvaloración existente de la base imponible (valores de 1985), dificultad que se incrementa por no contar con alguna forma efectiva de obligar a los notarios no solo a comunicar los traspasos de inmuebles sino a hacerlo con valores reales.

Para el año 2000 se espera una recaudación cercana a los Q.60.0 millones. La Municipalidad ha determinado que de esa cifra, un 78% provendrá de un 20% de los recibos emitidos. De ahí que a ese sector de propietarios se les da un seguimiento especial y particular de cobro, pues en él se concentran las propiedades de mayor valor.

Por último es importante señalar que para 1999 la recaudación total (incluyendo multas e intereses) representó un 79.43% de los ingresos tributarios del Municipio, los cuales son el 18% del total de ingresos corrientes, que a la vez son el 75.5% del total de ingresos del municipio, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Municipalidad de la Ciudad de Guatemala (1999):

CONCEPTO	MONTO EN QUETZALES
Ingresos Totales	467,787,525.00 (100.00%)
Ingresos Corrientes	353,160,017.00 (75.49%)
Ingresos Tributarios	63,580,708.00 (13.59%)
Impuesto Único sobre Inmuebles	50,504,186.00 (10.79%)

2. Sololá:

La administración del IUSI por parte del Municipio de esta cabecera departamental se inició en julio de 1999. En su corta historia se aprecia un fuerte incremento en el aporte a las finanzas municipales por la recaudación del tributo. En 1998 el municipio recibió del Gobierno Central una transferencia cercana a los Q.4,000.00, mientras que con la administración directa durante la mitad de 1999, la recaudación pasó a Q.17,105.97 y para el primer semestre del año 2000 se ha recaudado la suma de Q.24,159.32, proyectándose un incremento de un 1,200% en solo dos años. Sin embargo, el peso del tributo en las finanzas del municipio sigue siendo muy limitado, pues para este año la recaudación apenas llegará a representar un 1.2% del total de ingresos, lo cuales siguen dependiendo de las

transferencias que realiza el Gobierno, como la obligación constitucional y el 10% de lo recaudado por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA-Paz).

Esta situación obedece a que la gestión de cobro es incipiente. El incremento se ha dado prácticamente con sólo el hecho de haber trasladado la base de contribuyentes del Ministerio de Finanzas al Municipio. Sin embargo su cobro se sigue concentrando en el casco urbano y no se realiza ningún proceso de facturación previa, sino que se convoca a los contribuyentes por medios de comunicación locales para que se “acerquen” al municipio a cancelar sus obligaciones, pero no se les busca expresamente. La única gestión es absolutamente casual e informal, generada por necesidades de obra municipal gestionada por vecinos organizados, lo cual es aprovechado por el Alcalde para solicitarles ponerse al día con las obligaciones tributarias.

El proceso de cobro es absolutamente motivacional, lo cual se fortalece mediante la comunicación a la población de las obras realizadas con los fondos provenientes del IUSI.

Las autoridades municipales consideran que a corto plazo la recaudación mejorará notablemente, pues están logrando incrementar la inscripción de contribuyentes (con autovalúos), otorgándole a los propietario rurales, mediante el pago del IUSI, una garantía de sus propiedades, debido a que el sistema tradicional de propiedad de la tierra le brinda poco respaldo al propietario del inmueble, mientras que la certificación del pago del impuesto permite incribirlo ante la autoridad local, lo cual afecta positivamente el precio de mercado del respectivo predio.

3. Panajachel:

En este municipio que cuenta con un fuerte aporte del turismo en su actividad económica, el tributo empezó a ser administrado por la Municipalidad en octubre de 1997, por lo que sus efectos se aprecian a partir de 1998.

Es impresionante el incremento generado por la recaudación de este tributo. En 1997 el aporte del IUSI a las finanzas municipales fue de Q.42,000.00, para 1998 la recaudación propia le generó un total de Q.80,000.00 y para 1999 el ingreso fue de Q.162,000.00, para un incremento real de 1997 a 1999 del 342% y solamente durante los primeros cinco meses del año 2000, la recaudación alcanzó la cifra de Q.148,224.61, para una proyección anual superior a los Q.355,000.00.

