

Perspectiva

Tierra y tributos: Dos claves del cerrojo económico en Guatemala

Edgar Gutiérrez
Coordinador General IPNUSAC

Resumen

Acceso a la tierra y régimen fiscal. He ahí dos claves del fracaso económico de Guatemala en su historia republicana. Las cruzadas ideológicas han servido para disimular las tareas que el resto de países del hemisferio emprendieron, en mayor o menor medida, durante las últimas tres décadas para ensanchar sus clases medias e insertarse en las olas positivas del comercio internacional. Este artículo se centra en el régimen fiscal y su laberinto de evasión y elusión. Es una continuación de las reflexiones del autor sobre el Pacto Fiscal que se han tratado en las últimas cuatro ediciones de esta Revista.

Palabras claves:

Acceso a la tierra, régimen fiscal, Pacto Fiscal, exoneraciones fiscales, ISR, IUSI, IVA.

Land and taxes: two keys of the economic lock in Guatemala

Abstract

Access to land and tax regime. These are two keys of the economic failure of Guatemala in its republican history. Ideological crusades have dissimulated duties that the rest of country in the hemisphere executed, in a greater or smaller way. During the last three decades to increase the middle class and be added to positive ways of international trade. This article is focused in the tax regime and its crossroad of evasion and elusion circumvention. It was done to continue with the author's reflection on the Fiscal Compact that he has addressed in the last 4 editions of this Magazine.

Keywords

Access to land, fiscal regime, Fiscal Compact, fiscal exonerations, Income tax, Property tax, Value-added tax.

Índice



Dos temas han sido especialmente sensibles en las relaciones históricas de poder en Guatemala: la propiedad/ acceso de la tierra, y el régimen fiscal. Sobre el uso y tenencia de la tierra existe una amplia bibliografía que da cuenta de su lenta evolución, aunque finalmente resultó onerosa para la economía general, considerando su confinamiento a bajas tasas de productividad y como sótano de pobreza e indigencia.

A la rigidez histórica concentradora de la propiedad se le atribuye, además, una enorme cantidad de males, asociados a la violencia crónica y la precaria gobernabilidad, y, como se dijo, una amplia geografía de pobreza y exclusión generacionales, así como la evolución de un mercado interno poco profundo y el bajo grado de integración del Estado nacional.

La disputa por el control de la tierra incluye eventos como la represión sistemática del Estado para el despojo y aseguramiento de las tierras comunales –para lo cual, en parte, se requirió la creación del Ejército en 1871-, levantamientos campesinos cruentamente sofocados, formas irregulares –

toleradas legalmente- de posesión y apropiación que convirtió la inseguridad jurídica en regla dominante, hasta la guerra civil de casi cuatro décadas que fue clausurada en diciembre de 1996 bajo la formal promesa de emprender la superación de algunos de estos problemas.

La historia del régimen fiscal es menos traumática y visible, pero de la misma manera es el otro lenguaje que expresa la naturaleza del poder en Guatemala. El principio que justifica la política fiscal es simple: la sociedad se organiza en Estado para asegurar su continuidad, orden/seguridad y progreso, por tanto, al Estado se le asignan una ciertas funciones básicas que, para cumplirlas de manera adecuada, debe tener suficiencia financiera a fin de dar sustento a sus políticas e instituciones, a través de las cuales cumple la misión encomendada.

Durante la segunda mitad del siglo XX a la política fiscal se le asignaron objetivos más precisos para cumplir el paradigma de la modernización y el desarrollo, cuya formulación teórica la realizó en gran medida la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), inspirada en el pensamiento de Raúl Prebisch.

De esa cuenta, los recursos captados a través de tributos y otros ingresos a las arcas públicas se asignaban con propósitos como ampliar la capacidad del aparato productivo (promoción industrial, diversificación agrícola, fomento de la pesca, promoción de las exportaciones etcétera) mediante subsidios, exenciones fiscales, infraestructura y servicios,¹ pero también con fines redistributivos en los campos de la educación, la salud, infraestructura básica, vivienda social y otras prestaciones, así como la seguridad interna y la defensa nacional.

