

## **Panorama del impuesto predial en América Latina**

**Claudia M. De Cesare**

© 2010 Lincoln Institute of Land Policy

**Lincoln Institute of Land Policy  
Documento de trabajo**

Los resultados y conclusiones de este artículo reflejan las ideas del autor y no han sido revisados en detalle por el equipo del Lincoln Institute of Land Policy.

Contactar el Instituto Lincoln en caso de preguntas o solicitud de permiso para fotocopiar este artículo. [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP10CC1SP**

## **Resumen**

Este artículo presenta los resultados principales de una encuesta que se está efectuando en América Latina sobre el impuesto predial, de acuerdo a los datos tomados hasta septiembre de 2008. Los datos de la encuesta se recaban en forma continua en el sitio web del Lincoln Institute of Land Policy. La base de datos incorpora actualmente resultados de 66 jurisdicciones ubicadas en 13 países distintos. El análisis de los datos indica que no es posible identificar un patrón común en las decisiones políticas sobre el impuesto predial en la región. La importancia del impuesto como fuente de ingresos en América Latina es bastante limitada. Si bien la capacidad del impuesto predial para generar ingresos depende de ciertas variables macroeconómicas, como el PIB o el nivel de pobreza, una gran parte del problema estriba en cómo se administra su recaudación. Incluso las municipalidades que recaudan más del 1 por ciento del PIB podrían potencialmente aumentar significativamente los ingresos producidos por este impuesto.

**Palabras claves:** Impuesto predial en América Latina, base gravable, alícuotas, contribuyentes, catastro, valuación tributaria, ingreso tributario, recaudación tributaria.

### **Sobre la autora**

Claudia M. De Cesare es ingeniera civil graduada de la Universidad Católica Pontifica de Rio Grande do Sul, Brasil; recibió una maestría de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) y un doctorado de la Universidad de Salford en Inglaterra. El tema de su tesis de doctorado fue la equidad del impuesto predial. Fue asesora de la Oficina del Secretario Municipal de la Tesorería de la Prefectura de Porto Alegre sobre tópicos relacionados al impuesto predial, donde trabaja actualmente en la División de Gestión Tributaria de la Unidad de Impuestos Prediales. Es profesora e investigadora. Es miembro de la Junta Asesora del International Property Tax Institute (Instituto Internacional del Impuesto Predial). Fue Directora Técnica del Instituto de Pericias e Ingeniería de Valuaciones de Rio Grande do Sul (IBAPE/RS) en 2000 y Directora del Comité Internacional del IBAPE Nacional en 1999. También forma parte del cuerpo académico del Lincoln Institute of Land Policy. Desarrolló la idea de un Programa de Respaldo a las Municipalidades para el Impuesto Predial, que está siendo coordinado por el Lincoln Institute en colaboración con el Ministerio de Ciudades de Brasil.

Se puede contactar a Claudia M. De Cesare en: [cdcesare@uol.com](mailto:cdcesare@uol.com)

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>1. Introducción</b> .....                            | 1  |
| <b>2. Notas metodológicas</b> .....                     | 1  |
| <b>3. Jurisdicciones cubiertas por el estudio</b> ..... | 2  |
| <b>4. Importancia del impuesto</b> .....                | 4  |
| <b>5. Caracterización del impuesto</b> .....            | 14 |
| <b>Responsabilidades tributarias</b> .....              | 14 |
| <b>Hecho generador y el contribuyente</b> .....         | 16 |
| <b>Base tributaria</b> .....                            | 17 |
| <b>Alicuotas</b> .....                                  | 18 |
| <b>Bienes inmuebles urbanos</b> .....                   | 19 |
| <b>Bienes inmuebles rurales</b> .....                   | 22 |
| <b>Inmunidades, exenciones y concesiones</b> .....      | 23 |
| <b>6. Administración del impuesto</b> .....             | 25 |
| <b>Catastro</b> .....                                   | 25 |
| <b>Valuación de inmuebles</b> .....                     | 26 |
| <b>Recaudación y cobranza</b> .....                     | 28 |
| <b>7. Cambios relevantes</b> .....                      | 30 |
| <b>8. Distribución de ingresos</b> .....                | 31 |
| <b>9. Consideraciones finales</b> .....                 | 32 |

# **Reseña del impuesto predial en América Latina**

## **1. Introducción**

Este artículo presenta los resultados principales de una encuesta que se está efectuando en América Latina sobre el impuesto predial, de acuerdo a los datos tomados hasta setiembre de 2008. Los datos de la encuesta se recaban en forma continua en el sitio web del Lincoln Institute of Land Policy. Los datos recolectados por los cuestionarios son resumidos en cuadros, gráficas, medidas estadísticas básicas e histogramas. En la medida de lo posible, los datos recolectados se suplementaron con fuentes primarias y secundarias de información, como legislación tributaria, estadísticas tomadas de censos, informes financieros gubernamentales y compilaciones internacionales que comparan distintos países.

El estudio evalúa las características principales del impuesto en varias jurisdicciones de América Latina, tales como sus disposiciones principales, aspectos administrativos y la importancia del impuesto como fuente de ingresos. Considera, en cada jurisdicción, el nivel de gobierno (país, estado/provincia/departamento, municipalidad) responsable por establecer el impuesto.

La organización y compilación de datos de casi 20 países es un desafío enorme. Debido a que en general el impuesto se establece a nivel local o estatal, este estudio no se propone evaluar el impuesto a nivel de censo. No obstante, se propone analizarlo en función del comportamiento de una muestra de jurisdicciones. Como la investigación continúa, los resultados serán revisados y actualizados periódicamente. En cuanto al alcance de los temas investigados, los encuestados tenían conocimientos y/o acceso limitado a toda la información analizada. Debido a la diversidad de la gestión e información tributaria en los diversos países y jurisdicciones, es difícil analizar en forma consistente algunos de los datos obtenidos. Por lo tanto, se consideraron grupos distintos de jurisdicciones y/o países para cada tema en particular. Los datos básicos utilizados para el análisis que se presenta aquí se encuentran en la sección “Acceso a los datos” (<http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>).

## **2. Notas metodológicas**

Los datos analizados se obtuvieron esencialmente por medio de un cuestionario en línea que se puede acceder en:

[http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/questionnaire\\_intro.aspos](http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/questionnaire_intro.aspos).

Es importante notar que en la gran mayoría de los casos, los cuestionarios fueron respondidos por profesionales con pleno conocimiento del tema, como administradores públicos, agentes tributarios, agentes de recaudación, legisladores, catedráticos y dirigentes y/o administradores tributarios. No obstante, no hay garantía sobre la integridad y/o el grado de fiabilidad de las respuestas. En la medida de lo posible, los datos recolectados se suplementaron con fuentes primarias y secundarias de información, como legislación, estadísticas de censos, informes tributarios gubernamentales y compilaciones internacionales.

Debido a que la encuesta se sigue realizando, la cantidad de jurisdicciones consideradas en el análisis comparativo varía para cada período de análisis.

El banco de datos se está ampliando para agregar nuevos miembros a la red de encuestados y conseguir que los encuestados ya registrados actualicen periódicamente los datos de su jurisdicción.

La información sobre los años fiscales anteriores se almacenó en el banco de datos y se utiliza para estudiar la evolución de los sistemas existentes.

En septiembre de 2008, la encuesta contenía información sobre 13 países y 66 jurisdicciones distintas. Se recolectaron datos por dos o más años fiscales en varias jurisdicciones. Por lo tanto, este artículo analiza el impuesto predial con un total de aproximadamente 120 observaciones distintas. En promedio, obtuvimos aproximadamente dos registros (1,8) por jurisdicción.

Debido a la falta de datos, existe cierta variabilidad en el grupo de jurisdicciones y/o países cuyos resultados fueron considerados para cada uno de los temas cubiertos. Se incluyó en el análisis, sin embargo, información sobre otros países de América Latina que todavía no ha sido incorporada en la encuesta.

Debido al tamaño relativamente pequeño de la muestra de jurisdicciones estudiadas, los datos no se clasificaron en clases con características similares.

### **3. Jurisdicciones cubiertas por el estudio**

En septiembre de 2008, la encuesta contenía información sobre 13 países y 66 jurisdicciones distintas. El Salvador quedó excluido de la encuesta porque es uno de los pocos países de América Latina que no tiene un impuesto predial. De todas maneras, se obtuvieron datos significativos por medio de investigaciones sobre la incidencia de los impuestos para cubrir los costos de los servicios urbanos. El cuadro 1 a continuación muestra las jurisdicciones y países incluidos actualmente en el análisis. Como se mencionó previamente, en la medida de lo posible los análisis incluyeron información sobre otros países de América Latina no incorporados aún a la encuesta.

Existe una gran variabilidad en las características de los países estudiados, en términos de tamaño, población, riqueza, carga tributaria y estructura de la financiación pública. Por un lado, Costa Rica abarca 51.100 km<sup>2</sup> y tiene una población de aproximadamente 4,1 millones de habitantes, mientras que Brasil tiene una población de más de 170 millones de habitantes, distribuida en un área de 8.514.877 km<sup>2</sup>. También se observa una gran variabilidad en el Producto Interno Bruto (PIB). Argentina, Chile, México y Brasil tienen valores significativamente más altos que otros países como Bolivia, Honduras, y Paraguay, y tienen un valor aun más alto comparado con Haití, por ejemplo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se debe tener en cuenta que la marcada fluctuación del dólar en años recientes y las diferencias en poder adquisitivo entre los países pueden causar distorsiones en el uso del PIB como indicador.