Un dato importante es que el aporte mediante transferencias por parte del MFP antes de octubre de 1997 era muy bajo, existiendo años en los registros municipales en los que las transferencias recibidas eran prácticamente nulas.

Para el incremento en la recaudación se ha seguido un sistema de convocatoria a presentar autovalúos actualizados. Obviamente, al igual que en el resto del país, se tienen problemas para actualizar valores, pero se ha aprovechado un programa de mejora en la cobertura de servicio de agua potable a la población para exigir como requisito para acceder a las “pajas” de agua, la presentación de una certificación de estar al día con el IUSI. Sin embargo, tampoco se factura previamente la recaudación esperada, sino que conforme el contribuyente se acerca al municipio, ahí mismo se le calcula su tributo y se le cobra. Esta situación impide conocer datos relativos a la mora existente, máxime que la labor de recaudación ha venido generando incrementos sostenidos cada mes, desde que se trasladó la base de datos del MFP al municipio.

Definitivamente la subvaloración y las dificultades para poder revalorar es el problema mas grande que enfrenta la administración municipal, lo cual se evidencia con el siguiente caso, relativo a un hotel, considerado en el Municipio como de “tres estrellas”. Su valor de autodeclaración registrado desde 1985 en el Ministerio de Finanzas es de Q. 11,500.00, generando una obligación tributaria de Q.23.00 por año. El Municipio ha realizado un reavalúo del inmueble, estimando su valor comercial actual en Q.2.14 millones, lo que generaría una recaudación de Q.19,256.29 anuales. Ya el Municipio ha iniciado un proceso de cobro con base en el nuevo valor, sin embargo el propietario ha impugnado la revaloración, no por el monto en sí, sino por señalar falta de legitimidad del Municipio para revalorar la base del impuesto.

En ese sentido es importante destacar, que de acuerdo a los registros trasladados del Ministerio de Finanzas, en 1997 se tuvo que 600 contribuyentes pagaron, mientras que a julio del 2000, el listado de propietarios que están pagando al municipio llega a 1,000, pero además reportando valores mucho mas actualizados, generados por autodeclaraciones motivadas por la propia Alcaldía.

Por último es importante señalar que el costo directo del municipio de administrar el tributo en el año 2,000 representará un 10% de su recaudación total, lo cual hace atractiva su administración.

4. San Antonio Polopó:

Este municipio, ubicado al margen del Lago Atitlán y de vocación agrícola como su gran fuente de actividad económica, además de ser habitado en su gran mayoría de la población, por indígenas, no administra el IUSI, sino que se limita a recibir una transferencia del MFP, la cual fue de Q.168.75 en el primer semestre del 2000.

Las razones que dan las autoridades municipales para no haber solicitado la administración del impuesto son el desconocimiento del tributo, pero además el temor de una reacción negativa y violenta de parte de los vecinos, pues se argumenta que la población no está acostumbrada a pagar impuestos, poniendo como ejemplo que la tasa por servicio de agua es de Q.1.00 al año y la patente de comercio es de Q.3.00 al año.

De hecho la recaudación de ingresos propios (básicamente tasas y derechos) llega a representar apenas un 1.72% del presupuesto municipal para el año 2,000, financiado básicamente por transferencia provenientes del aporte constitucional en un 51.77% y por el IVA en un 43.45%.

Con el fin de mostrar el potencial del impuesto en el municipio se tomo el ejemplo de 25 propiedades ubicadas a la orilla del Lago, conocidas como “chalets”, cuyos propietarios (que no son vecinos del municipio) no aportan a las finanzas municipales. Cada propiedad en promedio cuenta con 300 metros cuadrados y el valor fiscal del metro se estimaría actualmente es de Q150.00, lo que generaría una base tributaria de Q.45,000.00 por propiedad, lo cual generaría una obligación de Q.405.00, lo cual aplicado a las 25 propiedades, podría generar una recaudación de Q.10,125.00, monto que comparado con lo recibido por transferencia de IUSI resulta impactante en la estructura de las finanzas municipales, pues el total recibido por ese concepto en 1999 apenas llegó a Q.175.12, a pesar de que el MFP tiene inscritas 1,263 propiedades en este municipio.

