

# ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL EN GUATEMALA

JAIME BONET MORÓN\*  
FABIO RUEDA DEVIVERO

## RESUMEN

En este trabajo se analiza el esfuerzo fiscal que realizan los municipios guatemaltecos sobre el recaudo de su principal ingreso tributario, el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). Los resultados del estudio indican que el esfuerzo fiscal municipal es bajo y lejano a su potencial en el caso del IUSI. En gran parte, esta situación se origina por la subvaloración de los avalúos catastrales, la cual se produce principalmente por tres razones: la alta tasa de descuento que se aplica a los valores comerciales; la escasa capacidad local para realizar los avalúos, que lleva a que la práctica común sean los auto avalúos sin verificación alguna, y el pobre registro de los bienes inmuebles. A su vez, el análisis de la información permite afirmar que la recaudación del IUSI registra una distribución espacial muy desigual: una alta concentración alrededor del área metropolitana de la ciudad capital y un pobre desempeño del resto del país. Existe un espacio importante para aumentar la recaudación del IUSI a través de la optimización del registro, la actualización de

---

\* Jaime Bonet Morón es gerente del Banco de la República, Sucursal Cartagena. Fabio Rueda DeVivero es estudiante de doctorado en Economía en Syracuse University. Correos electrónicos: jbonetmo@banrep.gov.co y faruedad@syr.edu. Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y suministro de bases de datos de José Larios. De igual manera, quieren expresar sus agradecimientos a Yasmín Portillo y a los funcionarios de la Dirección de Catastro y Bienes Inmuebles (Dicabi) y de las municipalidades de la Ciudad de Guatemala, Panajachel, Patzún, Santa Catarina Pinula y San Lucas Sacatepéquez. El trabajo también se enriqueció gracias a los comentarios de Alexandra Gallo y Emilio Pineda. Fecha de recepción: agosto 20 de 2013; fecha de aceptación: noviembre 17 de 2013.

los avalúos, algunos cambios en las regulaciones vigentes y mejoras en la administración del tributo.

**Palabras clave:** Guatemala, impuesto predial, IUSI, capacidad tributaria, municipio.

**Clasificaciones JEL:** H71, H77, O23.

## ABSTRACT

### *Fiscal Effort of Guatemalan Municipalities*

This paper examines the fiscal effort of Guatemalan municipalities with respect to their most important source of tax revenues, the Tax on Real Estate (Spanish acronym IUSI). Our results show that fiscal effort is low and far from its potential in the case of IUSI. Mainly, this situation is due to the undervaluation of property appraisals for three reasons: the high discount rate applied to property values; low capacity to undertake the valuation of real estate, so that self valuation without verification is a common practice, and poor registration of real estate property. From our analysis of available information we also conclude that the collection of IUSI has a very skewed spatial distribution: high concentration around the metropolitan area of the capital and poor performance in the rest of the country. There is ample space to increase IUSI collection through better registration of real estate property, improvement of valuation, some changes in existing regulations and improvement in tax administration.

**Key words:** Guatemala, real estate tax, IUSI, fiscal capacity, municipality.

**JEL Classifications:** H71, H77, O23.

## I. INTRODUCCIÓN

Según diversos estudios que estiman el desempeño fiscal entre países usando diferentes metodologías y momentos en el tiempo, Guatemala se caracteriza por su bajo esfuerzo fiscal. En el trabajo pionero de Lotz y Morss (1967), Guatemala se

ubica en las últimas posiciones en un escalafón de mayor a menor para una muestra de 72 países. Las estimaciones realizadas por Pessino y Fenochietto (2010) mantienen el esfuerzo fiscal guatemalteco en las posiciones inferiores del escalafón (posición 91 en una muestra de 96 países). Finalmente, Cottarelli (2011) estima el esfuerzo fiscal para países con similares niveles de ingresos: en el grupo de países de ingreso medio bajo, en el cual se ubica Guatemala, se calcula que la mediana del esfuerzo fiscal es del 63%, mientras que el esfuerzo guatemalteco alcanza un 38%.

El esfuerzo recaudatorio de Guatemala es fundamentalmente realizado por el gobierno central. Una elevada porción del recaudo (97,7% en 2009) y de la presión tributaria total (10,85% de un total estimado en 11,1% en 2009) se concentra en este nivel de gobierno. Ello implica que la tributación local guatemalteca es particularmente baja: no superó el 0,25% del PIB en 2009. Este esfuerzo tributario local es pobre aun comparado con los otros países centroamericanos, una región que tradicionalmente exhibe una baja tributación. Para el período 1998-2002, Espitia (2004) estimó una presión tributaria local promedio para Guatemala del 0,1% del PIB, la más limitada cuando se compara con Honduras (0,9%), Nicaragua (0,8%), El Salvador y Panamá (0,5%), y Costa Rica (0,3%).

Esta tendencia de baja tributación local en Guatemala ha estado acompañada de un proceso de descentralización del Estado que se inició en la década de 1980 y que fue ratificado y profundizado en los Acuerdos de Paz de 1996. A pesar de que ha habido avances en el frente político con la elección popular de alcaldes, la descentralización del gasto no ha progresado con la misma velocidad. Por ejemplo, las estimaciones de Daughthers y Harper (2007) señalan que mientras que el 11,5% del gasto público de 1985 lo efectuaban los gobiernos regionales, ese mismo porcentaje se ubicó en 10,3% en 2004. Por otra parte, el índice de madurez de la descentralización estimado por estos autores ubicó a Guatemala en el fondo de la distribución de una muestra de 14 países de América Latina, junto con Panamá, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua.<sup>1</sup>

Estas tendencias en descentralización y recaudación llevan a que la principal fuente de financiamiento de los municipios guatemaltecos sean las transferencias, las cuales representan en promedio el 50% de los ingresos totales municipales. Con frecuencia se argumenta que la elevada dependencia de las transferencias

---

<sup>1</sup> El índice de madurez evalúa cuán apropiada o efectiva ha sido la descentralización en cinco esferas clave: la descentralización política, la asignación del gasto, la tributación subnacional, las transferencias intergubernamentales y la gestión de la deuda subnacional (Daughthers y Harper, 2007).

genera pereza fiscal en las municipalidades. Es decir, que el bajo esfuerzo fiscal sería la consecuencia del desincentivo que tendrían los municipios para generar recursos propios, en la medida en que reciben recursos del gobierno central que les permiten financiar su gasto operativo y apalancar sus inversiones. Ello sin tener que cargar con el costo político de gravar y forzar el cobro de impuestos a los ciudadanos bajo su jurisdicción.

Las finanzas públicas de los municipios guatemaltecos han sido objeto de estudio en los últimos años. En 2001 se realizó un foro nacional sobre el tema con el auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). En ese contexto, en cuanto a los ingresos municipales específicamente, el trabajo presentado por Ramírez (2001) concluyó que se debía procurar que las transferencias no incentivaran la pereza fiscal. Para ello, la autora consideraba necesario que se incluyera dentro de los criterios de redistribución el potencial de recaudación tributaria. Si bien el estudio sugiere formas para calcular el potencial, no se presenta una estimación del mismo.<sup>2</sup>

La revisión de la literatura especializada existente permite señalar que en el análisis del esfuerzo fiscal local en Guatemala ha estado ausente la cuantificación del potencial de las bases tributarias y de la magnitud del uso que de ellas se está haciendo. Sin ello, cualquier análisis del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales estará incompleto, pues de este modo no se puede estimar el desempeño recaudatorio municipal ni hasta qué punto se podría incrementar.

El objetivo central de este trabajo es analizar la capacidad fiscal de los municipios guatemaltecos. Para ello se estima el Índice de Uso de Potencial Fiscal (IUPF) del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios. Dada la mayor disponibilidad de información e importancia en el agregado nacional, a lo largo del trabajo se examinará de forma recurrente la municipalidad de la Ciudad de Guatemala por separado del resto de los municipios.

Los resultados del estudio indican que el esfuerzo fiscal municipal es bajo y lejano a su potencial en el caso del IUSI. En gran parte, esta situación se origina por la subvaloración de los avalúos catastrales, la cual se produce principalmente por tres razones: i) la alta tasa de descuento que se aplica a los valores comercia-

---

<sup>2</sup> Existe otra serie de trabajos que se han centrado en la descripción y caracterización de la estructura de las finanzas públicas: Balsells (2001), Pérez (2001), Pereira (2002), Eguino (2002), Perazzo (2002), Espitia (2004), Huerta (2006), Stein et al. (2008) y Espitia y Pineda (2008).

les, ii) la escasa capacidad local para realizar los avalúos, que lleva a que la práctica común sean los auto avalúos sin verificación alguna y iii) el pobre registro de los bienes inmuebles. De igual manera, se encontró que la recaudación del IUSI registra una distribución espacial muy desigual: una alta concentración alrededor del área metropolitana de la ciudad capital y el resto del país con un pobre desempeño.

El documento está organizado en cinco secciones. La segunda presenta una breve descripción de la concepción y estructuración de la descentralización en Guatemala, mientras que la tercera expone algunos hechos estilizados de las finanzas municipales guatemaltecas. La cuarta sección contiene los resultados del esfuerzo fiscal municipal y la quinta esboza algunas reflexiones finales.

## II. LA DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA

La arquitectura actual de la descentralización en Guatemala tiene sus cimientos en la Constitución Política de 1985. En diferentes artículos se le otorga a esta política un papel importante en la organización del Estado y en la promoción de los procesos de desarrollo del país. El artículo 76 establece que la administración del sistema educativo será descentralizada; el artículo 119 define como una de las obligaciones del Estado promover sistemáticamente la descentralización económica administrativa con el fin de alcanzar un desarrollo regional balanceado; el artículo 224 explícitamente afirma que la administración del Estado será descentralizada, y el artículo 253 señala que los municipios son instituciones autónomas.

Administrativamente, Guatemala estaba dividida en 22 departamentos y 333 municipios en 2009.<sup>3</sup> El artículo 231 de la Constitución Política crea la Región Metropolitana, conformada por la Ciudad de Guatemala y su área de influencia. Posteriormente, el Decreto 70-86 especificó las restantes siete regiones que existen en la actualidad, en cuya definición primaron criterios eminentemente geográficos.<sup>4</sup> A la cabeza de los departamentos están los gobernadores, quienes son

<sup>3</sup> Año para el cual se tomó la información utilizada en el presente estudio.