**Cuadro 1 – Jurisdicciones y países cubiertos por el estudio**

| Países     | Jurisdições                          |                       |                         |                      |
|------------|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|
|            | Estados/Provincias                   | Municipios            |                         |                      |
| Argentina  | Ciudad Autónoma de Buenos Aires (DF) |                       |                         |                      |
|            | Buenos Aires                         | ---                   | ---                     | ---                  |
|            | Córdoba                              | ---                   | ---                     | ---                  |
|            | Santa Fé                             | Rosário               | ---                     | ---                  |
| Bolivia    | ---                                  | Tarja                 |                         |                      |
| Brasil     | Brasília (DF)                        |                       |                         |                      |
|            |                                      | Aracaju               | Chá Grande              | Juiz de Fora         |
|            |                                      | Belém                 | Curitiba                | Olinda               |
|            |                                      | Belo Horizonte        | Florianópolis           | Porto Alegre         |
|            |                                      | Blumenau              | Goiania                 | Recife               |
|            |                                      | Brasília              | Gravataí                | Rio de Janeiro       |
|            |                                      | Cabo de St. Agostinho | Guaxupé                 | Salvador             |
|            |                                      | Camaçari              | Jaboatão dos Guararapes | São Paulo            |
|            |                                      | Campina Grande        | João Pessoa             | Vitória da Conquista |
|            |                                      | Campo Grande          | Joinville               | ----                 |
| Chile      | ---                                  | ---                   |                         |                      |
| Colômbia   | ---                                  | Bogotá                | Barranquilla            | Neiva                |
| Costa Rica | ----                                 | Alajuela              | Escazú                  | Poás                 |
|            |                                      | San José              | ----                    | ----                 |
| Ecuador    | ---                                  | Cañar                 | Guayaquil               | Quito                |
| Guatemala  | ---                                  | Ciudad de Guatemala   | Villa Cañales           | ----                 |
| Honduras   | ---                                  | Tegucigalpa           | San Antonio del Norte   | ----                 |
| México     | Ciudad de Mexico (DF)                |                       |                         |                      |
|            |                                      | Acapulco de Juarez    | Saltillo                | Toluca               |
|            |                                      | Guanajuato            | Santiago Querétaro      | Uruapan              |
|            |                                      | Hermosillo            | Tepic                   | Zapopan              |
| Perú       | ---                                  | Chota                 | Lima                    | Mariscal Neto        |
|            |                                      | San Borja             | ----                    | ----                 |
| Uruguay    | ---                                  | Montevideo            | ----                    | ----                 |
|            |                                      | San Jose              | ----                    | ----                 |
| Venezuela  | ---                                  | Baruta                | Chacao                  | ----                 |

Asimismo, hay grandes diferencias en relación a la magnitud de la carga tributaria. Brasil representa el punto de referencia para la región, con una carga tributaria que supera el 35 por ciento del PIB, comparable a los países desarrollados. En contraste, se observó una carga tributaria menor al 20 por ciento en Ecuador, Guatemala, Haití, México, Paraguay y la República Dominicana. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que una menor carga tributaria no representa necesariamente peores condiciones de financiación pública, ya que también hay que considerar que algunos países dependen de otras fuentes de financiación, como por ejemplo el Canal de Panamá o los ingresos petroleros en Ecuador o Venezuela. Similarmente, hay una gran variabilidad en las características principales del grupo de jurisdicciones estudiadas, que incluyen áreas metropolitanas principales como São Paulo (Brasil), México, D.F. (México) y Rio de Janeiro (Brasil), con más de seis millones de habitantes, como también municipalidades que tienen sólo 50 mil habitantes.

Debido al tamaño relativamente pequeño de la muestra estudiada, no se segmentaron los datos por clase. Una vez que se incorporan más jurisdicciones a la encuesta, se agregará una función al sitio web para poder hacer una búsqueda de resultados por jurisdicciones de características similares.

#### **4. Importancia del impuesto**

El impuesto predial es reconocido internacionalmente como alternativa preponderante para la financiación de servicios públicos urbanos. Con la excepción de Cuba, El Salvador y Haití, todos los demás países de América Latina han establecido impuestos prediales. No obstante, en la gran mayoría de los casos, el impuesto tiene una importancia limitada como fuente de ingresos. En consecuencia, sus efectos deseables, como la reducción del precio del suelo debido al efecto de capitalización del impuesto; el incentivo para el desarrollo urbano y prevención de la especulación, al encarecer el costo de mantener espacios urbanos vacantes; y la recuperación de la plusvalía del suelo debida a inversiones públicas por medio de un alza de impuestos, tienen un impacto mínimo.

Esta sección examina la importancia de los impuestos prediales como fuente de ingresos a distintos niveles de agregación. La tabla 1 compara la recaudación de impuestos prediales en doce países de América Latina. Usa el último año en que se obtuvo esta información para cada uno de los países considerados. Debido a la notable discrepancia entre los datos recolectados en 2000 y 2006, decidimos excluir a Bolivia.

Tal como se ilustra en la tabla 1, la carga tributaria total en América Latina es en promedio un 19 por ciento del PIB. El impuesto predial representa en promedio un 1,6 por ciento de la carga tributaria. La mayor incidencia del impuesto predial sobre la carga tributaria se observó en Chile (3,33 por ciento), Panamá (2,21 por ciento) y Paraguay (1,97 por ciento). No obstante, la carga tributaria como porcentaje del PIB no es muy significativa en Paraguay y Panamá. En contraste, la menor incidencia del impuesto predial sobre la carga tributaria se observó en Costa Rica (0,58 por ciento), Perú (0,92 por ciento) y la República Dominicana (0,94 por ciento).

**Tabla 1 – Impuesto predial**

| Countries                    | Year | Population    | Tax Burden/<br>GDP (%) | Per capita GDP |           | Property Tax |                 |                 |
|------------------------------|------|---------------|------------------------|----------------|-----------|--------------|-----------------|-----------------|
|                              |      |               |                        | US\$           | PPA 2004  | % of GDP     | % of Tax Burden | US\$ per Capita |
| Argentina                    | 2006 | 39,254,267    | 27.44                  | 5,478          | 13,298    | 0.44         | 1.61            | 24.25           |
| Brazil                       | 2006 | 181,960,417   | 26.48                  | 5,735          | 8,195     | 0.45         | 1.72            | 26.08           |
| Chile                        | 2003 | 15,919,479    | 18.83                  | 4,923          | 10,874    | 0.63         | 3.33            | 30.89           |
| Colombia                     | 2006 | 43,405,387    | ---                    | 3,185          | 7,256     | 0.62         | ---             | 19.75           |
| Costa Rica                   | 2005 | 4,322,000     | 20.55                  | 4,831          | 9,481     | 0.12         | 0.58            | 5.80            |
| Guatemala                    | 2006 | 12,728,111    | 12.30                  | 2,287          | 2,876     | 0.16         | 1.30            | 3.66            |
| Honduras                     | 2005 | 6,975,000     | 18.35                  | 1,218          | 4,313     | 0.31         | 1.69            | 3.78            |
| Mexico                       | 2006 | 104,419,383   | 20.60                  | 9,140          | 9,803     | 0.21         | 1.00            | 18.82           |
| Panama                       | 2006 | 3,283,959     | 15.86                  | 5,206          | 7,278     | 0.35         | 2.21            | 18.22           |
| Paraguay                     | 2006 | 6,586,404     | 13.49                  | 1,230          | 4,813     | 0.27         | 1.97            | 3.27            |
| Peru                         | 2006 | 27,720,014    | 16.41                  | 3,333          | 5,678     | 0.15         | 0.92            | 5.02            |
| Dominican Republic           | 2006 | 9,183,984     | 14.15                  | 2,779          | 7,449     | 0.13         | 0.94            | 3.69            |
| Average                      |      | 37,979,867.05 | 18.59                  | 4,112.12       | 7,609.50  | 0.32         | 1.57            | 13.60           |
| Median                       |      | 14,323,795.00 | 18.35                  | 4,082.27       | 7,363.50  | 0.29         | 1.61            | 12.01           |
| Standard deviation           |      | 53,528,205.86 | 4.96                   | 2,244.38       | 2,965.83  | 0.18         | 0.77            | 10.40           |
| Coefficient of variation (%) |      | 140.94        | 26.69                  | 54.58          | 38.98     | 56.85        | 48.94           | 76.45           |
| Minimum Value                |      | 3,283,959     | 12.30                  | 1,217.85       | 2,876.00  | 0.12         | 0.58            | 3.27            |
| Maximum value                |      | 181,960,417   | 27.44                  | 9,140.14       | 13,298.00 | 0.63         | 3.33            | 30.89           |
| Number of observations       |      | 12            | 11                     | 12             | 12        | 12           | 11              | 12              |

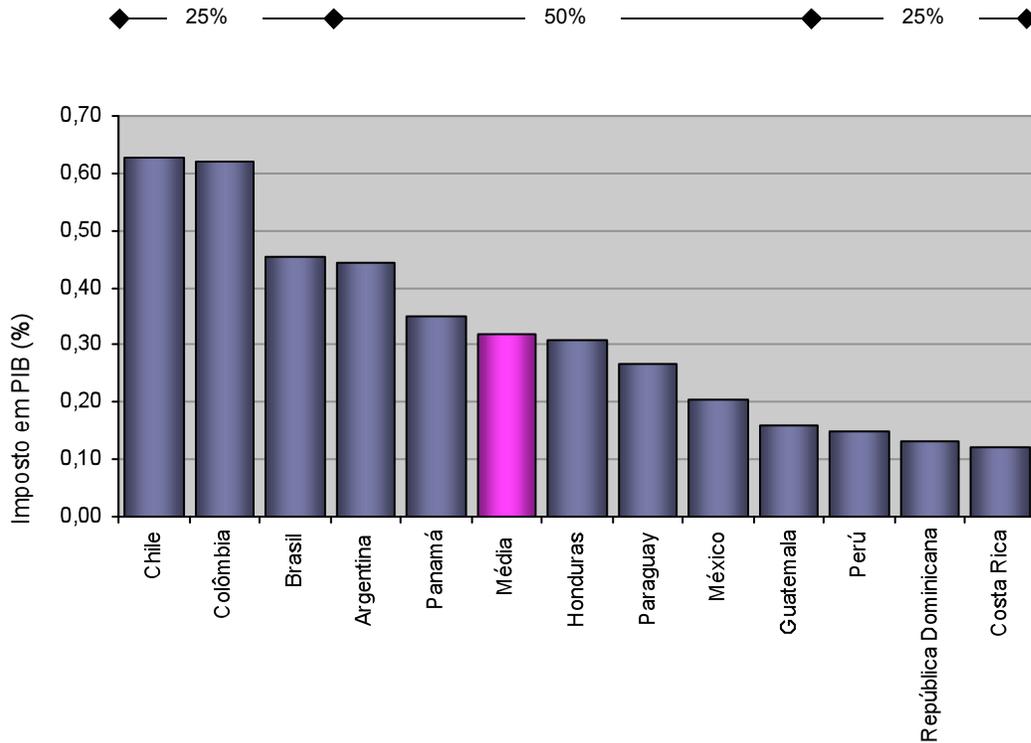
Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.1 Ingresos por el impuesto predial como porcentaje del PIB (%) en el país” (que se puede acceder en: [http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)).