VI. Conclusiones.

Definitivamente las conclusiones que se obtienen del análisis del funcionamiento del IUSI en la República de Guatemala son aleccionadoras. La recaudación global apenas se ha logrado mantener –en términos reales- debido al proceso de traslado del impuesto a los municipios más importantes del país. De no haberse generado esa transferencia de facultades de cobro y de administración, la recaudación nacional del tributo sería prácticamente nula en el año 2000. Para el Ministerio de Finanzas Públicas no ha sido una fuente tributaria importante, por lo que los esfuerzos de cobro han sido ínfimos a lo largo del tiempo.

Por supuesto que el aporte de los principales municipios son los que han permitido esta situación, pues solamente los de la Ciudad de Guatemala y de Mixco (el gran dormitorio de la capital) generaron más de las dos terceras partes de lo recaudado en 1999.

El dilema legal que aparentemente favorece la subvaloración de los inmuebles y su alta evasión, hace que las posibilidades de los municipios de incrementar sus recaudaciones sea bastante limitada. Los valores están absolutamente desfazados y resultan hasta ridículos (en relación con los valores de mercado) y las posibilidades de los gobiernos locales de obligar a declarar los valores reales y los valores de los traspasos de propiedades son sumamente limitadas. Si bien es cierto el municipio es quien brinda las licencias de construcción (única fuente disponible para actualizar valores) la importancia relativa de estos es muy pequeña.

No se ha generado un proceso de motivación para que el traslado del tributo se haga en forma sistemática y a pesar de la disponibilidad de capacitar que se tiene en el MFP, con financiamiento del BID, el proceso es lento en sí mismo, por su propia característica de ser voluntario.

Las limitaciones también se dan para la administración, pues la gestión de cobro es prácticamente nula en la gran mayoría de los municipios que ya administran el IUSI (ni se diga de la labor de cobro del MFP, la cual prácticamente no existe), pues su recaudación se limita a la invitación al vecino a acercarse a su alcaldía, pero no se le factura de previo, por lo que no se cuenta con estimaciones ciertas de la fuerte problemática de evasión y de ilusión tributaria que existe.

A pesar de las dificultades, para los municipios que administran el IUSI su aporte es cada vez mayor, constituyéndose en una fuente propia de recursos de alta importancia. La fuerte dependencia de las transferencias del Gobierno (58.7% de los ingresos municipales en el País). Lo más interesante es que a pesar de que la estructura de la distribución de las transferencias pretende fomentar la recaudación de recursos propios, éste incentivo no ha funcionado”, pues estos ingresos ni siquiera “llegan a cubrir ... los gastos de funcionamiento, como son las remuneraciones de los funcionarios y empleados municipales” (Propuesta Municipal, pág.3).

Por último, es claro que el desconocimiento de las características del impuesto y dejar a voluntad del Municipio su administración, dificulta aún más la posibilidad de lograr que un porcentaje representativo de los 332 municipios administren su tributo en el corto plazo. El costo político es otro elemento que atenta contra este proceso, pues mientras el funcionamiento del municipio lo garantice el Estado, con las transferencias, la necesidad de mejorar los niveles de recaudación por parte de los gobiernos locales seguirá siendo exigua.

VII. Recomendaciones.

Definitivamente son varias las recomendaciones que se pueden generar del análisis de la situación del tributo en Guatemala. No se pretende con ella formular ninguna modificación a la estructura existente en este país centroamericano, sino que a partir de las conclusiones a las que se ha llegado, identificar algunos elementos que sirvan para evitar repetir situaciones que afecten negativamente en la aplicación de tributos semejantes en otras realidades, como por ejemplo en la República de El Salvador, donde no existe una fuente de ingresos municipales basada en la propiedad de los predios ni de los inmuebles en general.