<sup>4</sup> Región I o metropolitana: departamento de Guatemala; Región II o Norte: Alta y Baja Verapaz; Región III o Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso; Región IV o Suroriente: Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; Región V o Central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla; Región VI o suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepequez; Región VII o Noroccidente: Huehuetenango y Quiché; Región VIII o Petén: departamento de Petén.

designados por el presidente. Los municipios, en cambio, son dirigidos por el Concejo Municipal, cuyo presidente es el alcalde, quien, al igual que los síndicos y concejales, es elegido mediante voto popular por periodos de cuatro años y con posibilidad de reelección.

Los municipios están facultados para asociarse con otro u otros en procura de cumplir con sus funciones de manera óptima, y pueden pertenecer simultáneamente a más de una mancomunidad. Sus competencias están también consignadas en el Código Municipal. Allí se diferencian dos tipos de competencias, las propias y las delegadas. Estas últimas corresponden a las que de común acuerdo con el gobierno nacional, por solicitud de cualquiera de las dos partes y estando garantizado su financiamiento, le son encomendadas a un municipio. Las propias son uniformes y obligatorias para todas las municipalidades.

En salud y educación, la Constitución establece que se trata de servicios que deben prestarse de manera descentralizada; sin embargo, el Código Municipal restringe la participación del municipio a los niveles de preprimaria y primaria en educación, y no hace ninguna mención a funciones propias en salud. La prestación de estos dos servicios en la práctica sigue centralizada. Como lo reseñan Gómez-Sabaini y Geffner (2006), en educación la intervención de los municipios se restringe al financiamiento de servicios de apoyo, como la construcción y el mantenimiento de establecimientos educativos y/o el financiamiento parcial de maestros. En salud, la única participación que tienen los municipios abarca el programa de Asociaciones Pro-Salud Municipal (Aprosam), cuyo alcance ha sido limitado, pues no existe una estrategia para implementarlo. Las municipalidades no intervienen en la administración de recursos humanos ni físicos de este sector, ni existen disposiciones legales que obliguen a los entes sectoriales responsables a que las involucren.

Otro componente relevante de la descentralización tiene que ver con el financiamiento de los municipios, el cual se puede separar en tres grandes fuentes: transferencias, recursos propios y endeudamiento. Las transferencias provienen de aportes del Estado y de participaciones en el recaudo de los impuestos sobre el valor agregado, sobre la circulación de medios de transporte terrestres, marítimos y aéreos, y sobre el impuesto al petróleo y sus derivados.

Los ingresos propios tienen origen tributario y no tributario. Los primeros corresponden a cuatro impuestos cuyo cobro, administración y usufructo fueron cedidos por el gobierno nacional a los municipios. Ellos son: el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI), el boleto de ornato, el que grava la extracción de produc-

tos y el de establecimientos productivos.<sup>5</sup> Por su parte, el segundo grupo abarca un amplio número de tasas y derechos que cobran los municipios por los servicios que prestan a la comunidad. A diferencia de los impuestos, estos sí pueden ser creados y definida su tarifa por parte de los concejos municipales. Los municipios también están facultados para cobrar contribuciones por mejoras, que se originan cuando se produce la valorización de una propiedad producto de la realización de una obra pública. El valor de la contribución no puede ser superior al valor de la obra y lo que cada propietario paga debe ser proporcional a la valorización de su propiedad. Los municipios también pueden percibir ingresos de capital, por ejemplo, de la venta de bienes propios o derivados de utilidades de inversiones municipales o de empresas públicas en las cuales tenga participación el municipio.

### III. ALGUNOS HECHOS ESTILIZADOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE GUATEMALA

Con base en los datos de SIAF-MUNI,<sup>6</sup> consolidados a diciembre de 2009, en esta sección se describen las características más importantes de las finanzas municipales en Guatemala.<sup>7</sup> Una primera revisión de los ingresos totales permite identificar que el principal rubro lo constituyen las transferencias, las cuales representaron en promedio el 48% de los ingresos totales municipales en 2009. Le siguen a estos los recursos propios, que representan el 28,4%, y otros ingresos, que dan cuenta del restante 23,6%. En el grupo de los otros ingresos se contabilizan los recursos provenientes de créditos, los recursos gestionados por el gobierno municipal ante los diferentes fondos de inversión que existen en el país, como

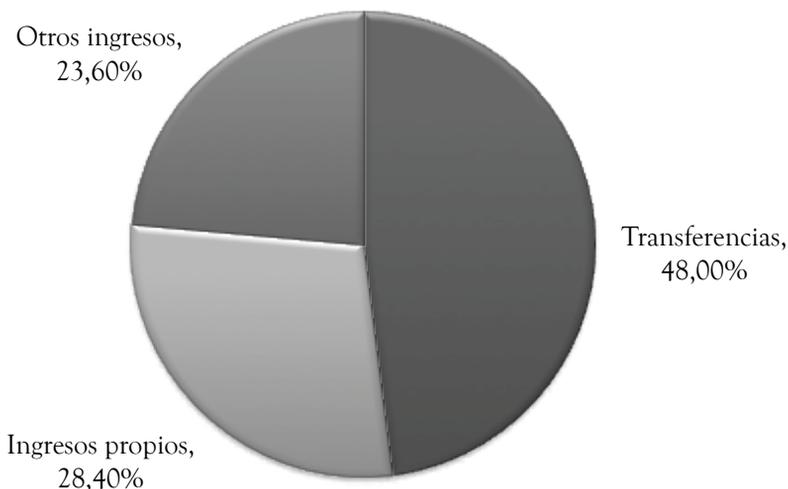
---

<sup>5</sup> El IUSI es un impuesto que grava la propiedad y se tratará en detalle en secciones subsiguientes. El boleto de ornato grava los ingresos cuando estos son superiores a GTQ 300 a la semana (US\$37,2 de acuerdo con la tasa de cambio promedio de 2010). Los arbitrios sobre actividades económicas y extracción de productos gravan, como su nombre lo sugiere, el desarrollo de actividades económicas o productivas dentro de la jurisdicción del municipio y su extracción para la venta en otros municipios. Los municipios cuentan para ello con planes de arbitrio que definen la tasa que corresponde según la actividad que realice la empresa. Para mayores detalles, véase Gómez-Sabaini y Geffner (2006).

<sup>6</sup> Es un sistema de información en línea que lleva el registro mensual de las ejecuciones presupuestales municipales desde 2006 hasta la fecha. La cobertura es del 100% de los municipios. El sistema es administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas y ha contado con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>7</sup> Se suprimieron cinco municipios por claras inconsistencias en su información: San Miguel Tucurú (Alta Verapaz), Dolores (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), San Diego (Zacapa) y Granados (Baja Verapaz).

GRÁFICO 1  
 Guatemala: Composición de los ingresos municipales, 2009



**Fuente:** Estimaciones propias con base en SIAF-MUNI.

los Fondos de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz), el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) y el Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade),<sup>8</sup> y algunos otros de naturaleza no recurrente (Gráfico 1).

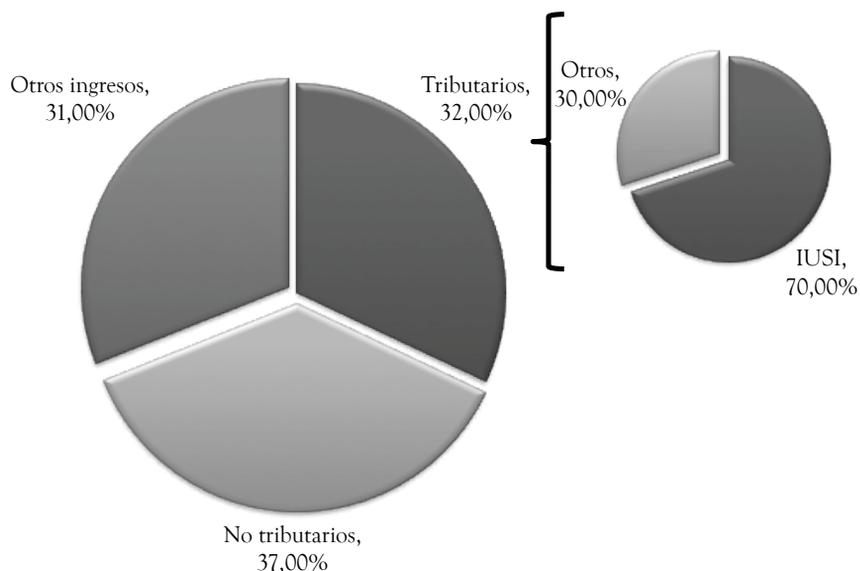
Dentro de los ingresos propios predominan los ingresos no tributarios con una participación del 37%. Como puede verse en el Gráfico 2, le siguen los tributarios con el 32% y otros ingresos propios con el restante 31%. Los no tributarios corresponden a las tasas y derechos que cargan las municipalidades por los servicios que le prestan a la comunidad. Los tributarios se derivan de los cuatro impuestos que tienen potestad de cobrar, de los cuales el IUSI aporta el 70% de la recaudación. Los otros ingresos corresponden a contribuciones por mejoras, venta de activos o utilidades de empresas en las cuales el municipio tiene participación.

El Gráfico 3 muestra que la mayor porción del gasto municipal se destina a inversión (aproximadamente un 58% del total). Un 32,5% del gasto total está

<sup>8</sup> Para mayores detalles sobre los propósitos y operatividad de estos fondos se recomienda consultar Gómez-Sabaini y Geffner (2006).

## GRÁFICO 2

Guatemala: Composición de los ingresos propios municipales, 2009



**Fuente:** Estimaciones propias con base en SIAF-MUNI.

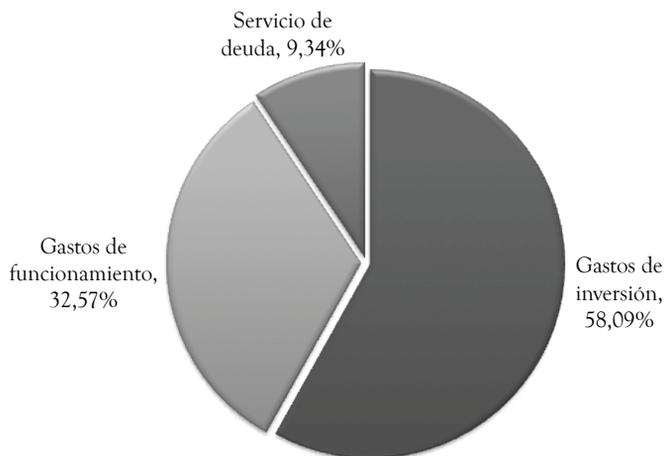
orientado a funcionamiento y el restante 9,5% a diferentes formas de servicio de la deuda. Esta estructura no debe sorprender, ya que la principal fuente de ingresos de los municipios la constituyen las transferencias, las cuales, como se explicó en la sección anterior, están condicionadas a que, en promedio, al menos un 90% se destine a inversión en determinadas áreas.