En promedio, se gravaron por este concepto aproximadamente US\$14,00 per cápita en los países estudiados. El coeficiente de variación - más del 75 por ciento - refleja la alta variabilidad del impuesto per cápita en los países estudiados. El impuesto representa en promedio un 0,32 por ciento del PIB. La variabilidad es mayor que la incidencia del impuesto predial sobre la carga tributaria.

La figura 1 ilustra el impuesto predial en función del PIB (%). Chile y Colombia son los países donde el impuesto representa el mayor porcentaje del PIB. Los ingresos máximos obtenidos por el impuesto en América Latina representan aproximadamente el 0,60 por ciento

del PIB. En general, en la mayoría de los países desarrollados el impuesto representa por lo menos el 1 por ciento del PIB, llegando a límites de 3 a 4 por ciento del PIB en Canadá, los Estados Unidos y el Reino Unido. En contraste, el impuesto predial es menor al 0,50 por ciento del PIB en los otros países de América Latina.

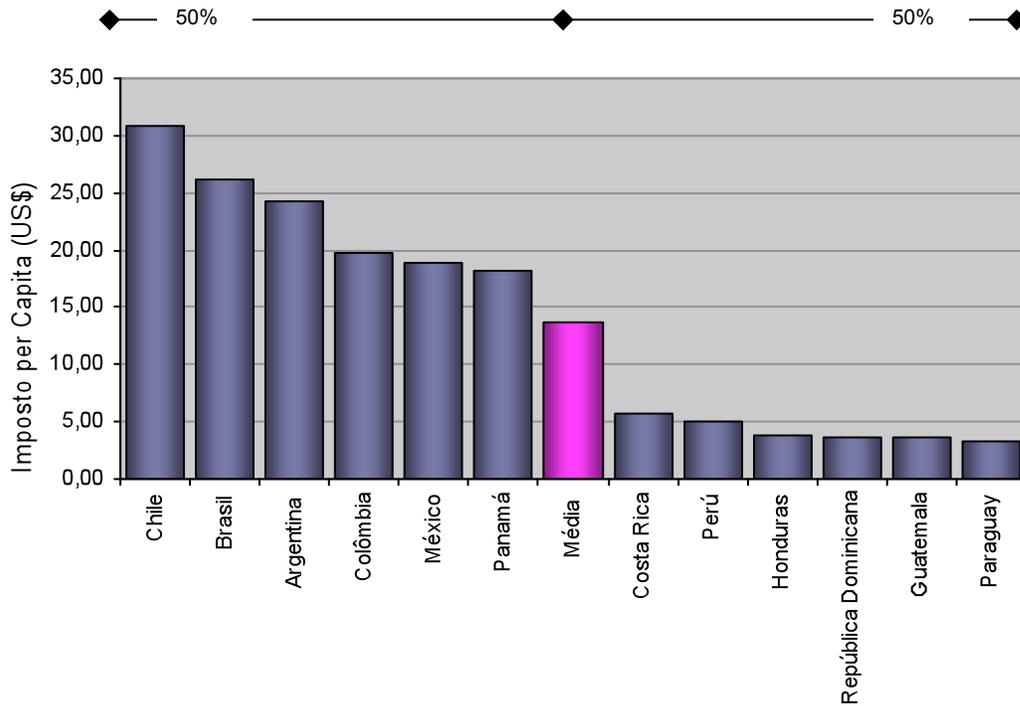
**Figura 1 – Impuesto predial como porcentaje del PIB, 2003-2006**



Fuente: Elaboración propia, basada en los datos del cuadro 1.

A pesar de la devaluación del dólar en años recientes, la figura 2 ilustra el comportamiento del impuesto per cápita convertido en dólares estadounidenses. Se puede identificar una diferencia importante entre los países con impuestos por encima y por debajo del promedio regional.

**Figura 2 – Impuesto predial per cápita (US\$), 2003-2006**

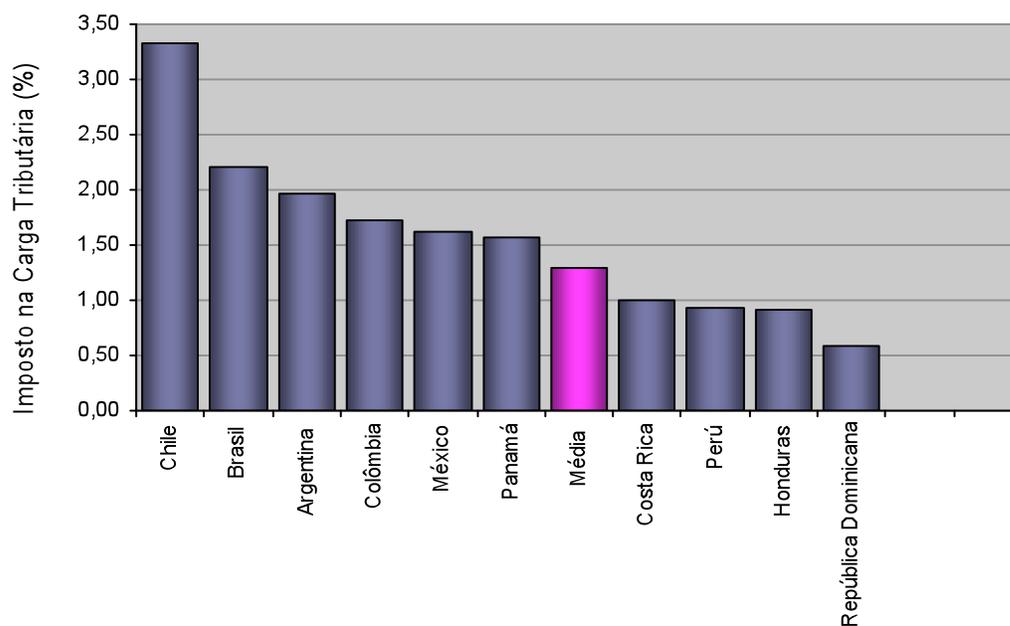


Fuente: Elaboración propia, basada en los datos del cuadro 1.

La figura 3 ilustra la incidencia del impuesto predial como porcentaje de la carga tributaria total. En términos comparativos, hay una alta incidencia del impuesto predial en Chile, que es el país con el nivel más alto de recaudación tributaria centralizada. En Brasil, Argentina, Colombia, México y Panamá, el impuesto predial representa entre el 1,5 y 2,5 por ciento de la carga tributaria total. Para los demás países estudiados, el impuesto representa hasta el 1 por ciento de la carga tributaria.

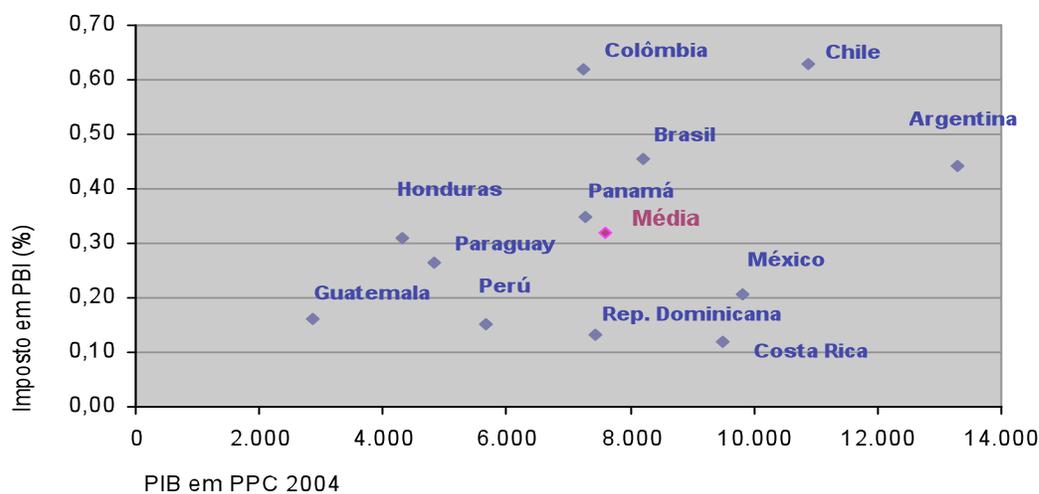
Las figuras 4 y 5 muestran la correlación del impuesto predial como porcentaje del PIB, con el PIB per cápita en PPC/PPP (Paridad de Poder Adquisitivo) y el tamaño del país, medido por su población. No se identificó una tendencia en el comportamiento del impuesto en relación con el PIB per cápita. No obstante, si se minimizan las distorsiones generadas por las diferencias en términos de poder adquisitivo en los varios países, se puede observar que a medida que el PIB per cápita medido en PPP aumenta, los ingresos por el impuesto predial también aumentan. México, la República Dominicana y Costa Rica se desvían de este patrón, ya que son países con PIB per cápita medido en PPP por encima del promedio, pero la importancia del impuesto como fuente de ingresos está bien por debajo del promedio de los países latinoamericanos (figura 4).