Con ello se buscaba ampliar las oportunidades de ascenso y movilidad social, lo cual tendía a ejercer una presión dinámica sobre la producción y la productividad, facilitando la asimilación de nuevas tecnologías y procesos complejos de trabajo, y asegurando el ensanchamiento de la clase media –urbana y rural- y la formación de burocracias tanto en la administración pública como en las empresas privadas.²

1 Básicamente se trataba de servicios que por los volúmenes de inversión requeridos el sector privado no podía promover; por ejemplo, carreteras, energía eléctrica, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, transporte ferroviario, incluso líneas aéreas y bancos de fomento, entre otros.

2. La administración pública, especialmente a través del servicio magisterial y la carrera militar, se convirtió por excelencia en un vehículo de ascenso social, en el primer caso para la clase media, y en el segundo para la clase media pero también clase media alta. En general, la carrera en el servicio público fue garantía de estabilidad laboral y de ingresos, prestaciones laborales y seguridad social.



En otras palabras, la política fiscal aplicaba unos ciertos criterios de afirmación positiva, de acuerdo a los objetivos generales del desarrollo. Por ejemplo, desde el decenio de 1950, hasta perder ímpetu en la década de 1980, fue un propósito del Estado –impulsado, por lo demás, en toda Latinoamérica- la industrialización por sustitución de importaciones y la ampliación de la oferta exportable primaria, piedra angular del crecimiento económico y la multiplicación de puestos de trabajo.

Así, se crearon políticas de incentivos fiscales para atraer inversiones, se subsidiaron líneas de crédito a ciertas ramas productivas y se puso en vigor una práctica de exenciones fiscales, todo lo cual tuvo como marco la protección del mercado de consumo interno en tanto el proceso maduraba.

Ese propósito de modernización se alcanzó en cierta medida, y las cifras de industrialización (asociadas al mercado común centroamericano), la diversificación de las exportaciones primarias (algodón, azúcar, cardamomo etcétera) y el dinámico crecimiento económico (5.2% como promedio anual entre 1950 y 1980), dieron cuenta de ello. Sin embargo, los incentivos, que tenían un carácter temporal, se acomodaron a la estructura de costos permanentes de la producción, convirtiéndose con los años en parte de las

ventajas comparativas de la actividad empresarial, a la par de la mano de obra barata.

Junto a ello, ciertas decisiones clave reservadas para épocas de emergencia o excepcionales –como las exenciones y la modificación de tasas arancelarias- quedaron sujetas a un régimen extremadamente discrecional.

No obstante la permanente revisión y actualización de tasas impositivas, el haber dejado intacta la base real del cálculo (asociada a normas y procedimientos no tributarios) impidió que por sí solas las reformas tributarias tuviesen un impacto sensible sobre la recaudación. Dos ejemplos típicos son el Impuesto sobre la Renta (ISR) de las empresas y el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).

En el caso del ISR de las empresas, aunque la carga tributaria nominal ha sido por lo general superior al 30%, la carga real en la estructura de recaudación tributaria no llega al 10%.³ La elusión fiscal en este caso estuvo amparada legalmente en el concepto de las sociedades anónimas con acciones al portador, que da paso a prácticas generalizadas de doble y

3. Este cálculo está hecho en base a proyectos de varios años del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, elaborados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

hasta triple registro contable. Aunque se modificó por razones de seguridad y combate al crimen organizado, las fugas permanecen.

De manera que la autoridad tributaria (ni siquiera la autoridad supervisora de las transacciones financieras, para otros propósitos)⁴ no puede establecer plenamente las rentas reales de los accionistas de las empresas. Las operaciones contables de una firma registran ordinariamente en sus activos propiedades de uso particular o familiar del accionista (viviendas, automóviles, aviones, jet, yates, mobiliario, decoración, colecciones de arte, lugares de recreo o descanso), incluyen en sus nóminas a empleados exclusivos del accionista (servicio doméstico, jardineros, seguridad privada, construcciones y mantenimiento), y en sus operaciones contemplan gastos privativos del accionista (viajes familiares de recreo, compras de bienes y servicios etcétera). No es este el caso del ISR sobre las personas naturales que tributan de acuerdo a ingresos fijos verificables.