A pesar de las limitadas responsabilidades de gasto que tienen los municipios, existen desequilibrios verticales. El indicador de autosostenibilidad de los gastos de funcionamiento para el agregado de los 333 municipios es del 108%,<sup>9</sup> y solo 23 municipios registraron este indicador por debajo de 100%, lo cual señala que son los únicos que están en capacidad de financiar su funcionamiento con ingresos propios.

<sup>9</sup> El indicador de autosostenibilidad se estima como la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos propios e indica qué porcentaje de los gastos es financiado por los ingresos propios municipales.

## GRÁFICO 3

Guatemala: Distribución de los gastos municipales en grandes rubros, 2009



**Fuente:** Estimaciones propias con base en SIAF-MUNI.

La deuda municipal registrada con Instituto de Fomento Municipal (Infom) a diciembre de 2009 equivalía al 0,6% del PIB. Sin embargo, un estimativo de la deuda total efectuado por Huerta (2006), incluida la contraída con bancos comerciales sin garantía de Infom, la situaba en un 1,16% en 2005. Utilizando criterios de solvencia financiera y sostenibilidad de la deuda, se estableció que, a diciembre de 2009, había 43 municipios en estado crítico, que equivalen al 13% del total y concentran el 18% del total de la deuda.<sup>10</sup> Tal condición está dada más por una situación de iliquidez que por un abultado volumen de deuda.

Ahora bien, las tendencias hasta el momento descritas no son homogéneas a lo largo del territorio. Para evaluar la heterogeneidad se definió una tipología de municipios con base en el tamaño poblacional, a partir del cual se analizó la distribución espacial de los principales indicadores financieros.<sup>11</sup> Este análisis per-

<sup>10</sup> Los criterios financieros empleados para definir los indicadores de solvencia financiera y sostenibilidad de la deuda han sido incluidos en el Anexo.

<sup>11</sup> Para la definición de los rangos poblacionales se empleó el criterio de optimización de Jenks, también conocido como *Jenks Natural Breaks Optimization*. Se trata de un método de clasificación de datos que divide una distribución en intervalos o categorías de manera tal que se obtenga la menor varianza intragrupos y la mayor varianza intergrupo posible.

mitió establecer siete categorías o tipos de municipios, tal como se muestra en el Cuadro 1.

En el lado de los ingresos surgen patrones muy claros, ya que a mayor tamaño del municipio existe: i) una mayor capacidad para generar recursos propios, ii) un mayor peso del IUSI dentro de los ingresos tributarios y iii) una menor dependencia de las transferencias. En lo concerniente a la generación de recursos propios, se puede observar que los municipios con población menor a 20.000 habitantes recaudan menos del 10% de sus ingresos totales. Esta participación aumenta a aproximadamente un 14% para los que tienen entre 20.001 y 50.000 habitantes y a un 16% para el rango que tiene como techo 80.000 habitantes. En los dos rangos siguientes, que tienen como límite superior 120.000 y 200.000 habitantes respectivamente, la participación se sitúa por encima del 25%, y se acerca al 50% en aquellas municipalidades cuya población abarca entre 200.001 y 600.000 habitantes (Mixco, Villa Nueva, Cobán, San Pedro Carchá y San Juan Sacatepéquez). Finalmente, en la Ciudad de Guatemala la participación se situó en un 60,1% en 2009 (Gráfico 4).

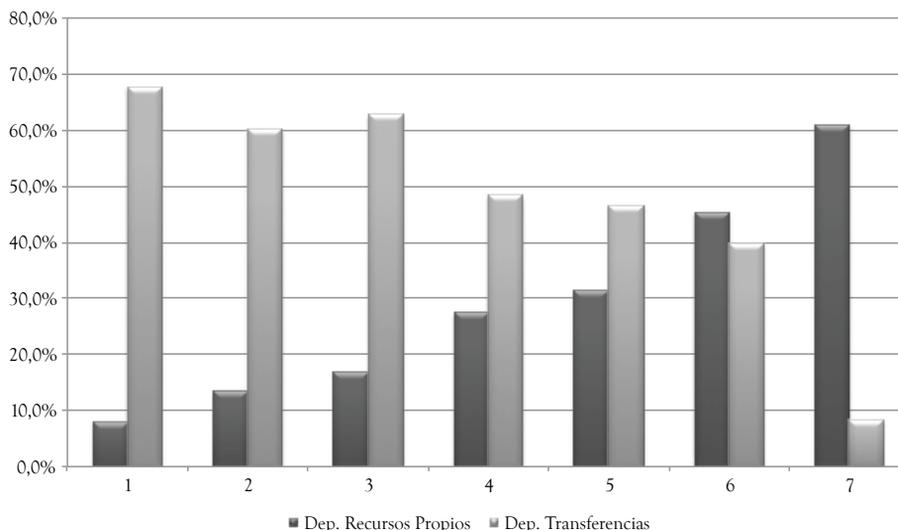
La cara opuesta la constituye la dependencia de las transferencias, porque se observa un patrón inverso entre el peso de estas y el tamaño del municipio. En los

CUADRO 1  
*Tipología de municipios, participación en el total  
de municipios y de población*

Rango de población	Tipo	Número de municipios	Part. (%) en el total de municipios	Población	Part. (%) en el total de la población
2.000 – 20.000	1	128	38,4%	1.506.129	10,7%
20.001 – 50.000	2	128	38,4%	4.167.042	29,7%
50.001 – 80.000	3	41	12,3%	2.456.851	17,5%
80.001 – 120.000	4	20	6,0%	1.991.238	14,2%
120.001 – 200.000	5	10	3,0%	1.342.369	9,6%
200.001 – 600.000	6	5	1,5%	1.568.773	11,2%
Mayor a 600.000	7	1	0,3%	984.655	7,0%

Fuente: Cálculos propios con base en información demográfica del INE.

**GRÁFICO 4**  
*Guatemala: Participación de los recursos propios y las transferencias en los ingresos totales por tipo de municipio, 2009*



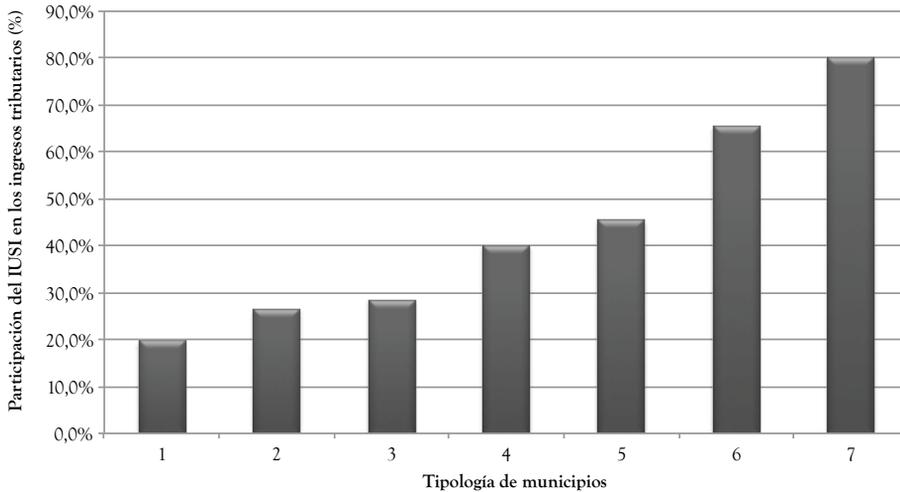
**Fuente:** Cálculos propios con base en SIAF-MUNI.

tres rangos de menos población, que representan aproximadamente el 90% de los municipios, las transferencias responden por el 65% de los ingresos totales. La dependencia decrece a un 50% en aquellos municipios con una población que no supera los 120.000 habitantes, a un 40% cuando el límite es de 200.000 habitantes, se ubica entre un 30% y un 40% para los tres que tienen menos de 600.000 habitantes y asciende a menos del 10% en la Ciudad de Guatemala (Gráfico 4).

Por su parte, el IUSI cobra mayor relevancia a medida que se incrementa el número de habitantes del municipio. Como puede verse en el Gráfico 5, en los municipios con menos de 20.000 habitantes este impuesto constituye, en promedio, el 20% de los ingresos tributarios, y aumenta progresivamente su importancia hasta alcanzar niveles del 65% en los municipios de más de 200.000 habitantes. En Ciudad de Guatemala llega al 80%.

Un aspecto muy diciente del gasto es la capacidad de autosostenimiento del funcionamiento del municipio. Como se mencionó anteriormente, en 2009 úni-

GRÁFICO 5  
 Guatemala: Participación del IUSI en los ingresos tributarios  
 por tipo de municipio, 2009



Fuente: Cálculos propios con base en SIAF-MUNI

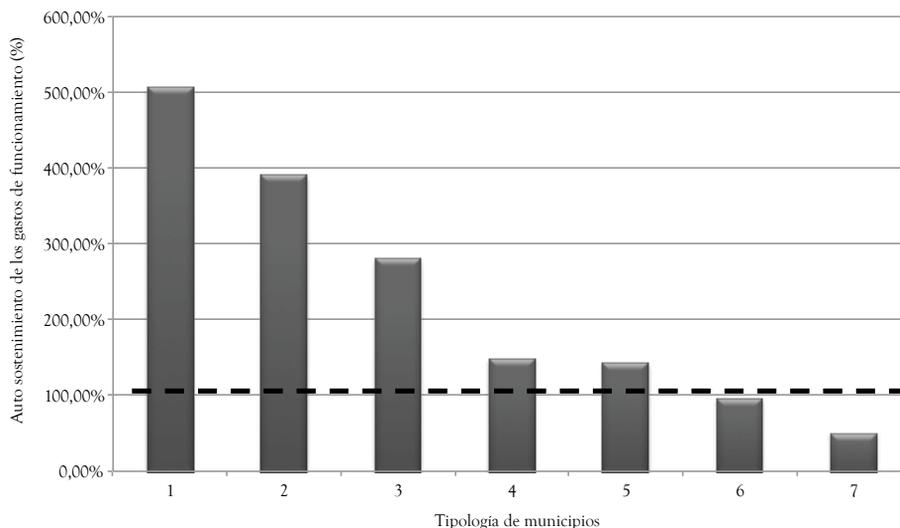
camente 23 municipios (7% del total) estuvieron en capacidad de cubrir los gastos con recursos propios. Como es de esperarse, los municipios más grandes están más cerca de lograrlo que los más pequeños. En estos últimos, los gastos de funcionamiento son en promedio 1,5 veces superiores a sus ingresos propios,<sup>12</sup> cifra que en los intermedios es de aproximadamente tres veces y en los más pequeños de cinco veces (Gráfico 6).