**Figura 3 – Impuesto predial como porcentaje de la carga tributaria, 2003-2006**



Fuente: Elaboración propia, basada en los datos del cuadro 1.

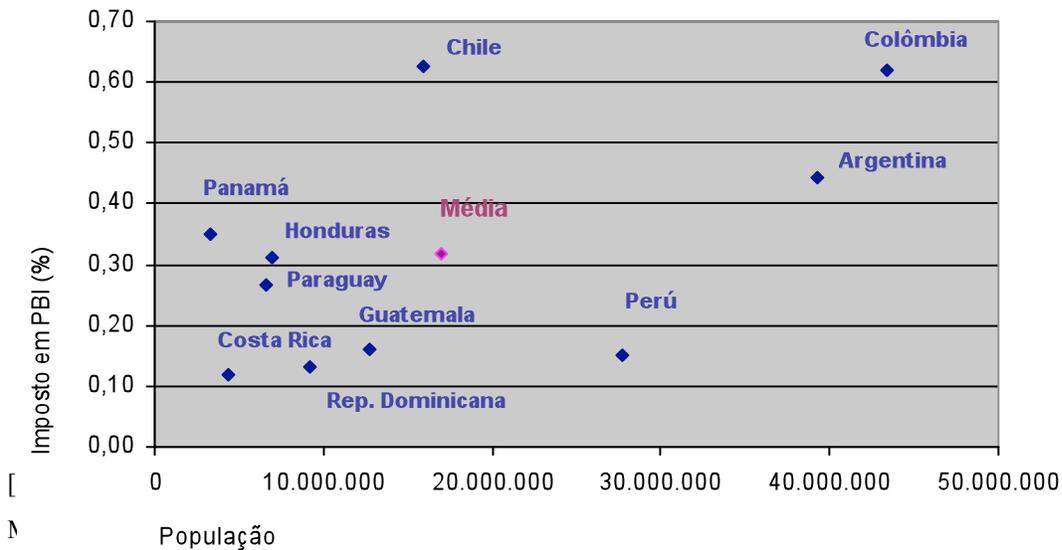
**Figura 4 – Impuesto predial como porcentaje del PIB (2003-2006) en Paridad de Poder Adquisitivo (2004)**



Fuente: Elaboración propia, basada en los datos del cuadro 1.

Con respecto a la correlación del impuesto con el tamaño de la población, existe una tendencia a que los países más grandes impongan más impuestos. Brasil y México, con una población de más de 100 millones de habitantes, fueron excluidos del análisis debido a la gran discrepancia con respecto a los demás países, todos los cuales tienen menos de 50 millones de habitantes (figura 5).

**Figura 5 – Relación entre el impuesto predial y el tamaño de población**

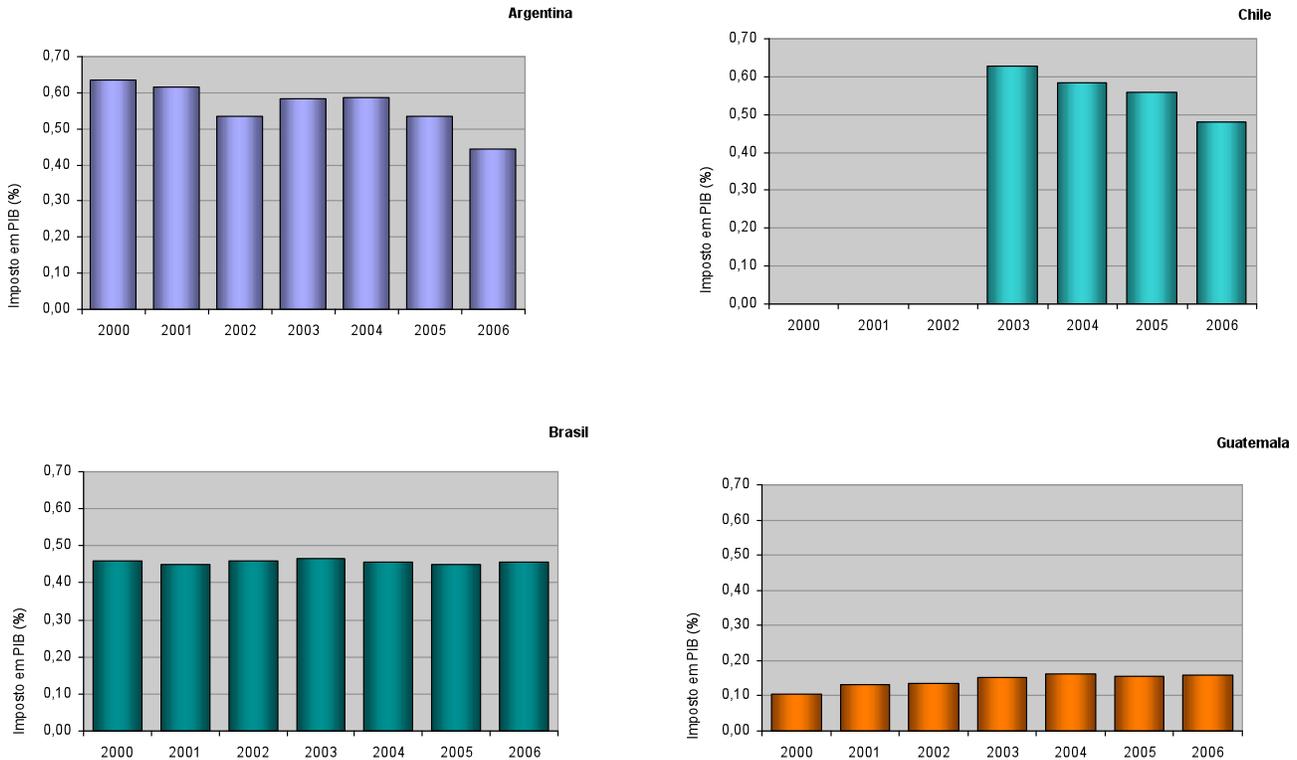


Fuente: Elaboración propia, basada en los datos del cuadro 1.

Las figuras que se representan a continuación fueron producidas para los países en que fue posible componer una pequeña serie sobre la evolución del impuesto predial como fuente de ingresos, como porcentaje del PIB. Se observó una tendencia a reducir la importancia del impuesto como fuente de ingresos durante el período de estudio en Argentina y Chile. Es interesante notar que en estos dos países se observa una mayor importancia del impuesto como fuente de ingresos en términos comparativos. El comportamiento del impuesto en Brasil fue virtualmente estable durante el período de análisis. Se observó una ligera tendencia ascendente en Guatemala, donde el impuesto es menos importante como porcentaje del PIB (menos del 0,2 por ciento del PIB).

Como se describirá en las secciones siguientes, se realizó una reforma tributaria en Chile que entró en vigencia en 2005, incluyendo una reevaluación de los bienes inmuebles urbanos. La reducción marcada en el impuesto después de la reforma puede ser causada por los planes de transición que se implementaron para reducir el impacto del impuesto a nivel individual durante los primeros años de la transición. No obstante, ya se podía observar una tendencia a la reducción en los impuestos en los años anteriores a la reforma.

**Figura 6 – Relación entre el impuesto predial y el tamaño de la población en Argentina, Brasil, Chile y Guatemala**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.1 Los ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en el país” (que se puede acceder en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)).

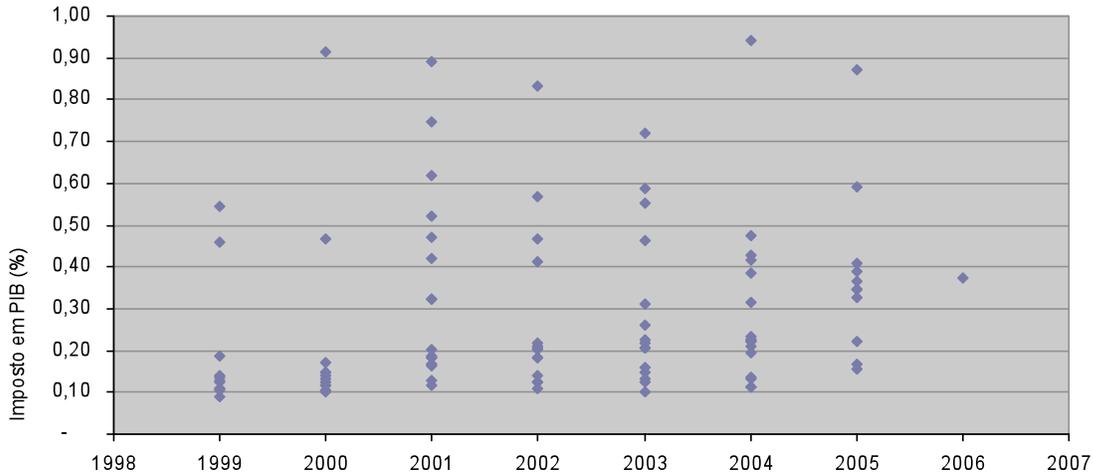
También comparamos los ingresos recaudados de los impuestos prediales en cada estado/provincia como porcentaje del PIB, independientemente del nivel de gobierno a cargo de cobrar el impuesto, dividido por el producto interno bruto del estado/provincia.<sup>2</sup> En promedio, los impuestos gravados por los estados/provincias representaron el 0,29 por ciento del PIB, pero con una gran variabilidad, reflejada en el coeficiente de variación (más del 70 por ciento). El menor nivel (0,09 por ciento del PIB) se observó en el estado de Coahuila de Zagarza, México, en 1999, mientras que el más alto se observó en el estado de São Paulo, Brasil, en 2004. Los datos sobre los impuestos recaudados por el estado/provincia se presentan en la figura 7.