Algo semejante ocurre con el IUSI. Los avalúos de las propiedades se registran según una declaración original de

4. En este caso la Superintendencia de Bancos y su Intendencia de Verificación Especial, para efectos de control de lavado de dinero y de prácticas de corrupción.

los propietarios y de acuerdo a una clasificación también anacrónica. Las operaciones de compra/venta, para efectos del IUSI pero también del pago del IVA, se inscriben a un valor nominal muy por debajo del valor real. En el caso de viviendas de clase media y media alta el registro nominal fluctúa en torno al 10% del valor real. En el caso de residencias de clase alta, edificios comerciales y grandes propiedades rústicas (fincas), la distancia entre registro nominal y valor real puede ser 1 a 100.⁵

De nuevo, en este caso, son los propietarios de clase media y clase media baja, que adquirieron su vivienda dentro los programas del FHA y los proyectos habitacionales del Estado (antes BANVI, ahora FOGUAVI) quienes tributan valores reales, pues la autoridad tributaria domina la información de base. Paradójicamente, analizados de manera individual, viviendas de colonias populares, como Proyecto 4-4 y

5. El ahora alcalde de la ciudad de Guatemala, Álvaro Arzú (2004-8, 2008-12, 2012-16), emprendió un esfuerzo de cobro y actualización del IUSI, con las limitaciones que tiene la ley vigente. Mediante técnicas de fotografía aérea demandó pagos por mejoras y ampliaciones de bienes inmuebles, y a través de registros de cuentas bancarias estableció diferencias entre registros nominales de compra/venta y valores reales. No obstante, carece de fuerza legal para, coercitivamente, ajustar los pagos reales. Si ese ajuste se hiciera, sin necesidad de aumentar las tasas impositivas, el impacto de la recaudación sería significativo.



Primero de Julio, aportan un IUSI superior a las torres de edificios ubicados en zonas residenciales (zonas 9, 10, 14, 15, 16, carretera a El Salvador) y las grandes plantaciones agroindustriales.

Esa organización de la economía reforzó en la segunda mitad del siglo XX una red de monopolios y oligopolios en la agroindustria (azúcar y pollo), la industria (cemento, cerveza y licores), el comercio (importación de fertilizantes y medicinas) y las telecomunicaciones (televisión, radio). Formal y legalmente no existen los monopolios y oligopolios, pero la información empírica indica lo contrario.

Con la promoción de las privatizaciones, durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000) los viejos monopolios estatales de la energía eléctrica, la telefonía, el ferrocarril, el correo postal, los silos agrícolas y otros, siguieron siendo monopolios o pasaron a ser oligopolios sólo que bajo el control de corporaciones privadas, locales y extranjeras, resultando a veces mucho más gravosas para los usuarios y consumidores por la ausencia de un marco regulatorio de cumplimiento de calidades, racionalidad de tarifas y eficiencia de los servicios.

Por otro lado, los subsidios y estímulos productivos diseñados para la pequeña y mediana empresas artesanales,

industriales, agrícolas y de servicios, se distorsionaron. Basta ver los estados financieros del Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA) que, al momento de ser clausurado, mostraban que más del 80% del crédito era incobrable y, justamente, los deudores morosos eran grandes productores de algodón, entre otros.

Con cada cambio de gobierno, los empresarios, convertidos en grupos de presión (gremiales y familiares), buscaron, como premisa asegurarse el mantenimiento del estatus quo. Lo hicieron financiando campañas electorales para luego tener derecho de picaporte con las más altas autoridades. Y lo hicieron también seleccionando de entre sus ejecutivos y líderes gremiales a quienes les representaran en las carteras ministeriales del área económica y financiera de la administración pública.

Como por regla general los salarios directos en el servicio público del más alto rango son, sobre todo en los últimos 30 años de régimen democrático, notablemente inferiores a los que reciben la cúpula de ejecutivos de las corporaciones (en una relación indicativa de 1 a 4), los ingresos de los futuros ministros son entonces compensados a través de bonos (llamados vulgarmente "dobletes") por parte de los gremios o, incluso, directamente por las grandes corporaciones. No era de extrañar, por tanto, que el ministro así nombrado



estuviese siempre en disponibilidad de atender la llamada telefónica o la visita personal de quienes pagaban en realidad su salario, y de procurar, de manera prioritaria y eficaz, cumplir sus peticiones. Era un asunto de lealtades controladas por medio de la retribución y –abandonado el alto cargo ministerial- las seguridades de reinserción social y económica en las empresas de las cuales provenían, quizá gozando, esta vez, de mayores prebendas y hasta participación en las acciones.