Por otro lado, la deuda tiene un peso mayor que los ingresos totales en los municipios más pequeños; sin embargo, el servicio de la deuda como porcentaje del gasto total crece a medida que aumenta el tamaño del municipio.<sup>13</sup> Mientras que en los municipios de menos de 20.000 habitantes en promedio la deuda equivale

<sup>12</sup> Fueron excluidos de este grupo cuatro municipios debido a inconsistencias en los valores de sus gastos de funcionamiento: Concepción, San Francisco Zapotitlán, San Francisco la Unión y Sololá.

<sup>13</sup> El monto de deuda corresponde exclusivamente a la contraída con Infom, mientras que el servicio de la deuda abarca la deuda total incluidos los créditos sin garantía Infom.

**GRÁFICO 6**  
*Guatemala: Autosostenimiento de los gastos de funcionamiento por tipo de municipio, 2009*

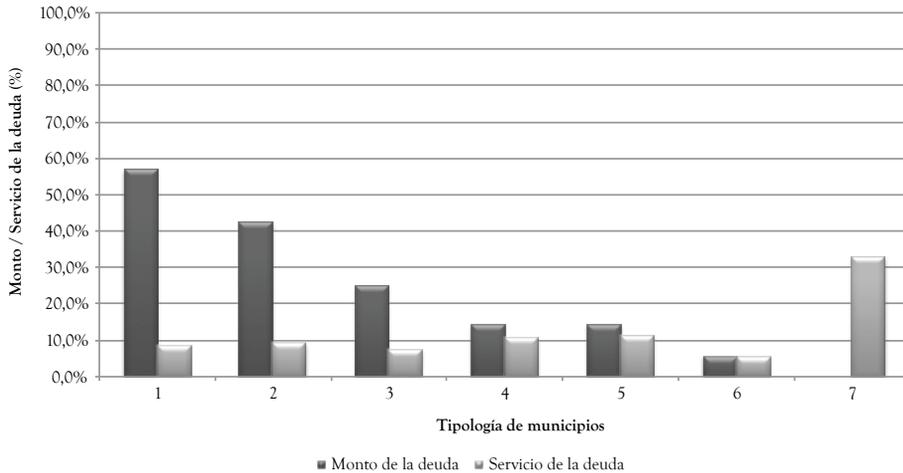


**Fuente:** Cálculos propios con base en SIAF-MUNI.

al 56,7% de los ingresos totales, en los de más de 200.000 es del 5,4%. Por su parte, el servicio de la deuda se incrementa desde el 8,4% de los gastos totales en los municipios más pequeños (menos de 20.000 habitantes) y llega al 32% en la Ciudad de Guatemala. Las limitaciones en la información no permiten una conclusión clara en materia de endeudamiento municipal, lo cual requiere un examen más detallado de las tendencias a partir de cifras de deuda que incluyan tanto el endeudamiento contraído con el Infom como el otorgado por el sector financiero (Gráfico 7).

Otro aspecto que sobresale de las finanzas públicas municipales guatemaltecas es la concentración del recaudo de ingresos tributarios en general y del IUSI en particular. En efecto, la Ciudad de Guatemala concentra el 38% de los primeros y el 40% del segundo. Además, en los seis municipios que tienen más de 200.000 habitantes se concentra, respectivamente, el 58% y el 65% de los mismos. Median-

GRÁFICO 7  
Guatemala: Monto y servicio de la deuda por tipo de municipio,  
2009



Fuente: Cálculos propios con base en SIAF-MUNI.

Notas: La Ciudad de Guatemala (único municipio tipo 7) no registra monto de la deuda, por cuanto las cifras provienen de SIAF-MUNI y allí sólo se contabiliza la deuda con Infom o con garantía de esta entidad. La deuda de la ciudad capital corresponde en su totalidad a la banca comercial.

te el Índice de Herfindahl-Hirschman (HH)<sup>14</sup> se corrobora esta concentración. El Cuadro 2 presenta el valor estimado del índice para 2008 y 2009 en el caso de los ingresos tributarios y de 2009 para el recaudo del IUSI. Las estimaciones se realizaron para tres escenarios: i) incluidos todos los municipios, ii) excluida la Ciudad de Guatemala y iii) excluidos los municipios de más de 200.000 habitantes. Los resultados permiten afirmar que, al eliminar la capital y los municipios más gran-

<sup>14</sup> El índice de Herfindahl-Hirschman ha sido usado extensamente en organización industrial para estimar qué tan concentrado está un mercado entre las empresas que participan de él. La fórmula del índice es:

$$HH = \sum_{i=1}^N S^2$$

Donde S es la participación *i* en el total y N el tamaño de la muestra. Este índice tiende a disminuir (menor concentración) en la medida en que más unidades o agentes económicos participen de la distribución de una variable y/o que esta se reparta más igualitariamente entre ellos.

**CUADRO 2**  
*Índice Herfindahl-Hirschman (HH) para el recaudo  
 de ingresos tributarios e IUSI,  
 2008-09*

	Tributarios (2008)	Tributarios (2009)	IUSI (2009)
Todos los municipios	0,1669	0,1753	0,2115
Todos los municipios menos Ciudad de Guatemala	0,0639	0,0630	0,1055
Todos los municipios excluidos los de más de 200.000 habitantes	0,0332	0,0318	0,0600

**Fuente:** Cálculos propios con base en SIAF-MUNI.

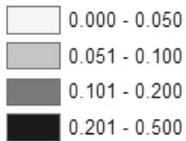
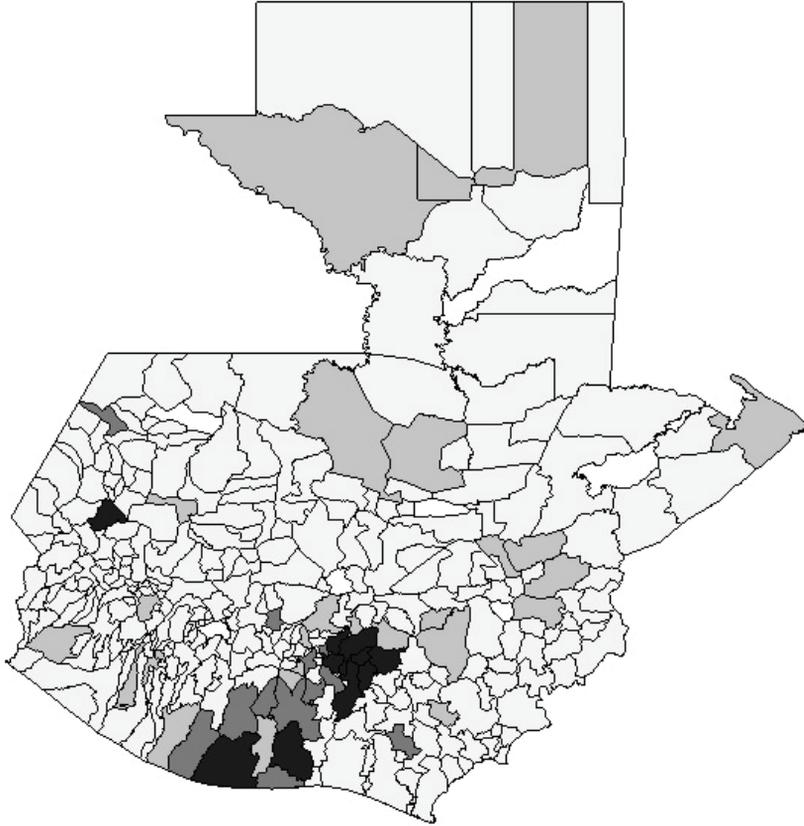
des, se registra una reducción importante en el valor del índice, lo que evidencia el papel concentrador de estas municipalidades en el recaudo tributario local.

Espacialmente se aprecia un predominio de bajas tasas de participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales (menores al 5%). Las tasas de participación superiores al 20% se concentran en los municipios de alrededor del Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala y una franja que se extiende desde la capital hacia el suroccidente, hasta la Costa Pacífica, que corresponde en su mayoría a municipios del departamento de Escuintla y algunos de Santa Rosa (Mapa 1).

La distribución de la participación del recaudo del IUSI en los ingresos tributarios muestra nuevamente una concentración del recaudo alrededor de la ciudad capital y su área metropolitana, extendiéndose en esta oportunidad también hacia el sur y suroccidente a lo largo de la Costa Pacífica. En 2009 hubo 87 municipios que registraron cero recaudo del IUSI. Entre ellos se encuentran los 78 que, a diciembre de 2009, aún no habían aceptado el traslado de su manejo, cobro y usufructo. Los restantes nueve tienen como característica que su descentralización se produjo en promedio entre uno y dos años atrás. La gran mayoría de estos municipios se encuentra ubicada geográficamente en el occidente del país, donde se produce entonces una concentración de municipios con recaudos equivalentes a cero (Mapa 2).