No hay una tendencia clara con respecto al comportamiento del impuesto. No obstante, se puede observar una gran variabilidad en la incidencia del impuesto como fuente de ingresos

<sup>2</sup> Véase el indicador “1.3 Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB del país” - [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)

en los estados considerados. En total se consideraron 98 observaciones, con una serie de 4 a 6 años de datos para los distintos estados.

**Figura 7 –Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en el estado**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.3 Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en el estado” (que se puede acceder en: [http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)).

La tabla 2 muestra la misma información, pero elimina la serie histórica, mostrando sólo los resultados para el último año en que se recopiló información para un determinado estado/provincia.

Los ingresos recaudados del impuesto predial por parte de las municipalidades como porcentaje del PIB son mayores que el promedio alcanzado en los estados. Considerando los 50 casos observados, las municipalidades recaudaron en promedio 0,72 por ciento del PIB municipal. La menor recaudación del impuesto se observó en Cabo St. Agostinho, Brasil, 2005 (0,04 por ciento), y la mayor en la municipalidad de São Paulo, Brasil, 2004 (1,49 por ciento del PIB).<sup>3</sup> Se incluyeron en el análisis las observaciones para dos o tres años fiscales, si se contaban con los datos correspondientes. Los datos sobre los impuestos recaudados por las municipalidades se representan en la figura 8. Existe una variabilidad notable entre las municipalidades estudiadas y no se detectó una tendencia clara en el comportamiento del impuesto durante el período de análisis.

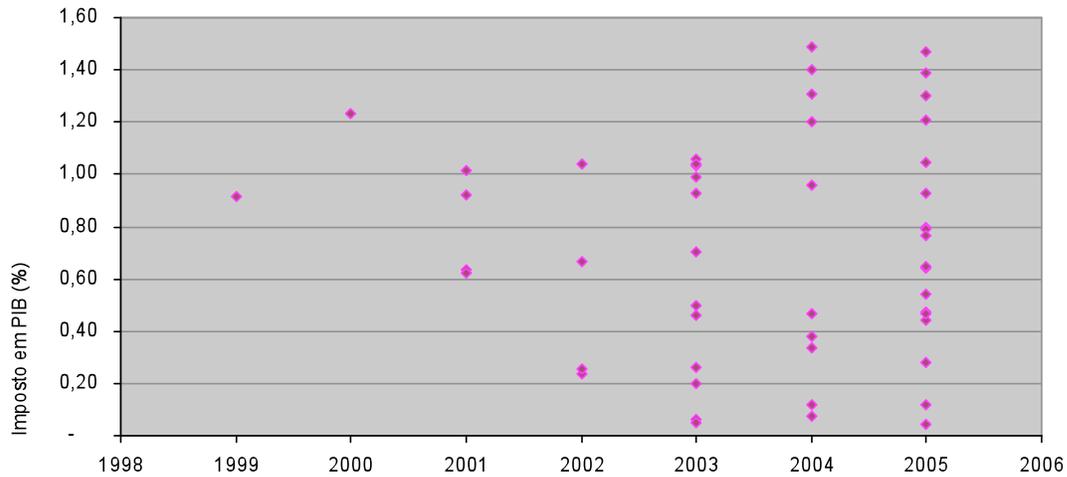
<sup>3</sup> Se puede acceder a los datos usados en: [http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp). Véase el indicador “1.4 –Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad.

**Tabla 2 – Recaudación del impuesto predial como porcentaje del PIB en el estado/provincia**

| Pais                        | Ano Fiscal | Estado/Provincia                     | Indicador ( % ) |
|-----------------------------|------------|--------------------------------------|-----------------|
| Argentina                   | 2001       | Buenos Aires                         | 0,62            |
| Argentina                   | 2002       | Ciudad Autonoma de Buenos Aires (DF) | 0,83            |
| Argentina                   | 2001       | Santa Fé                             | 0,89            |
| Brasil                      | 2005       | Bahia <sup>(1)</sup>                 | 0,17            |
| Brasil                      | 2003       | Brasília (DF)                        | 0,55            |
| Brasil                      | 2003       | Mato Grosso do Sul                   | 0,72            |
| Brasil                      | 2005       | Minas Gerais <sup>(1)</sup>          | 0,34            |
| Brasil                      | 2004       | Pará                                 | 0,11            |
| Brasil                      | 2005       | Paraíba <sup>(1)</sup>               | 0,16            |
| Brasil                      | 2005       | Paraná <sup>(1)</sup>                | 0,37            |
| Brasil                      | 2005       | Pernambuco                           | 0,35            |
| Brasil                      | 2005       | Rio de Janeiro <sup>(1)</sup>        | 0,59            |
| Brasil                      | 2005       | Rio Grande do Sul <sup>(1)</sup>     | 0,33            |
| Brasil                      | 2005       | Santa Catarina <sup>(1)</sup>        | 0,39            |
| Brasil                      | 2005       | São Paulo <sup>(1)</sup>             | 0,87            |
| Brasil                      | 2005       | Sergipe <sup>(1)</sup>               | 0,22            |
| México                      | 2006       | Ciudad de Mexico (DF)                | 0,37            |
| México                      | 2004       | Coahuila de Zagarosa                 | 0,11            |
| México                      | 2004       | Estado de México                     | 0,22            |
| México                      | 2004       | Guanajuato                           | 0,23            |
| México                      | 2004       | Guerrero                             | 0,14            |
| México                      | 2004       | Jalisco                              | 0,22            |
| México                      | 2004       | Michoacan Ocampo                     | 0,13            |
| México                      | 2004       | Nayarit                              | 0,21            |
| México                      | 2004       | Querétaro Arteaga                    | 0,23            |
| México                      | 2004       | Sonora                               | 0,19            |
| Média                       |            |                                      | 0,37            |
| Mediana                     |            |                                      | 0,28            |
| Desvio padrão               |            |                                      | 0,24            |
| Coeficiente de variação (%) |            |                                      | 66,44           |
| Valor mínimo                |            |                                      | 0,11            |
| Valor máximo                |            |                                      | 0,89            |
| Número de observações       |            |                                      | 26              |

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.3 Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en el estado” (que se puede acceder en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)), incluyendo una observación para cada estado/provincia.

**Figura 8 –Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.4 Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad” (que se puede acceder en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)).

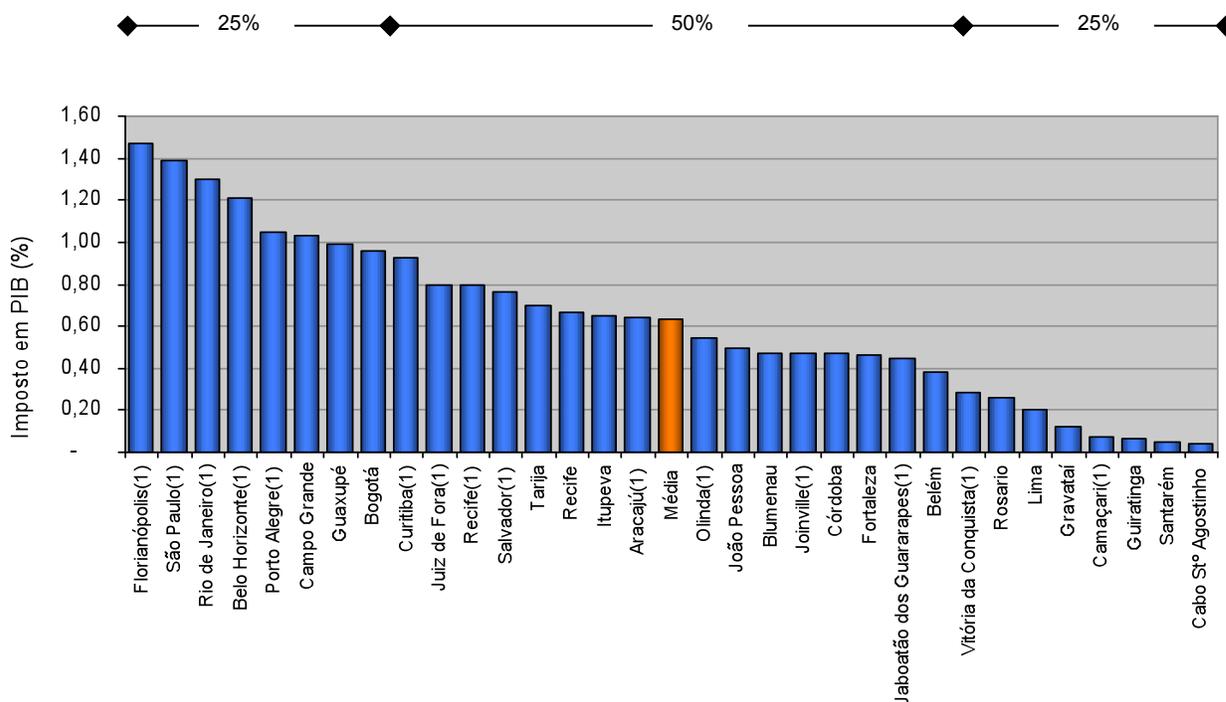
Si se eliminan las series históricas y se considera el último año de observación para cada municipalidad, el promedio se reduce del 0,72 por ciento del PIB al 0,63 por ciento, y la variabilidad entre las observaciones, medidas por el coeficiente de variación, aumenta del 59 por ciento al 64 por ciento (véase la tabla 3). La figura 9 muestra las observaciones consideradas.

**Tabla 3 –Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad**

| Observations: 32 |                              | Tax/GDP (%) |
|------------------|------------------------------|-------------|
| Benchmark        | Average                      | 0.63        |
|                  | Median                       | 0.59        |
|                  | Coefficient of Variation (%) | 0.40        |
|                  | Minimum Value                | 0.04        |
|                  | Maximum Value                | 1.47        |

Fuente: Elaboración propia

**Figura 9 – Recaudación del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad: 32 observaciones**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “1.4 Ingresos recaudados del impuesto predial como porcentaje del PIB en la municipalidad” (que se puede acceder en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_1.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_1.asp)). Se consideraron treinta y dos municipalidades distintas.