Como fuese, la legislación dejó en manos de los ministros de Economía y Finanzas la determinación de muchos de los márgenes arancelarios y fiscales. Y en el poder decisorio del Presidente de la República descansaron –incluso por mandato Constitucional- las facultades de exonerar impuestos.⁶

Un ejemplo del empleo de la política arancelaria para privilegiar al mayor de los oligopolios, es el Acuerdo Gubernativo 701-94, del 24 de noviembre de 1994. Con el declarado propósito de “contrarrestar los efectos de la

6. Por ejemplo, en la Constitución Política de la República, promulgada en 1985, una de las 25 funciones expresamente asignadas al Presidente de la República es “Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo”. (Artículo 183, inciso r.)

situación de desorganización de mercado originada por la importación de aves de corral muertas provenientes de terceros países”, el Acuerdo establece, en el primer artículo, aranceles del 45% para nueve productos avícolas de alta demanda y de 5% para otros dos (procesados). Sin embargo en el artículo tercero del mismo Acuerdo exceptúa “de los gravámenes anteriores, la importación de 300 toneladas métricas mensuales de los productos comprendido en los incisos arancelarios a que se refiere el Artículo 1º de este Acuerdo, que tengan un Arancel del 45%”, sujetándola “al derecho arancelario que especifica para esos incisos el SAC (Sistema Arancelario Centroamericano) 20%”.⁷ Desde luego, solo una empresa tenía tal volumen de importación y, en consecuencia, era la beneficiaria exclusiva de esa disposición.

Ese patrón de política económica, pues el ejemplo anterior tiene justamente ese propósito ilustrativo, ha dado lugar a la proliferación de densas redes informales de poder que atrapan y debilitan la institucionalidad del Estado, incluyendo sobre todo su capacidad de recaudación tributaria. Bajo

7. El Acuerdo está firmado por el presidente Ramiro de León Carpio, la ministra de Fianzas Públicas, Ana Ordóñez de Molina, y el ministro de Economía, Eduardo González Castillo. Fue publicado en el *Diario de Centroamérica* el 28 de noviembre de 1994, página 706.

el entendido que la burocracia operaba por estímulos de granjerías, agasajos y sobornos, se fue imponiendo una ley no escrita que acabó enmarañando y entorpeciendo la propia actividad empresarial. Yendo más allá: cualquier

Recuadro 1

Las reformas de 2000: impacto en los ingresos tributarios

- Impuesto sobre pasajes aéreos internacionales y Ley Orgánica del INGUAT. Su contribución a los ingresos tributarios pasa del 0.5% al 1%.
- Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. Con la reforma, su aporte se aproxima al 2% del total de ingresos tributarios. Antes de la modificación de la tasa representaba el 1.2%.
- Impuesto de timbres fiscales y de papel sellado especial para protocolos. Podría superar el 2.5% de los ingresos después de las reformas. Constituía el 1.97%.
- Impuesto sobre productos financieros. No es significativa su contribución a los ingresos tributarios por la baja modificación de la tasa.
- Impuesto sobre la renta. Fue la reforma más importante. Un incremento del 6% en la recaudación, que hizo que el ISR pasara a constituir el 20% de los ingresos tributarios. Eso significaba un aumento de 0.8% en la carga tributaria.
- IVA. Su participación en los ingresos tributarios había subido del 37.6% en 1994 al 50.5% en 1999. Las reformas de junio de 2000 no tuvieron mayor significación, sólo cambiaron la modalidad financiera de cobro, permitiendo al fisco obtener un financiamiento en el corto plazo.

En el Apéndice 4 puede compararse las distintas proyecciones elaboradas por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal con base en estimaciones del Banco Mundial.