A continuación se enumeran las recomendaciones mas importantes y relevantes:

1. El traslado de la administración del tributo debe ser con plazo y procedimientos previamente definidos por la Ley (Es probable que siempre se requiera de un impulso inicial por parte de la administración central).
2. El tributo debe ser nacional y de aplicación en todos los municipios de forma obligatoria, sin dejar a voluntad de los gobiernos locales su administración (Aunque sí es posible y recomendable que cada cual lo aplique diferenciadamente de acuerdo con sus propias realidades).
3. Los procedimientos de valoración y de actualización de valores, deben quedar claramente establecidos en las leyes y reglamentos. Las facultades administrativas de revaloración deben ser de absoluto contenido técnico y de conocimiento de la población.
4. La autodeclaración (autovalúo) debe ser un medio transitorio (y de aplicación definida y acotada) que sirva de puente para implementar a corto plazo sistemas de valoración oficiales. A la vez los valores aceptables en los autovalúos deben definirse previamente a la recepción de las declaraciones. Dichos valores “típicos” deben ser generales y adecuados a las realidades sociales y económicas de cada región y zona. Desde el inicio del proceso debe conocerse el plazo en el que el sistema valoración oficial sea el único que se aplicará.
5. Las tasas de aplicación no deben generar una presión tributaria excesiva para el propietario, pues si bien un impuesto de este tipo no recae directamente sobre la capacidad de pago del contribuyente, este elemento siempre estará presente.
6. Los sistemas de exoneración del tributo deben ser generales y fácilmente ubicables, con valores actualizables automáticamente.
7. Los sistemas de obligatoriedad del pago del tributo deben ser eficientes. La solvencia con la tributación local debe ser una obligación para que el propietario obtenga servicios municipales, construya mejoras a los inmuebles, traspase propiedades, participe en concursos de adjudicación pública de bienes, obras, contratos y servicios.
8. Es ideal que paralelamente la administración central cuente con un impuesto al traspaso de los inmuebles, de manera que el monto mínimo del traspaso sea el valor oficial con el que se aplica el tributo municipal, lo cual genera una alianza natural entre la administración tributaria nacional y la municipal, sin dejar abierta la posibilidad de que en las actas notariales se establezcan valores simbólicos.

9. El sistema de transferencias debe enfocarse a dos objetivos. Impulsar la recaudación de recursos propios, pero adecuarlo a las posibilidades económicas de los municipios para recaudar sus tributos. Existen municipios en los que gran proporción de las propiedades estarán exentas del pago del tributo local, por lo que las transferencias deberían compensar esa “incapacidad” económica de recaudación.
10. Como elemento motivacional del pago del tributo, su destino debe mostrarse ante los vecinos (y ante los contribuyentes). Debe existir un medio en el que se le garantice el buen uso de los recursos al ciudadano. Podría ser exigiendo mínimos de inversión o comunicación efectiva a los vecinos (con el cobro del siguiente recibo, por ejemplo) del destino de lo recaudado. Para ello se requiere de un ente fiscalizador eficiente y legítimo ante la población.

VIII. Anexo Estadístico:

A continuación se presentan la información estadística relativa a la situación macroeconómica comentada previamente (en millones de quetzales):

AÑO	Ing.Tribut. Gob. Ctral.	IUSI (Gob.Ctral)	IUSI Total	IPC
Precios 1994	IUSI / IT. Gob.Ctral		IUSI Real	
1994	5,103.2	54.1	100.00	54.10
1995	6,577.8	51.1	108.61	47.09
1996	8,133.0	56.3	120.40	46.77
1997	9,239.3	76.9	128.98	59.65
1998	11,577.8	80.1	138.62	57.84
1999	13,033.7	80.2	145.45	55.17

IX. Bibliografía:

1. Decretos del Congreso de la República de Guatemala: Números 62-87; 57-94; 122-97 y 15-98.
2. Pérez M., José Antonio. Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ. Serie Política Fiscal 107. Santiago de Chile, 1998.
3. Asociación Nacional de Municipalidades y Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas. Propuesta Municipal al Pacto Fiscal. Colaboración de Nexus, auspiciado por USAID. Guatemala de la Asunción. Abril de 2000.
4. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Friedrich Ebert Stiftung. Síntesis Ejecutiva de Mesa Económica II. Conveniencia de Modificaciones a la Actual Ley de Impuesto Único sobre Inmuebles. Guatemala, setiembre de 1998.
5. Programa de Modernización Legislativa. Unidad de Análisis Presupuestario, Congreso de la República de Guatemala. Impuesto Territorial Rural, Perspectiva Económica. Auspiciado por USAID. Guatemala, 1998.