Nota: (1) El indicador fue calculado usando el PIB para el año 2004, actualizado para 2005 por el Índice de Precios al Consumidor.

## 5. Caracterización del impuesto

Esta sección estudia el desempeño fiscal del impuesto predial en las diversas jurisdicciones y países, haciendo un análisis de las responsabilidades tributarias, el hecho generador y el contribuyente, la base tributaria, las alícuotas y las exenciones del impuesto y los beneficios fiscales. Describe el probable impacto de las decisiones de política fiscal sobre la equidad, eficiencia y efectividad de los sistemas.

### Responsabilidades tributarias

El establecimiento apropiado de las responsabilidades tributarias es de importancia fundamental para garantizar un desempeño fiscal satisfactorio. Tradicionalmente, el impuesto predial es una responsabilidad del gobierno local o estatal, y más específicamente de los gobiernos municipales.

Tal como se observa en la tabla 4, hay una gran diversidad de responsabilidades tributarias desde el punto de vista institucional en respecto al impuesto predial en América Latina. En

Chile se observa una centralización completa del impuesto, donde las cláusulas legales se establecen a nivel nacional. El Servicio de Impuestos Internos (SII) es responsable por la administración (catastro, valuación de la propiedad y establecimiento) del impuesto, y la Tesorería General de la República se encarga de la cobranza. Los fondos recaudados, sin embargo, se destinan a las municipalidades (véase la sección 8, Distribución de ingresos). Un nivel similar de centralización se puede observar en la República Dominicana, que no ha sido incorporada aún a la encuesta, y en Brasil y Uruguay para el impuesto sobre los inmuebles rurales. En la actualidad, en Brasil, el establecimiento, control, gravamen y cobranza del impuesto rural se remontan a acuerdos realizados con las municipalidades (Ley 11,205/05). No obstante, también tiene competencia plena la legislación federal que gobierna el Impuesto sobre la Propiedad del Territorio Rural (*Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural--ITR*).

En contraste, se observa un nivel notable de descentralización en el impuesto predial urbano en Brasil y Venezuela. Hay muy pocas reglas establecidas a nivel nacional, ya que las municipalidades tienen autonomía para definir los elementos claves de la política tributaria, como las alícuotas y exenciones. En Brasil, el hecho generador, la base tributaria y el contribuyente del impuesto predial se definen en el Código Tributario Nacional (CTN), y por lo tanto estos parámetros son uniformes a nivel nacional. Tanto en Brasil como en Venezuela existe autonomía plena para administrar (catastro, valuación y cálculo), controlar y gravar el impuesto.

En Argentina se observa una situación un tanto atípica. Si bien el impuesto predial es esencialmente un impuesto provincial, les cabe a las municipalidades establecer una valuación para financiar el costo de los servicios urbanos, que tiene características reguladoras fundamentales casi idénticas a las establecidas para el “impuesto predial” en distintas localidades. En estos casos existe una duplicación de esfuerzos entre las provincias y las municipalidades para formular y actualizar el catastro.

Algunas provincias argentinas delegan a las municipalidades, ya sea en todo o en parte, el derecho a establecer el impuesto predial, como es el caso de Misiones, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego

En Uruguay, el establecimiento, control y recaudación del impuesto es responsabilidad de los departamentos. Con excepción de Montevideo, el catastro y las valuaciones son responsabilidad del gobierno central, por medio de la Dirección Nacional de Catastro.

El artículo 115 de la Constitución de México determina la competencia exclusiva de las municipalidades con respecto a cualquier tipo de impuesto inmobiliario. En este grupo, el tributo principal es el impuesto sobre la propiedad (impuesto predial). Los congresos estatales establecen las regulaciones básicas para el establecimiento del impuesto por parte de las municipalidades. Las municipalidades tienen el poder para proponer las alícuotas a los congresos anualmente, y el impuesto se calcula utilizando cuadros de costos unitarios del suelo y la construcción. Como regla, las funciones administrativas (catastro, valuación de la propiedad y cálculo del impuesto), de control y recaudación son una tarea municipal. No obstante, estas funciones se pueden transferir a los estados por medio de acuerdos. Se observa esta práctica, por ejemplo, en el estado de Querétaro de Arteaga.

En otros países, se observa un alto grado de responsabilidades tributarias en común. En Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú la legislación se establece a nivel nacional.

Esto quiere decir que las municipalidades no tienen el derecho de establecer las alícuotas de impuestos en esos países. En Perú, la responsabilidad de las municipalidades se limita a las funciones de control y cobranza. Paraguay tiene una estructura similar. No obstante, la administración tributaria se puede transferir de vuelta a las municipalidades si demuestran su capacidad técnica para realizar esta tarea. En Bolivia, si bien la administración tributaria es una responsabilidad municipal, las reglas de administración catastral se establecen a nivel nacional. Las tareas de control y cobranza son ejercidas por el Ministerio de Finanzas, en colaboración con los gobiernos municipales. En Guatemala<sup>4</sup> y Costa Rica, los gobiernos municipales son responsables por la administración, control y cobranza del impuesto. En Guatemala, en el caso de falta de capacidad técnica por parte de las municipalidades, la responsabilidad se puede transferir al organismo nacional.

En Honduras y Ecuador, la legislación tributaria se establece fundamentalmente a nivel nacional. No obstante, algunas cláusulas importantes son establecidas por los gobiernos municipales. Por ejemplo, las alícuotas del impuesto tienen que ser propuestas por las municipalidades.

Finalmente, en Colombia, salvo en las municipalidades grandes, los catastros y valuaciones son realizados generalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Las otras tareas se asignan a los gobiernos municipales.

En resumen, se puede observar una autonomía municipal reducida en América Latina en varios casos. El respaldo o incluso el liderazgo de niveles superiores del gobierno para actividades de alto costo que exigen capacidad técnica y recursos tecnológicos, como el catastro, valuación inmobiliaria o incluso la cobranza de los impuestos, puede ser una alternativa interesante para minimizar los problemas de administración del impuesto, sobre todo en las municipalidades más pequeñas. Al mismo tiempo, esta alternativa puede garantizar mayor uniformidad en el conocimiento del territorio, o incluso una manera de promover estratégicamente más confianza para establecer la cobranza de impuestos, en la medida que el nivel del gobierno que se beneficia de la cobranza del impuesto no es el mismo que el que define los detalles técnicos relacionados con su establecimiento.

De todas maneras, si se quiere que la política fiscal permanezca en la esfera municipal, es esencial que se garantice a las municipalidades el derecho a establecer las alícuotas de impuestos. Además, la medida ofrece la oportunidad de promover la conexión entre los ingresos y los gastos públicos y considerar las preferencias de la comunidad por los servicios públicos que se desean financiar.

### **Hecho generador y el contribuyente**

La aplicación legal del impuesto es una consecuencia del hecho generador. Debido a la gran cantidad de asentamientos informales en América Latina, es esencial incluir al poseedor del inmueble como contribuyente, para ampliar la naturaleza universal del impuesto. Salvo en Ecuador y Baruta (Venezuela), los demás países estudiados – Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela (Chacao) - incluyen tanto al dueño como al poseedor para aplicar el hecho generador del impuesto predial. En Perú, se considera que el poseedor u otros tenedores del dominio son

---

<sup>4</sup> Desde 1995.

responsables por la obligación tributaria incluso en situaciones en que no se ha establecido la existencia del propietario.

En Argentina y Guatemala, los tenedores de activos del Estado son contribuyentes a los fines de las obligaciones tributarias. En el caso de México, el impuesto se aplica a bienes inmuebles de dominio público que forman parte del activo federal, estatal y municipal, y que puedan ser usados por entidades privadas o afiliadas con el gobierno por cualquier razón, con fines administrativos o motivos distintos que su propósito original.

**Cuadro 2 – Responsabilidades tributarias**

| País                              | Órgão Responsável              |                                      |                                   |                                   |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
|                                   | Instituição                    | Lançamento                           | Fiscalização                      | Arrecadação                       |
| Chile                             | Em nível Nacional              | Governo Central                      | Governo Central                   | Governo Central                   |
| Brasil - Rural                    | Em nível Nacional              | Gobierno Central                     | Gobierno Central                  | Gobierno Central                  |
| Uruguay - Rural                   | Em nível Nacional              | Gobierno Central/Departamental       | Gobierno Departamental            | Gobierno Departamental            |
| Perú                              | Em nível Nacional              | Governo Central                      | Gobierno Municipal/Distrital      | Gobierno Municipal/Distrital      |
| Paraguay                          | Em nível Nacional              | Governo Central/Governo Municipal    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |
| Bolívia                           | Em nível Nacional              | Governo Municipal                    | Governo Central/Governo Municipal | Governo Central/Governo Municipal |
| Guatemala                         | Em nível Nacional              | Governo Municipal                    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |
| Costa Rica                        | Em nível Nacional              | Governo Municipal                    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |
| Honduras                          | Em Nível Nacional/Municipal    | Governo Municipal                    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |
| Equador                           | Em nível Nacional/Municipal    | Governo Municipal                    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |
| Uruguay - Urbano                  | Em nível Departamental         | Gobierno Central/Departamental       | Gobierno Departamental            | Gobierno Departamental            |
| Argentina - Impuesto Inmobiliário | Em nível Provincial/DF         | Governo Provincial/DF                | Governo Provincial/DF             | Governo Provincial/DF             |
| México                            | Em nível Estadual/DF/Municipal | Gobierno Municipal/DF                | Gobierno Municipal/DF             | Gobierno Municipal/DF             |
| Colômbia                          | Em nível Municipal/DF          | Governo Central/DF/Governo Municipal | Governo Municipal/DF              | Governo Municipal/DF              |
| Brasil - Urbano                   | Em Nível Municipal/DF          | Governo Municipal/DF                 | Governo Municipal/DF              | Governo Municipal /DF             |
| Venezuela - Urbano                | Em nível Municipal/DF          | Governo Municipal/DF                 | Governo Municipal/DF              | Governo Municipal/DF              |
| Argentina - Tasa Municipal        | Em nível Municipal             | Governo Municipal                    | Governo Municipal                 | Governo Municipal                 |

CENTRALIZAÇÃO



DESCENTRALIZAÇÃO

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos provistos en “III – Cláusulas principales: 2. Responsabilidades” (que se puede acceder en: <http://www.lincolinst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Se consideraron cincuenta y siete jurisdicciones distintas.