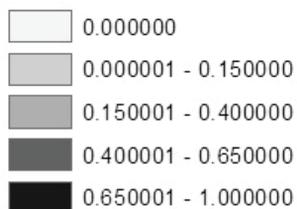
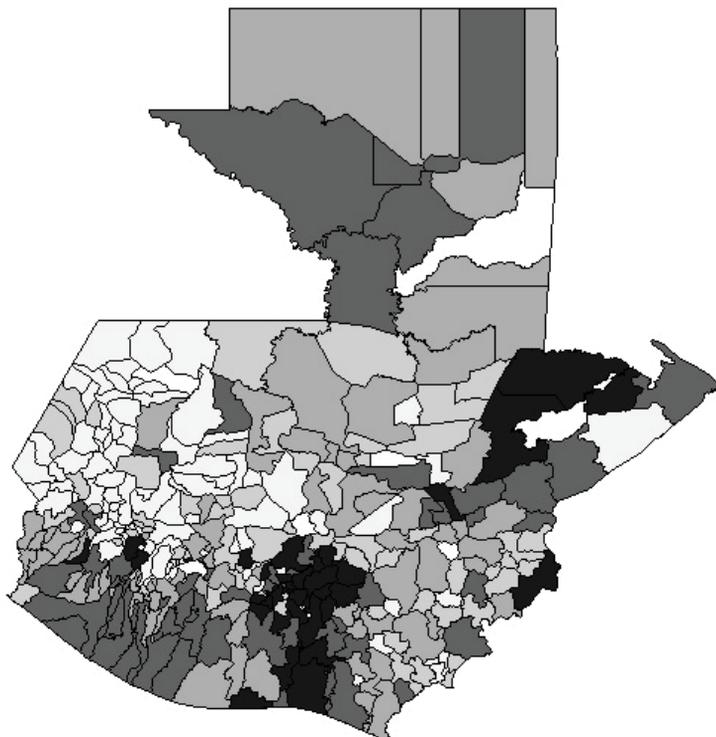
## MAPA 1

*Guatemala: Distribución espacial de la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, 2009*



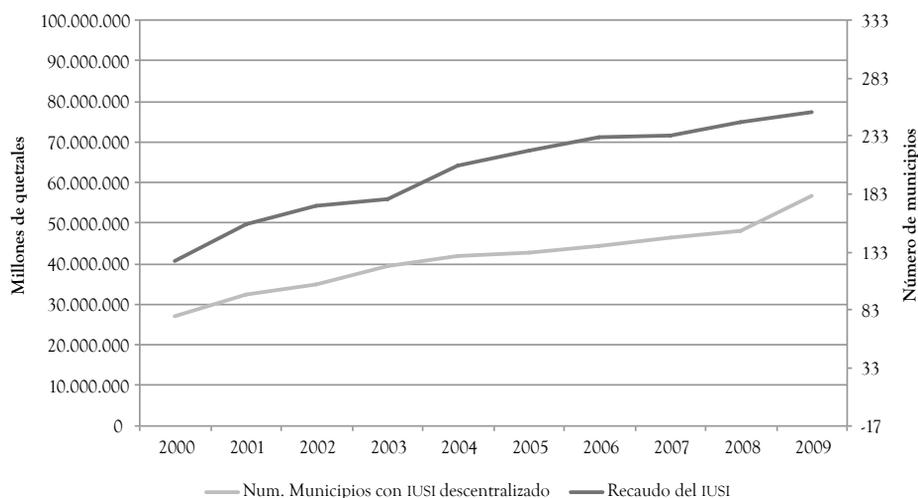
**Fuente:** Elaboración propia con base en SIAF-MUNI.

MAPA 2  
*Guatemala: Distribución espacial de la participación del IUSI  
en los ingresos tributarios, 2009*



**Fuente:** Elaboración propia con base en SIAF-MUNI.

GRÁFICO 8  
 Guatemala: Recaudo del IUSI y número de municipios con  
 el IUSI descentralizado,  
 2000-09



Fuentes: Pereira (2010) y DICABI.

Un hecho alentador sobre la recaudación del IUSI es el impacto positivo que ha tenido la descentralización de la administración de este impuesto. Entre 2000 y 2009, el recaudo ha crecido de forma simultánea con el número de municipios que han aceptado la descentralización del IUSI (Gráfico 8). Además, la correlación entre el crecimiento anual del recaudo y el crecimiento anual del número de municipios con el impuesto descentralizado es cercana al 0,7.

En síntesis, se observa que los municipios guatemaltecos dependen de transferencias, poseen poca capacidad para generar recursos propios, en su gran mayoría no son autosostenibles y, en algunos casos, principalmente si se trata de municipios pequeños, registran situaciones críticas de endeudamiento. La excepción la constituyen los municipios de mayor tamaño, los cuales representan tan sólo el 1,8% del número total de municipios y albergan a cerca del 20% de la población. Estos son financieramente más autónomos y concentran porciones muy significativas de los ingresos tributarios totales municipales. A medida que la población del municipio disminuye, el grado de dependencia de las transferencias se incrementa, la generación de ingresos propios baja y el monto de la deuda con relación a los ingresos aumenta.

## IV. EL ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL

En la medida en que existe una amplia literatura con diferentes aproximaciones al esfuerzo fiscal, es importante iniciar su discusión con una revisión de la metodología adoptada en este trabajo. Ello permitirá tener en claro el alcance que se les puede dar a los resultados obtenidos. A continuación se presentan las metodologías empleadas para el cálculo del esfuerzo fiscal municipal en Guatemala y luego se describen los principales resultados.

### A. Aproximaciones metodológicas

Como lo plantean Pessino y Fenochietto (2010), se deben introducir algunas definiciones que orienten el estudio del esfuerzo fiscal. En primer lugar, por capacidad tributaria se entiende la máxima recaudación tributaria que puede lograr un determinado país dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas, mientras que la recaudación tributaria potencial representa la máxima recaudación que puede obtenerse a través del sistema legal vigente. Dada esta definición, la brecha tributaria es la diferencia entre este potencial recaudatorio y el efectivo. Existen dos aproximaciones al esfuerzo fiscal: i) se lo puede estimar como la relación entre la recaudación efectiva y la capacidad tributaria y ii) se lo puede calcular como la relación entre la recaudación efectiva y la potencial. La primera se aborda generalmente usando la carga tributaria, mientras que la segunda requiere la estimación de la base tributaria dentro del esquema legal vigente para calcular los tributos.

Hay restricciones de datos que impiden el uso de ciertas aproximaciones metodológicas para la estimación del esfuerzo fiscal local en Guatemala. Por ejemplo, no se cuenta con información sobre el PIB para los municipios guatemaltecos que permita el cálculo de la carga tributaria municipal. Debido a ello, únicamente sería posible utilizar el Índice de Uso de Potencial Fiscal (IUPF), el cual consiste en estimar un Sistema Tributario Representativo para comparar el recaudo efectivo con el potencial.<sup>15</sup> El IUPF se empleará para evaluar el esfuerzo recaudatorio

---

<sup>15</sup> Según Martínez-Vázquez y Boex (1997), el Sistema Tributario Representativo es una medida de esfuerzo fiscal que fue desarrollada por la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales del gobierno de Estados Unidos (US Advisory Commission on Intergovernmental Relations), la cual relaciona el recaudo efectivo con el

que realizan los municipios en el más importante gravamen bajo su control, el impuesto único sobre inmuebles (IUSI).<sup>16</sup>

El cálculo del IUPF se realiza de la siguiente manera:

$$IUPF_{i,t} = \frac{R_{i,t}}{RP_{i,t}}$$

donde:

$R_{i,t}$ : es el recaudo efectivo del municipio  $i$  en el período  $t$ .

$RP_{i,t}$ : es el recaudo potencial del municipio  $i$  en el período  $t$ .

A su vez, el cálculo de se realiza de la siguiente forma:

$$RP_{i,t} = eB_{i,t}$$

donde:

$e$ : es la tasa nominal del IUSI.

$B_{i,t}$ : es la suma del valor catastral registrado de los inmuebles del municipio  $i$  en el periodo  $t$ .

$i$ : corresponde a los 333 municipios de Guatemala.<sup>17</sup>

$t$ : corresponde al año 2009.

---

recaudo potencial. La principal ventaja de esta alternativa metodológica frente a las que se basan en estimaciones econométricas o en proxys del potencial como el ingreso por habitante, es que esta se centra en estimar de la forma más precisa posible la base gravable del impuesto. La principal dificultad para estimarlo reside precisamente en el tipo y nivel de desagregación de los datos que demanda.

<sup>16</sup> Y no solo en Guatemala. El impuesto a la propiedad es la fuente de ingreso más importante para los gobiernos locales en los países descentralizados, especialmente para los latinoamericanos, aunque en la práctica no resulte como una fuente de ingreso productiva a causa de la falta de capacidad administrativa a nivel local (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2011). Para un análisis de este tipo de impuestos en países de ingresos medios y altos véase Norregaard (2013).

<sup>17</sup> Se excluyeron los municipios de San Miguel Tucurú (Alta Verapaz), Dolores (Petén), Santa Eulalia (Huehuetenango), San Diego (Zacapa) y Granados (Baja Verapaz), por inconsistencias en su información fiscal.

El Decreto 15-98 o Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles establece en su artículo 11 cuatro tasas diferentes de acuerdo con el valor con el cual está inscrito el inmueble (Cuadro 3). El cálculo de se realizó para cada uno de los rangos que establece el decreto que regula el IUSI y al total de cada rango se le aplicó la tasa correspondiente.

El IUPF permite aproximar en qué proporción un Estado o municipio está haciendo uso de su potencial tributario. Este índice enfrenta el reto de realizar una adecuada valoración de la base tributaria. En el caso de los municipios guatemaltecos, el reto es obtener información actualizada sobre el valor de los inmuebles, por lo cual a continuación se explican las fuentes de la información empleada en la estimación.

El recaudo del IUSI se tomó del SIAF-MUNI, un sistema de información en línea que carga mensualmente desde 2006 la información fiscal del 100% de los municipios. Su principal debilidad está en que el registro contable sigue principios de caja y no de causación; es decir, las operaciones se registran en el momento en que tienen impacto en el flujo de caja y no cuando en realidad se producen. La consecuencia que ello tiene para la calidad de información sobre el recaudo del IUSI es que no se puede distinguir cuánto corresponde a la facturación del año que se está analizando y cuánto a la recuperación de la cartera de años anteriores.