Recuadro 2

Agenda de negociación sin acuerdo en el Pacto Fiscal

- Eliminación de privilegios a la actividad empresarial en zonas francas y maquilas. Las exoneraciones por derechos arancelarios en 1999 habían alcanzado 1,538.32 millones de quetzales. Pero a cambio de obtener esos recursos potenciales para el fisco, se abría el riesgo de fuga de inversiones hacia El Salvador, Honduras y quizá México. Además de la pérdida de plazas de trabajo. La disyuntiva, entonces era, mayor beneficio fiscal y mayor costo social.
- Incremento del IVA al 12%. Produciría un aumento de 1,3000 millones de quetzales, o sea un 0.8% de aumento de la carga tributaria.¹⁰
- Nueva política de avalúos para cobro del IUSI. La parte más débil en la recaudación del IUSI ha sido el bajo avalúo de los bienes inmuebles, lo cual incide para que el impuesto se ubique dentro de los marginales.
- Prorrogar un año más el IEMA. El IEMA servía para financiar al fisco de forma anticipada, pues el monto pagado en un año se acreditaba al ISR en el año siguiente.
- Revisión Ley SAT para fortalecer su capacidad de recaudación. La evasión fiscal equivale, según los cálculos de organismos financieros internacionales, a una tercera parte de lo que se recauda.

10. La ausencia de un sistema registral y catastral impide una base de cálculo certificada y de aplicación general de los avalúos, a la vez que debilita la certeza jurídica de la propiedad. La Ley de Registro e Información Catastral fue aprobada, finalmente, hasta en 2005.

trámite de naturaleza civil y administrativa en dependencias públicas se enfrentaba al código de la tramitología, el papeleo, las tantas “vueltas” y las largas filas, amén de ofrecer un soborno o “mordida” a las jerarquías y los operadores públicos.

Lugares especialmente críticos siguen siendo las aduanas, las oficinas migratorias, los trámites de licencias de conducir y extensión de pasaportes y visas, las licencias de exportación e importación, los registros de propiedades y patentes de comercio, los procesos judiciales y de investigación penal y directamente las oficinas responsables de la recaudación tributaria.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente (1985 y 1994). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala. Mayo de 1985 y reformas de febrero de 1994.
- Asamblea Nacional Constituyente (1986). *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Decreto número 1-86*. Guatemala, enero.
- Banco de Guatemala (2005). *Indicadores económicos de corto plazo*. Guatemala, diciembre.
- Banco Mundial (1990). Guatemala. *Informe del sector financiero*. 26 marzo.
- Banco Mundial (2000). Guatemala. *Tendencias fiscales y desafíos macroeconómicos*. 6 diciembre. Mimeo.
- Centro de Estudios de Guatemala (2000). *Guatemala hoy*. Reportes de prensa enero-junio.
- Congreso de la República (1970). *Código Penal*. Decreto 2-70 del Congreso de la República de Guatemala.
- Congreso de la República (1973). *Código de Comercio*. Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.
- Congreso de la República (2001). *Código Tributario*. Decreto 20-2001 del Congreso de la República de Guatemala. 2 agosto.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000). *Carta al Ministro de Finanzas Públicas*. 19 junio.
- Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (2000). *Informe sobre el proceso del pacto fiscal y estrategia futura*. 1 septiembre. Mimeo.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal, 1998). *El facto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile, abril.
- Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (1999). *Hacia un pacto fiscal en Guatemala*. 29 diciembre.



- Corte de Constitucionalidad. *Resoluciones sobre temas tributarios y aranceles, años 2001, 2002 y 2003*. Guatemala.
- Foro Nacional del Pacto Fiscal (2000). *Pacto fiscal para un futuro con paz y desarrollo*. 25 mayo.
- Fuentes, Juan Alberto y Maynor Cabrera (2005). *El pacto fiscal de Guatemala: una oportunidad perdida*. PNUD-Guatemala, enero. Mimeo.
- Fundación DESC. Informe Guatemala. *Varios número de 2004 y 2005* (www.fundadesc.org)
- Gamboa Nuria y Bárbara Trentavizi (2001). *La Guatemala posible. La senda del pacto fiscal*. Hombres de Maíz. Abril.
- Gobierno de Guatemala/URNG (1996). *Acuerdos de Paz*. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Serie Política. 3ª Edición, 1998.
- Gutiérrez, Edgar (2004). Con voz propia. *Una estrategia internacional para Guatemala en los albores del siglo XXI*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Enero.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2003). *Proyecto presupuesto general de ingresos y egresos del Estado*. Guatemala. Ejercicio fiscal.
- Palencia Prado, Mayra (2002). *El estado para el capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público*. Flacso-Guatemala, agosto.
- Rosen, H. (1999). *Public finance*. Irwin McGraw-Hill, 5º edition. Boston.
- Superintendencia de Administración Tributaria (1998). *Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria*. Decreto 1-98 del Congreso de la República de Guatemala. Enero.