### Base tributaria

Uno de los escasos acuerdos universales entre las jurisdicciones estudiadas es que la base tributaria incluye el valor del suelo y de los edificios. En general, la base tributaria se define a nivel nacional. Algunos países, como Argentina y México, dan libertad para elegir la base tributaria. Tampoco existe un concepto claro con respecto a la terminología utilizada para definir la base tributaria. Se usan expresiones tales como *valuación o valor fiscal*, *valor catastral*, *avalúo oficial*, *avalúo fiscal*, *avalúo catastral* o *valor tributario* sin una certeza

legal de equivalencia con el valor de mercado de los bienes inmuebles. En contraste, en el caso de Ecuador, existe legislación que estipula que la base tributaria debe ser por lo menos el 40 por ciento del valor comercial de la propiedad. En Ecuador, Guatemala, Perú y Nicaragua, la base tributaria se compone del valor total de todas las propiedades inmobiliarias que tiene un contribuyente en la jurisdicción.

### **Alícuotas**

Esta sección examina las regulaciones en materia de alícuotas tributarias, es decir las tasas establecidas por la legislación en vigencia. Debido a la variabilidad en el nivel de valuaciones con respecto al valor de mercado en las diversas jurisdicciones, puede haber diferencias significativas entre las alícuotas nominales y las alícuotas reales del impuesto, calculadas como el valor del impuesto dividido por el valor de mercado de los bienes inmuebles. En estas circunstancias, una alícuota más alta no representa necesariamente un impuesto más alto. Por lo tanto, el objetivo principal de esta sección es comparar la estructura de aplicación de las alícuotas a sus valores absolutos.

En seis de los trece países estudiados, las alícuotas se establecen a nivel nacional: Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú. Para el caso de bienes inmuebles rurales, esto también vale para Brasil y Uruguay. Nicaragua y la República Dominicana son otros países de América Latina donde las municipalidades no tienen la responsabilidad de establecer las alícuotas. En la Argentina, las alícuotas se establecen generalmente a nivel provincial. En Colombia, Honduras y Ecuador, las alícuotas son fijadas por las municipalidades. No obstante, se tienen que respetar límites mínimos y máximos definidos a nivel nacional, como por ejemplo en:

- Colombia: Las alícuotas se tienen que establecer entre el 0,10 y el 1,6 por ciento. La legislación nacional también estipula que las alícuotas tienen que ser selectivas y progresivas, considerando, entre otros factores, los estratos socioeconómicos, los usos del suelo urbano y el grado de actualización del catastro. Las alícuotas para suelos zonificados para uso urbano, pero no urbanizados, pueden alcanzar un máximo del 3,3 por ciento.
- Ecuador: Las alícuotas se tienen que establecer entre el 0,025 y el 0,50 por ciento. Se pueden aplicar recargos a predios sin edificios o propiedades obsoletas, cuyo valor tiene que fijarse entre el 0,10 y el 0,20 por ciento.
- Honduras: En los bienes inmuebles urbanos, las alícuotas tienen que ser entre el 0,15 y el 0,50 por ciento, si bien pueden oscilar entre el 0,15 y el 0,25 por ciento para bienes inmuebles rurales.

Las 72 observaciones recolectadas y/o investigadas sobre las alícuotas en vigencia se basan en prácticas adoptadas por casi 60 jurisdicciones distintas. La aplicación de recargos es relativamente común en las jurisdicciones estudiadas, y pueden representar un aumento del 100 por ciento sobre la alícuota inicial.<sup>5</sup> Algunas situaciones comunes para la aplicación de

---

<sup>5</sup> Véase “III. Cláusulas principales: 6. Alícuotas – Criterios, recargos y reducción de alícuotas” en: <http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>.

recargos son para penalizar el suelo no utilizado o subutilizado, edificaciones que no responden a las normas y construcciones paralizadas.

También hay situaciones en que se establece un recargo para producir ingresos con fines específicos, como la financiación del servicio de bomberos, centros agrícolas o protección ambiental. Otros criterios menos típicos para la aplicación de recargos pueden incluir, por ejemplo, el establecimiento de un fondo permanente para ampliar las redes subterráneas en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

En contraste, hay una serie de situaciones diversas que resultan en una reducción de las alícuotas, como: factores de depreciación no contemplados en la ley; bienes inmuebles restaurados, suelos ubicados en un área de protección de manantiales o de protección permanente, bienes inmuebles utilizados para producción agrícola, terrenos vacantes en construcción, organizaciones deportivas; predios con construcciones de hasta 80 m<sup>2</sup>, bienes inmuebles con lugares para estacionar, etc.

### **Bienes inmuebles urbanos**

Hay una gran diversidad en los criterios establecidos para aplicar las alícuotas tributarias en las jurisdicciones estudiadas. Algunas jurisdicciones y países tienen una alícuota tributaria única simplificada. En otros casos se aplican criterios selectivos, progresivos o aun una combinación de alícuotas. Los criterios establecidos para definir las alícuotas diferenciadas (selectivas) varían. Uno de los criterios utilizados con más frecuencia es una clasificación por tipo de uso del inmueble (predio vacante, propiedad residencial o propiedad no residencial). Considerando 57 jurisdicciones distintas, se intenta a continuación resumir los criterios utilizados para aplicar las alícuotas del impuesto predial.

### **Cuadro 3: Criterios utilizados para establecer alícuotas**

#### **Criterio I – Alícuotas únicas**

| No. | País       | Nombre                | Tipo            | Ejercicio Fiscal | Observación |
|-----|------------|-----------------------|-----------------|------------------|-------------|
| 1   | Costa Rica | ---                   | Municipalidades | 2001-06          | ---         |
| 2   | Honduras   | San Antonio del Norte | Municipalidad   | 2004             | ---         |
| 3   | Honduras   | Tegucigalpa           | Municipalidad   | 2002-03          | ---         |
| 4   | Venezuela  | Baruta                | Municipalidad   | 2004-06          | ---         |

#### **Criterio II – Alícuotas selectivas, clasificadas por el uso del suelo– predio vacante, bienes inmuebles residenciales y no residenciales –y alícuotas únicas para cada categoría**

| Num | País      | Nome                   | Tipo      | Exercício Fiscal | Observação  |
|-----|-----------|------------------------|-----------|------------------|---|
| 7   | Brasil    | Brasília               | Município | 2002-06          | ---   |
| 8   | Brasil    | Cabo de Sto. Agostinho | Município | 2006             | ---   |
| 9   | Brasil    | João Pessoa            | Município | 2003             | ---   |
| 10  | Brasil    | Santarém               | Município | 2003             | ---   |
| 6   | Equador   | Cañar                  | Município | 2006             | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 2   | México    | Acapulco de Juárez     | Município | 2001-03          | ---   |
| 3   | México    | Guanajuato             | Município | 2003-04          | ---   |
| 4   | México    | Santiago de Querétaro  | Município | 2004             | ---   |
| 5   | México    | Tepic                  | Município | 2005             | ---   |
| 1   | Venezuela | Chacao                 | Município | 2003             | ---   |

**Criterio III – Alíquotas progresivas (sin variación entre categorías de uso del bien inmueble)**

| Num | País      | Nome     | Tipo                           | Exercício Fiscal | Observação  |
|-----|-----------|----------|--------------------------------|------------------|---|
| 1   | Argentina | Santa Fé | Provincia                      | 2004             | ---   |
| 2   | Bolívia   | Tarija   | Município                      | 2003             | ---   |
| 3   | Equador   | Quito    | Município                      | 2003             | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 4   | Guatemala | ----     | Município                      | 2003-04          | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |
| 5   | México    | ----     | Municípios do Estado de México | 2006             | ---   |
| 6   | Peru      | ---      | Municípios                     | 2001-06          | Soma do valor dos imóveis que o contribuinte possui na jurisdição |

**Criterio IV – Alíquotas selectivas, clasificadas por el uso del suelo – predio vacante, bienes inmuebles residenciales y no residenciales – y alíquotas progresivas dentro de cada categoría**

| Num | País      | Nome           | Tipo      | Exercício Fiscal | Observação |
|-----|-----------|----------------|-----------|------------------|------------|
| 1   | Argentina | Buenos Aires   | Provincia | 2003             | ---        |
| 2   | Argentina | Rosario        | Município | 2002-03          | ---        |
| 3   | Brasil    | Aracajú        | Município | 2006             | ---        |
| 4   | Brasil    | Belém          | Município | 2000-04          | ---        |
| 5   | Brasil    | Curitiba       | Município | 2001-06          | ---        |
| 6   | Brasil    | Olinda         | Município | 2006             | ---        |
| 7   | Brasil    | Rio de Janeiro | Município | 2006             | ---        |
| 8   | Brasil    | São Paulo      | Município | 2006             | ---        |

**Criterio V – Alíquotas selectivas para cada categoría de uso del suelo, pero idénticas para las distintas categorías de uso – predio vacante, bienes inmuebles residenciales y no residenciales**

| Num | País    | Nome       | Tipo  | Exercicio Fiscal | Criterio                      |
|-----|---------|------------|---|------------------|-------------------------------|
| 1   | México  | ---        | Municipios do Estado de Michoacan de Ocampo | 2002             | Data da avaliação             |
| 2   | Uruguai | Montevideo | Município                                   | 2006             | Provisão de serviços públicos |
| 3   | Uruguai | San Jose   | Município                                   | 2002             | Provisão de serviços públicos |