El valor registrado de los inmuebles fue suministrado por la Dirección de Catastro y Bienes Inmuebles (Dicabi) del Ministerio de Finanzas Públicas. La principal debilidad de estos datos tiene que ver con la certeza de que sean los actuales, específicamente en el caso de los 255 municipios que a la fecha tienen descentra-

CUADRO 3  
*Tasas vigentes del IUSI*

VALOR DEL INMUEBLE	TASA
	1000
Entre GTQ 2.001 y GTQ 20.000	2 × 1.000
Entre GTQ 20.001 y GTQ 70.000	6 × 1.000
Mayor a GTQ 70.000	9 × 1.000

**Nota:** Como parámetro de comparación, a la tasa de cambio promedio de 2010, GTQ 2.000 corresponden, a us\$248 dólares; GTQ 20.000 a us\$2.482 dólares y GTQ 70.000 a us\$8.686.

lizado el IUSI<sup>18</sup>. En el momento en que los municipios asumen la potestad sobre el impuesto, pueden conducir autónomamente actualizaciones de los avalúos sin tener que reportarlo a ninguna entidad de carácter nacional. En la actualidad, la función de la Dicabi se restringe a brindar apoyo a los municipios en el proceso de descentralización del impuesto y a persuadir a los que se han rehusado a asumirlo.

## B. Resultados del cálculo del IUPF

Una primera mirada a los resultados del IUPF daría la impresión de que se está frente a un modelo de aprovechamiento de bases tributarias y alto esfuerzo fiscal. Sin embargo, el mismo valor del índice desvirtúa que se trate de un dato creíble. Excluida la capital del país, el agregado del resto de los municipios arrojó para 2009 un IUPF de 1,47, lo que implicaría que el recaudo es mayor a su potencial. Sin embargo, la calidad de los datos no permite tener una medición precisa sobre el grado en el cual los municipios guatemaltecos están explotando la base del principal impuesto que tienen a su disposición. En primer lugar, puede ser que los inmuebles se encuentren subvalorados en la Dicabi, ya que los municipios no reportan las actualizaciones catastrales realizadas. En segundo lugar, la contabilidad de caja del SIAF-MUNI podría sobrestimar el recaudo de un año con la recuperación de carteras de períodos anteriores.

Las visitas de campo a los municipios permitieron validar que estos vienen intentando actualizar los catastros. El cuadro 4 muestra la diferencia entre el número total de predios, y el valor catastral registrado en la base de datos de la Dicabi y el actual que maneja la muestra de municipios visitados. La excepción la constituye Patzún, donde desde la descentralización del IUSI en 2005 no se ha puesto en práctica ninguna acción efectiva tendiente a actualizar el registro y/o la valoración de los bienes inmuebles. Con los datos oficiales provenientes de los municipios, el IUPF arroja para ellos valores que distan del reportado para el agregado de los municipios (Cuadro 4).

---

<sup>18</sup> Complementariamente, entre el 13 y el 17 de junio de 2011 se hizo un trabajo de campo de reuniones oficiales con los tesoreros, directores financieros y jefes de catastro de cuatro municipios: Panajachel (Sololá), Patzún (Chimaltenango), San Lucas Sacatepéquez (Sacatepéquez) y Ciudad de Guatemala (Guatemala). En estas visitas se recopiló información actualizada que será presentada a lo largo de los diferentes apartados del presente documento. Para el caso específico de la Ciudad de Guatemala, por su importancia política, económica y demográfica, y dado que fue posible obtener información más detallada para ella que para el resto, será recurrente que sus resultados se presenten por separado.

## CUADRO 4

*Número de predios, valor de los avalúos, recaudo potencial e IUPF, muestra de municipios visitados durante el trabajo de campo, 2009*

<b>Municipio</b>	<b>No. Predios (DICABI)</b>	<b>No. Predios (Municipalidad)</b>
Ciudad de Guatemala	252.240	270.001
Panajachel	1.657	3.130
San Lucas Sacatepéquez	7.967	5.622
<b>Municipio</b>	<b>Vr. Avalúos (DICABI)</b>	<b>Vr. Avalúos (Municipalidad)</b>
Ciudad de Guatemala	20.715.265.137	33.948.870.390
Panajachel	29.940.242	111.542.309
San Lucas Sacatepéquez	2.276.078	729.426.595
<b>Municipio</b>	<b>Potencial IUSI (DICABI)</b>	<b>Potencial IUSI (Municipalidad)</b>
Ciudad de Guatemala	169.957.023	288.929.337
Panajachel	222.528	713.037
San Lucas Sacatepéquez	19.511	6.090.388
<b>Municipio</b>	<b>IUPF (DICABI)</b>	<b>IUPF (Municipalidad)</b>
Ciudad de Guatemala	1,43	0,78
Panajachel	2,83	0,89
San Lucas Sacatepéquez	278,73	0,89

**Fuentea:** Tesorerías, direcciones financieras y oficinas de catastro de los respectivos municipios, cálculos propios.

Salvo para la Ciudad de Guatemala, en los demás municipios no fue posible desagregar del total recaudado cuánto corresponde a la recuperación de la cartera de años anteriores, por lo que no se puede dimensionar qué tanto peso tiene este componente en la generación anual del impuesto. En el caso de la capital, un municipio por sus características único en el país, el impacto no es significativo. Las cifras de 2010 arrojan un IUPF de 0,84 (incluyendo la recuperación de la cartera) y uno de 0,82 (sin recuperación de la cartera).

Las debilidades previamente mencionadas sobre la calidad de los datos afectan la confiabilidad del cómputo del índice. Sin embargo, existen otros elemen-

tos a lo largo del proceso de generación del IUSI que proporcionan indicios de que no se lo está explotando adecuadamente. En primer lugar, en materia de registro de inmuebles, la evidencia permite afirmar que el grado de subregistro podría ser considerable. En 2005 se creó, mediante el Decreto 41-05, el Registro de Información Catastral (RIC), una entidad pública que tiene como misión el registro y la delimitación de todos los predios urbanos, rurales y de reserva natural o indígena del país. En esta tarea no se contempla —la ley no lo estipula— la valoración objetiva de los predios, sino únicamente su registro con el fin de tener certeza jurídica sobre la tenencia.

A 2010 se había hecho el levantamiento catastral en todos los municipios del departamento de Petén más otros 10 municipios, para un total de 22 donde la elaboración del catastro se ha terminado. Al comparar los resultados del RIC con los datos de la Dicabi para las municipalidades donde el trabajo de registro catastral está concluido, se puede formar una idea de la magnitud del subregistro. En el mejor de los casos, el número de predios registrados en la Dicabi ha correspondido al 46% del total predios identificados y legalizados en el municipio por parte del RIC; en otros —la mayoría— este porcentaje oscila entre el 1% y el 5% (Cuadro 5).

Otro indicio lo constituye la diferencia entre los registros de la Dicabi y el conteo de viviendas que arrojó el Censo de Población de 2002. En nueve de los 22 departamentos, el número de viviendas contabilizadas en el Censo fue superior al número de predios contenidos en los registros de la Dicabi, que no solo incluye inmuebles con fines habitacionales sino también comerciales e industriales. Dichos departamentos son: Guatemala, Sacatepéquez, El Progreso, Chimaltenango, Escuintla, Santa Rosa, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Retalhuleu.

Los problemas del registro datan de la época en que el IUSI estaba centralizado. El último mapeo tributario fue en 1970 y la actualización que a partir de ese momento se ha hecho proviene de las notarías públicas, las cuales deben reportar todas las operaciones de compraventa de inmuebles. Puede plantearse como hipótesis que, a raíz de la descentralización del impuesto, el subregistro se habría podido corregir; sin embargo, es imposible en las actuales circunstancias establecer en qué grado, debido a que no existe una instancia nacional que consolide esta información.

Otra debilidad del sistema de recaudación del IUSI tiene que ver con el valor de los bienes en los registros de la Dicabi y en los 255 municipios que asumieron la descentralización del impuesto. Como puede verse en el Cuadro 6, al desglosar el número de predios por cada una de las tasas vigentes, se observa que, en pro-

## CUADRO 5

*Número de predios registrados en la base de datos de bienes inmuebles de Dicabi y RIC, para la muestra de municipios en que ya fue concluido el levantamiento catastral de RIC*

Municipio	No. de predios		Part. (%) DICABI / RIC
	RIC	DICABI	
Fray Bartolomé	7.422	341	4,60%
La Democracia	4.752	2.173	45,70%
Jocotenango	5.694	2.621	46,00%
San Jacinto	5.859	637	10,90%
Huité	5.512	195	3,50%
Los Amates	23.919	989	4,10%
Morales	34.164	4.147	12,10%
Flores	9.832	2.220	22,60%
San José	2.733	58	2,10%
San Benito	14.070	1.624	11,50%
San Andrés	4.365	219	5,00%
La Libertad	13.944	463	3,30%
San Francisco	5.229	232	4,40%
Santa Ana	8.205	86	1,00%
Dolores	7.513	186	2,50%
San Luis	6.933	195	2,80%
Sayaxché	9.043	232	2,60%
Melchor de Mencos	4.955	61	1,20%
Poptún	11.623	161	1,40%
Chisec	2.496	795	31,90%
TOTAL	188.263	17.635	9,40%

Fuente: Registros de DICABI y RIC.

## CUADRO 6

*Distribución de predios registrados en la base de datos de la Dicabi, por tasas gravables del IUSI según Decreto Nro. 15-98, todos los municipios*

	Tasa 2 × 1000	Tasa 6 × 1000	Tasa 9 × 1000	Predios exentos	Predios exonerados
Total inmuebles	517.881	146.481	104.251	16.452	999.201
Part. (%) en el total	29,02%	8,21%	5,84%	0,92%	56,00%

Fuente: Registro de inmuebles de DICABI.

medio, el 56% se encuentra exonerado del pago por estar avaluado en menos de GTQ 2.000, y en 226 de los 333 municipios ese mismo porcentaje es igual o superior al 70%. En el caso de la Ciudad de Guatemala, municipio del cual se sabe con certeza que ha llevado a cabo actualizaciones del registro de bienes desde su asunción del control del impuesto en 1995, no existen bienes exonerados, pero hay una elevada concentración de bienes que tributan a la tasa más baja que se aplica. Similar situación se encontró en Panajachel y San Lucas Sacatepéquez (Cuadro 7).

### CUADRO 7

*Distribución de predios registrados en las bases de datos de la Ciudad de Guatemala, Panajachel, San Lucas Sacatepéquez y Santa Catarina Pinula*

Municipio	Tasa 2 × 1000	Tasa 6 × 1000	Tasa 9 × 1000	Predios exonerados
Ciudad de Guatemala	58,4%	24,1%	14,9%	0,0%
Panajachel	66,8%	23,4%	9,8%	0,0%
San Lucas Sacatepéquez	23,7%	43,5%	32,7%	0,1%

**Fuente:** Tesorerías, direcciones financieras y oficinas de catastro de los respectivos municipios, y cálculos propios.

Para el caso de la Ciudad de Guatemala, se contrastaron los valores promedio de inmuebles por zonas, registrados en la base de datos del municipio, con los valores captados mediante una encuesta de calidad de vida.<sup>19</sup> Salvo en una sola zona de las que fueron incluidas en la muestra, el valor del inmueble en la base de datos municipal es inferior al 25% del valor por el cual el propietario estaría dispuesto a venderlo<sup>20</sup> (Cuadro 8).

Varias son las razones que permiten entender la subvaloración de los bienes para fines tributarios. Por un lado, está la debilidad de las instituciones municipales que llevan el registro de los bienes. Mucha de ellas carecen de las herramientas

<sup>19</sup> La encuesta fue aplicada por Fundesa como parte de un proyecto auspiciado por el BID para monitorear la calidad de vida urbana en la Ciudad de Guatemala. Se tomaron 1.604 muestras en 12 zonas de la ciudad. La encuesta se aplicó en agosto de 2010.

<sup>20</sup> En la Ciudad de Guatemala el Concejo Municipal aprobó la máxima tasa de descuento posible: 75%.

## CUADRO 8

*Valor promedio de los inmuebles por zonas en la Ciudad de Guatemala a partir de los registros de la municipalidad y los captados por la encuesta de Calidad de Vida de Fundesa, 2010*

	<b>Vr. Promedio de los inmuebles por zona</b> Fuente: Municipalidad de Ciudad de Guatemala	<b>Vr. Promedio de los inmuebles por zona</b> Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Fundesa, 2010
0	12.863	N.D.
1	99.757	473.413
2	149.509	386.667
3	43.190	N.D.
4	258.194	346.667
5	42.996	233.980
6	43.206	N.D.
7	60.331	206.349
8	57.049	N.D.
9	423.424	320.000
10	284.274	304.286
11	158.151	N.D.
12	175.486	N.D.
13	179.721	1.809.038
14	208.152	N.D.
15	197.062	N.D.
16	186.807	N.D.
17	109.078	N.D.
18	54.300	146.111
19	39.263	207.786
21	31.448	192.495
24	38.340	N.D.
25	28.447	N.D.

\* Los valores captados por la encuesta de Fundesa en la zona 1 están restringidos a Centro Cívico y Centro Histórico, en la zona 2 a «El Zapote», en la zona 4 al Cantón Exposición y en la zona 9 a la 7ª avenida.

técnicas para aplicar las normas, y la práctica de avalúos técnicos no es extendida. De los municipios visitados, únicamente la Ciudad de Guatemala dispone del estudio de zonas homogéneas, el cual es un requisito legal para realizar avalúos técnicos con fines fiscales. En los demás, sólo San Lucas Sacatepéquez tiene planes de elaborarlo e implementarlo en el curso de los próximos dos años.

La misma legislación guatemalteca incentiva, hasta cierto grado, la subvaloración de los bienes. Por ejemplo, los municipios están facultados para aprobar una tasa de descuento sobre el avalúo a través de los concejos, la cual oscila entre el 50% y el 75% y puede ser aplicada por los propietarios sobre el valor comercial del inmueble para efectos del pago del IUSI.<sup>21</sup> En la capital guatemalteca, donde el factor de descuento aprobado por el Concejo Municipal es del 75%, reducirlo al 50% representa un incremento nominal en el valor de los avalúos de GTQ 8,5 billones (US\$1 billón aproximadamente).<sup>22</sup> Eliminar totalmente el descuento incrementaría el valor de los avalúos en cerca de GTQ 25,5 billones (US\$3,2 billones aproximadamente). En términos de recaudo potencial, para la Ciudad de Guatemala, reducir el descuento al 50% representaría pasar de GTQ 288,9 millones anuales (US\$35,9 millones aproximadamente) a GTQ 361,2 millones (US\$44,8 millones aproximadamente) y eliminarlo a un poco más de medio billón de quetzales (US\$62,8 millones aproximadamente).

Otro hecho que desincentiva el registro del valor real de los bienes es la tasa del 12% de IVA que deben cobrar las notarías cuando se realiza un traspaso de propiedad. En la medida en que esta tasa se aplica sobre el valor que se declara en la escritura pública, se incentiva la elaboración de las escrituras por un valor inferior al real con el fin de obtener así un menor costo tributario.

Por otra parte, los resultados del IUPF para la capital del país y los otros dos municipios visitados permiten afirmar que para ellos se dispone de una estimación que es posible interpretar con mayor certeza.<sup>23</sup> En este caso, el resultado sugiere que el esfuerzo fiscal es relativamente alto, aunque existe espacio disponible para mejorar el recaudo. Lo anterior sin contar con la ampliación de la base gravable que se lograría vía la reducción o eliminación del factor de descuento y la puesta en práctica de avalúos técnicos. Sobre esto último, la Ciudad de Guatemala tomó

---

<sup>21</sup> Así fue establecido en el Manual de Valuación Inmobiliaria que fue a su vez aprobado mediante el Acuerdo Ministerial 21-2005 del Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>22</sup> La tasa de cambio considerada en esta sección corresponde al promedio de 2010 según registros oficiales del Banco de Guatemala.

<sup>23</sup> No se está considerando Patzún por cuanto no ha emprendido ninguna acción contundente ni sostenida para actualizar el catastro.

la iniciativa de hacerlo en 2008 en cinco zonas de la ciudad.<sup>24</sup> La administración municipal enfrentó diversos retos legales producto de la resistencia de la comunidad, lo que la llevó a no extender el proceso a las restantes zonas. No obstante, el efecto fiscal no fue despreciable, pues se logró un 34% adicional de recaudo en 2009 frente al año previo, y se sentó jurisprudencia por parte de la Corte de Constitucionalidad que les despeja el camino a los municipios que más adelante decidan hacerlo. Para mayores detalles sobre esto veáse Pereira (2010).

Finalmente, para la Ciudad de Guatemala fue posible desagregar el cálculo del índice por zonas de la ciudad (Cuadro 9). Aunque existen dos zonas que registraron índices cercanos o por encima de 1 (la 7 y la 1), las demás muestran resultados bastante consistentes. Se observa una alta heterogeneidad en el esfuerzo fiscal de las distintas áreas de la ciudad: desde el más bajo en la zona 0 (0,36) hasta el más elevado en las zonas 4, 13 y 19 (0,91).

En síntesis, los anteriores argumentos revelan muchas fallas en la base de datos de bienes inmuebles de la Dicabi, principalmente un elevado subregistro del número de bienes, e indicios de una marcada subvaloración de los mismos. No debe olvidarse que la información de la Dicabi se constituye en la base del impuesto para los 78 municipios que aún son renuentes a asumir las responsabilidades de cobro, administración y uso del impuesto, así como el punto de partida para aquellos que han ido asumiendo la descentralización del mismo. Aunque no se puede afirmar que sea la regla, se encontró evidencia de que los municipios que han aceptado la descentralización del IUSI han llevado a cabo correcciones y actualizaciones de la base de datos, las cuales consistieron más en aumentar el número de registros que en actualizar el valor de los inmuebles. Por su parte, los resultados del IUPF del IUSI en los otros tres municipios visitados indican que la explotación del potencial de este tributo es satisfactoria, aun cuando existe espacio considerable para ensanchar la base gravable y, por ende, aumentar su recaudación.

## V. REFLEXIONES FINALES

El recaudo del IUSI en Guatemala aún dista de su potencial. A pesar de que algunos municipios pueden estar recaudando una porción muy significativa de lo que anualmente están facturando, la base gravable en todos los casos tiene espacio para ser ensanchada. Son tres las principales razones por las cuales los catastros están subvalorados. La primera es que los municipios están facultados para

CUADRO 9  
IUPF por zonas, Ciudad de Guatemala, 2009-10

Zonas	IUPF 2009	IUPF 2010
0	0,36	0,36
1	1,02	1,02
2	0,53	0,53
3	0,64	0,86
4	0,91	0,91
5	0,87	0,83
6	0,82	0,79
7	1,5	1,63
8	0,83	0,87
9	0,85	0,86
10	0,75	0,86
11	0,81	0,85
12	0,78	0,85
13	0,78	0,91
14	0,86	0,92
15	0,75	0,75
16	0,67	0,73
17	0,66	0,68
18	0,46	0,5
19	0,82	0,91
21	0,6	0,61
24	0,68	0,63
25	0,65	0,81

**Fuente:** Cálculos propios con base en información de la Oficina de Catastro y la Dirección Financiera de la Ciudad de Guatemala.

aplicar un factor de descuento al valor comercial de los inmuebles para efectos de determinar el monto sobre el cual se le aplicará la tasa del IUSI. Dicha tasa de descuento oscila entre el 50% y el 75%. Para el caso de la Ciudad de Guatemala el potencial con el descuento vigente (75%) es de GTQ 288,9 millones y anulándolo sube a un poco más de GTQ 500 millones.

La segunda razón es la forma de evaluar los inmuebles. La práctica común ha sido el autoavalúo. Este método es efectivo en la medida en que los municipios cuenten con la capacidad de verificar en el terreno que lo reportado por los contribuyentes corresponda a la realidad. Las autoridades locales reconocen abiertamente que carecen de dicha capacidad y que no existen mecanismos de control o coerción para asegurar un valor muy próximo al real. También para la Ciudad de Guatemala se encontró evidencia de que, aun si se revierte el factor de descuento, el valor de los inmuebles en la mayoría de las zonas de la ciudad está por debajo del valor por el cual los propietarios estarían dispuestos a venderlos.

La tercera es el registro de los bienes, el cual es claramente inferior al real. La principal razón es la falta de capacidad institucional de las autoridades municipales y de la Dicabi, en el caso de los 78 municipios en los cuales el impuesto no ha sido descentralizado, para tener un registro al día de los inmuebles en su jurisdicción. El contraste entre lo hallado por el RIC y lo registrado en la Dicabi es muy significativo. Aun en la capital, que ha desarrollado una importante capacidad de gestión del suelo y del impuesto a la propiedad, se estima que hay entre 30.000 y 50.000 inmuebles fuera de sus registros.

De estos tres aspectos sólo se ha estado trabajando en el tercero. Por un lado, algunos municipios que han asumido la descentralización del IUSI se han dado a la tarea de ir ajustando paulatinamente el registro de la propiedad a la realidad. Por otra parte, desde 2005 se puso en marcha el RIC. Esta entidad viene haciendo un barrido minucioso del territorio, delimitando predios y legalizando la propiedad, de modo que en los municipios en los cuales ya ha concluido su tarea cuentan con un excelente insumo de planificación y gestión fiscal.

Además de un registro actualizado de inmuebles, se requiere una actualización catastral con calidad y confiabilidad. Las visitas de campo permitieron constatar que la actualización es autofinanciable con el aumento del recaudo que se logra. Se podrían plantear varias alternativas, desde centralizarlo hasta dejar que siga funcionando como lo hace en la actualidad, sin ningún tipo de coordinación entre municipios ni entre estos e instancias nacionales. Por tratarse de un tema recurrente en la administración tributaria del impuesto a la propiedad, y considerando aspectos particulares de la realidad guatemalteca, una alternativa que se sugiere explorar es constituir institutos de catastro regionales que sean financiados mediante aportes obligatorios anuales de los municipios. La función de estos institutos será exclusivamente la elaboración, actualización y valoración de los catastros, los cuales deberán cederse a los municipios para efectos de planificación y administración del IUSI.

Una solución de esta naturaleza encierra ventajas para los mismos municipios. Por una parte, traslada a otra instancia el registro y avalúo de los inmuebles, con lo cual adquiere mayor margen de maniobra frente a la ciudadanía al resultar menos evidente que es el municipio el que está ejecutando dicha función. Asimismo, le permitiría obtener economías de escala, pues se estarían abarcando extensiones de territorio que agruparían a varios municipios en cada instituto de catastro regional. También permitiría homologar los estándares de los catastros y se garantizaría que estos sean actualizados con determinada periodicidad. Sin duda, una solución de estas características no cabría, en el caso de Guatemala, desligada del RIC, que además de aportar el conocimiento del terreno que ha acumulado, cuenta con un insumo inmejorable sobre el cual estos institutos que se proponen deberían cimentar su trabajo.

El avance en la descentralización fiscal guatemalteca, y puntualmente en el esfuerzo fiscal municipal en el IUSI, se ha producido tanto en el terreno político como en el administrativo. El marco legal vigente, aunque restrictivo, no parece haber sido explotado del todo por los municipios. Ello debe hacerse antes que pensar en nuevas competencias tributarias como la creación o cesión de nuevos tributos. Sin embargo, es deseable que se realicen algunas modificaciones legales para alinear los incentivos necesarios para una óptima utilización del IUSI.

Finalmente, es importante mencionar que este trabajo ha centrado su análisis en la capacidad recaudatoria del IUSI sin evaluar otros aspectos del sistema como su equidad, eficiencia y administración. Estas áreas deben ser parte de una agenda futura de investigación sobre este tributo en Guatemala.

## REFERENCIAS

- Ansari, M. M. (1982), «Determinants of Tax Ratio: A Cross-country Analysis», *Economic and Political Weekly*, 19.
- Anselin, L. (2005), «Local Indicators of Spatial Association-LISA», *Geographical Analysis*, 27.
- Artana, D. and I. Templado (2010), «Is the Argentine Revenue Effort Too High?», Documento de Trabajo No. 106, Buenos Aires: FIEL.
- Bahl, R. W. and R. M. Bird (2008), «Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward», *Public Budgeting and Finance*, 28(4).

- Balsells, E. (2001), «El endeudamiento de los municipios guatemaltecos», ponencia presentada en el Foro Nacional para la Modernización de las Finanzas Municipales, Ciudad de Guatemala, 14 y 15 de noviembre.
- Bird, R. M., J. Martínez-Vázquez and B. Torgler (2004), «Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries», *International Tax Program*, 04011.
- Chelliah, R. J., H. J. Baas and M. R. Kelly (1975), «Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries, 1969-1971», *International Monetary Fund Staff Papers*, 22(1).
- Coondoo, D., A. Majumder and R. Mukherjee (2001), «Relative Tax Performances: Analysis for Selected States in India», *Economic and Political Weekly*, 36(40).
- Cottarelli, C. (2011), «Revenue Mobilization in Developing Countries», Department of Fiscal Relations, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Daughthers, R. y L. Harper (2007), «Reformas de descentralización fiscal y políticas», en E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Eguino, H. (2002), «Ingresos municipales en Centroamérica. Notas sobre la situación actual y perspectivas de modernización», documento preparado para el libro de memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Antigua, Guatemala.
- Eltony, N. (2002), «The Determinants of Tax Effort in Arab Countries», Working Paper No. 0207, Arab Planning Institute, Kuwait
- Espitia, G. (2004), *Descentralización fiscal en Centroamérica*, Confedelca, GTZ y Diputación de Barcelona, San Salvador
- Espitia, G. y C. Pineda (2008), «La descentralización como vía para mejorar las políticas públicas», en E. Stein, O. Manzano, H. Morena y F. Straface (eds.), *Más crecimiento, más equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Esteller, A. (2006), «La eficiencia en la administración de los tributos cedidos: Un análisis explicativo», IEB, Barcelona.
- Gobierno de Guatemala (1985), *Constitución Política de la República de Guatemala*, Ciudad de Guatemala
- \_\_\_\_\_. 2002. *Código Municipal, Decreto 12-02*, Ciudad de Guatemala.
- Gómez-Sabaini, J., y M. Geffner (2006), «Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza», Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Documento No. 129, Santiago de Chile (noviembre).
- Gupta, A. (2007), «Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries», Working Paper No. 07/184, International Monetary Fund, Washington, D.C.

- H. Davoodi and G. Grigorian (2007), «Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection.», Working Paper No. 106, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Huerta, A. (2006), «Consultoría para la definición de una política de regulación del endeudamiento municipal en Guatemala», Documento GEN-06-06, USAID, Ciudad de Guatemala (mayo).
- Hussain, I. and S. Rana (2010), «A Comparison of Fiscal Effort by Provincial Governments in Pakistan», paper presented at the 26<sup>th</sup> Annual General Meeting and Conference, Pakistan Society of Development Economists, December 28-30, Islamabad, Pakistan.
- Ibarra, J., A. Sandoval y L. Sotres (2005), «Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos», *Gestión y política pública*, XIV, 1.
- Iregui, A., L. Melo y J. Ramos (2004), «El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo», *Borradores de Economía*, 319, Banco de la República, Bogotá.
- Korschinsky, J., J. Walker and S. Sridharan (2010), «Does Context Matter for the Relationship between Deprivation and All-cause Mortality? The West vs. the Rest of Scotland», Geoda Center Working Papers, 2010-2.
- Lotz, J., and E. R. Morss (1967), «Measuring Tax Effort in Developing Countries», IMF Personnel Documents, No. 14(3), International Monetary Fund, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1970), «A Theory of Tax Level Determinants for Developing Countries», *Economic Development and Cultural Change*, 18(3).
- Martín-Mayoral, F. y C. A. Uribe (2010), «Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina», *Investigaciones Económicas*, LXIX, 273.
- Martínez-Vázquez, J., and L. F. Boex (1997), «Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and their Applicability in the Russian Federation», Working Paper No. 97-3, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University (June).
- Martínez-Vázquez, J., and C. Sepúlveda (2011), «Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America», Working Paper No. 11-09, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University (May).
- Norregaard, J. (2013). «Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges» IMF Working Paper No. 13/129. Fiscal Affairs Department.

- Panda, P. K. (2009), «Central Fiscal Transfers and States' Own-Revenue Effort in India», *Journal of Applied Economic Research*, 3(3).
- Perazzo, A. (2002), «Estudio comparativo de los sistemas de ingresos municipales en Centroamérica», documento preparado para el libro de memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Antigua, Guatemala.
- Pereira, J. C. (2002), «Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales en Guatemala», documento preparado para el libro de memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, Antigua, Guatemala.
- Pereira, R. (2010), «Impuesto Único sobre Inmuebles», documento preparado para la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Guatemala.
- Pérez, J. (2001), «Ingresos propios de los gobiernos locales guatemaltecos», ponencia presentada en el Foro Nacional para la Modernización de las Finanzas Municipales, Ciudad de Guatemala, 14 y 15 de noviembre.
- Pessino, C., y R. Fenochietto (2010), «Determining Countries' Tax Effort», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195.
- Piancastelli, M. (2001), «Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries: Cross-country Panel Data Analysis, 1989-1995», Documento de Discusión, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Puente, J., and L. Linares (2004), «A General View of the Institutional State of Decentralization In Guatemala», in J. Tulchin and A. Selee (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Woodrow Wilson Center Report on the Americas, No. 12, Washington, D.C.
- Ramírez, M. (2001), «Políticas y estrategias para la modernización de los ingresos municipales», ponencia presentada en el Foro Nacional para la Modernización de las Finanzas Municipales, Ciudad de Guatemala, 14 y 15 de noviembre.
- Salinas-Jiménez, M., y J. Salinas-Jiménez (2007), «Corruption, Efficiency and Productivity in OECD Countries», Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Extremadura, Badajoz.
- Stein, E., O. Manzano, H. Morena y F. Straface, editores (2008), *Más crecimiento, más equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Stotsky, J. G., y A. Wolde Mariam (1997), «Tax Effort in Sub-Saharan Africa», Working Paper No. 97, International Monetary Fund, Washington, D.C.

## ANEXO

*Criterios para evaluar la deuda municipal*

Tipo o Categoría	Descripción
D	Déficit primario o ahorro operacional negativo, y simultáneamente atendiendo obligaciones crediticias. Es la condición más crítica.
C	Sostenibilidad > 80,0% Solvencia > 40,0%
CC	40,0% < Sostenibilidad < 80,0% Solvencia > 40,0%
CCC	Sostenibilidad < 40,0% Solvencia > 40,0%
B	Sostenibilidad > 80,0% 20,0% < Solvencia < 40,0%
BB	40,0% < Sostenibilidad < 80,0% 20,0% < Solvencia < 40,0%
BBB	Sostenibilidad < 40,0% 20,0% < Solvencia < 40,0%
A	Sostenibilidad > 80,0% Solvencia < 20,0%
AA	40,0% < Sostenibilidad < 80,0% Solvencia < 20,0%
AAA	Sostenibilidad < 40,0% Solvencia < 20,0%

**Fuentes:** Criterios empleados por calificadoras internacionales.