## VI. Combinación de criterios

| País      | Jurisdicción                         | Exercicio Fiscal | Predio vacante  | Inmueble Residencial  | Inmueble No-Residencial   |
|-----------|--------------------------------------|------------------|---|---|---|
| Argentina | Ciudad Autónoma de Buenos Aires (FD) | 2003             | Tipo de uso de la zona  | Tasa fija; Progresiva para regargos.                                    | Tasa fija; Progresiva para recargos.                                    |
| Argentina | Córdoba                              | 2004             | Localización  | Tipo de construcción del edificio y localización del inmueble           | Tipo de acceso al sistema viario y localización del inmueble            |
| Argentina | Rosario                              | 2006             | Progressive (non-continua)  | Localización  | Progresiva (no-continua)  |
| Brasil    | Belo Horizonte                       | 2002-06          | Provisión de servicios públicos                                   | Progresiva  | Progresiva  |
| Brasil    | Blumenau                             | 2005             | Localización  | Progresiva, separa el efecto sobre los valores del suelo y del edificio | Progresiva, separa el efecto sobre los valores del suelo y del edificio |
| Brasil    | Camaçari                             | 2004             | Muro o cerca  | Única   | Tipo de uso   |
| Brasil    | Campina Grande                       | 2006             | Area del predio   | Única   | Única   |
| Brasil    | Campo Grande                         | 2003             | Provisión de servicios públicos                                   | Única   | Única   |
| Brasil    | Florianópolis                        | 2001-06          | Conforme el uso permitido, considerando el potencial constructivo | Selectiva separa el efecto sobre los valores del suelo y del edificio   | Selectiva separa el efecto sobre los valores del suelo y del edificio   |
| Brasil    | Gravatá                              | 2004             | Localización, Progresiva  | Progresiva  | Progresiva  |
| Brasil    | Jaboatão dos Guararapes              | 2006             | Muro o acera  | Progresiva  | Progresiva  |
| Brasil    | Joinville                            | 2006             | Localización  | Área construida total   | Tipo de uso   |
| Brasil    | Juiz de Fora                         | 2006             | Cerca y muro  | Única   | Única   |
| Brasil    | Porto Alegre                         | 2001-06          | Localización, Progresiva  | Única   | Única   |
| Brasil    | Recife                               | 2002-06          | El inmueble no tiene construcción y no tiene muro ni acera: 5%    | Progresiva  | Progresiva  |
| Brasil    | Salvador                             | 2006             | Única   | Tipo de construcción  | Tipo de construcción  |
| Brasil    | Vitória da Conquista                 | 2004-06          | Muro y localización del predio                                    | Única   | Única   |
| Chile     | --                                   | 2004-06          | Única   | Progresiva  | Única   |
| Colombia  | Barranquilla                         | 1998             | Provisión de servicios públicos                                   | Status socio-económico  | Única   |
| Colombia  | Bogotá                               | 2004-06          | Progresiva  | Status socio-   | Tipo de uso e, en algunos   |

|          |                  |         |                                      |   |  |
|----------|------------------|---------|--------------------------------------|---|--|
|          |                  |         |                                      | económico y valor del inmueble                                    | caos, el valor del inmueble (base tributaria)  |
| Colombia | Bogotá           | 2001-03 | Tamaño                               | Status socio-económico, área de construcción y valor del inmueble | Uso económico, intensidad de comercio, nivel de contaminación ambiental, tipo de capital de la empresa (público o privado) |
| Mexico   | Mexico City (FD) | 2003    | Tasa fija; Progresiva para recargos. | Tasa fija; Progresiva para recargos.                              | Tasa fija; Progresiva para recargos.   |
| Mexico   | Hermosillo       | 2001    | Tipo de uso                          | Tipo de uso   | Única  |
| Mexico   | Satillo          | 2003    | Localización                         | Única   | Única  |
| Mexico   | Zapopan          | 2001-02 | Tasa fija; Fecha del avalúo          | Tasa fija; Fecha del avalúo                                       | Tasa fija; Fecha del avalúo  |

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos provistos en “III. Cláusulas principales: 6. Tasas (anuales en %) –Bienes inmuebles urbanos” (que se puede acceder en: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Se consideraron cincuenta y siete jurisdicciones distintas.

Si se considera el alcance de las situaciones identificadas, la cantidad de clases establecidas para la aplicación de las alícuotas varía de uno a diecinueve: Las jurisdicciones que establecen más de 10 categorías distintas son México, DF, México (19); Buenos Aires, Argentina (15), Quito, Ecuador (14); Rosario<sup>6</sup>, Argentina (14); las municipalidades del estado de México (14); la Provincia de Buenos Aires (13); y Bogotá, Colombia (10). Las estructuras muy complejas que utilizan una combinación de distintos criterios inducen a los contribuyentes a omitir información, y en general hay mucha subjetividad en su definición.

Si bien hay muchas jurisdicciones que optan por una alícuota única, los datos estudiados confirman que existe una tendencia a tributar más los suelos vacantes, confirmando la preocupación por brindar un incentivo al desarrollo urbano y/o a combatir la especulación inmobiliaria por medio del uso de recargos a los suelos que no tienen construcción o que no se están utilizando.

Tal como se muestra en el cuadro 4, las alícuotas promedio aplicadas a los predios vacantes superan en un 165 por ciento y 75 por ciento, respectivamente, las de las propiedades residenciales y no residenciales. La alícuota promedio aplicada a las propiedades no residenciales supera en un 50 por ciento la alícuota promedio de propiedades residenciales.

**Tabla 4 – Regulaciones de alícuotas tributarias: Bienes inmuebles urbanos (%)**

| Medida        | Terrenos |        |       | Imóveis Residenciais |        |       | Imóveis Não Residenciais |        |       |
|---------------|----------|--------|-------|----------------------|--------|-------|--------------------------|--------|-------|
|               | Mínima   | Máxima | Média | Mínima               | Máxima | Média | Mínima                   | Máxima | Média |
| Média simples | 1,31     | 2,57   | 1,94  | 0,53                 | 0,93   | 0,73  | 0,80                     | 1,44   | 1,12  |
| Observações   | 52       | 52     | 52    | 49                   | 49     | 49    | 49                       | 49     | 49    |

Fuente: Elaboración propia, basada en los datos provistos en “III. Cláusulas principales: 6. Tasas (anuales en %) –Bienes inmuebles urbanos” (que se puede acceder en: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Se consideraron cincuenta y siete jurisdicciones distintas.

### Bienes inmuebles rurales

Los criterios de diferenciación entre las alícuotas aplicadas a bienes inmuebles rurales incluyen la existencia de edificación, el tamaño de la parcela, el uso y/o aprovechamiento de

<sup>6</sup> Tasa general sobre los bienes inmuebles

la parcela, la fecha del avalúo y los servicios públicos disponibles. Las alícuotas promedio de los bienes inmuebles rurales representan alrededor del 0,60 por ciento del valor de la propiedad (véase la tabla 5). Esto quiere decir que tienden a ser menores que las alícuotas aplicadas a las propiedades residenciales urbanas (0,73 por ciento en promedio).

**Tabla 5 – Regulaciones de alícuotas tributarias: Bienes inmuebles rurales (%)**

| Medida        | Terra  |        |       | Melhorias |        |       |
|---------------|--------|--------|-------|-----------|--------|-------|
|               | Mínima | Máxima | Média | Mínima    | Máxima | Média |
| Média simples | 0,39   | 0,90   | 0,65  | 0,42      | 0,74   | 0,58  |
| Observações   | 21     | 21     | 21    | 18        | 18     | 18    |

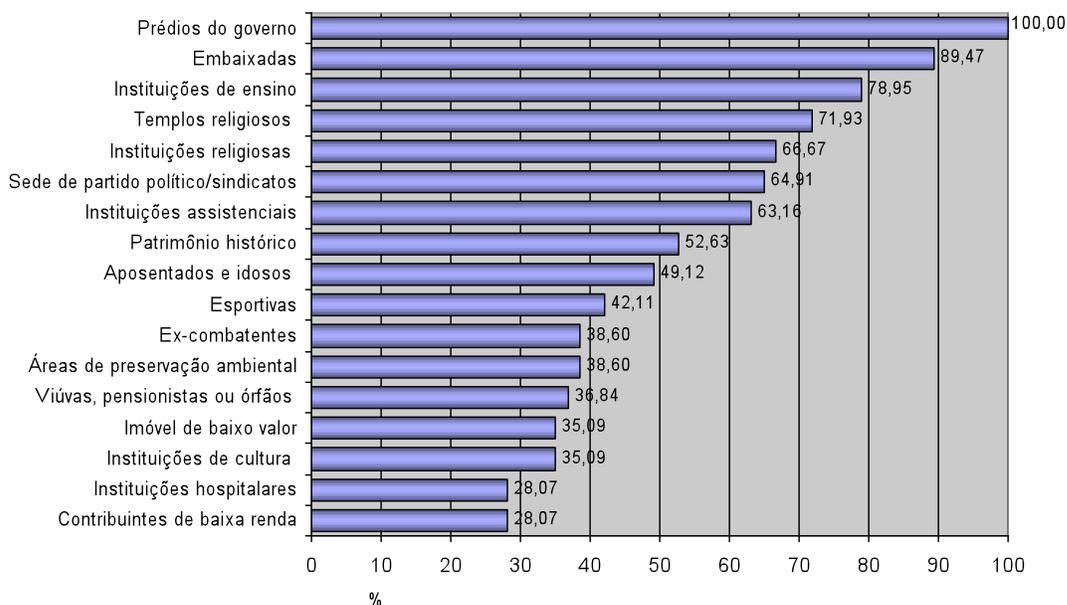
Fuente: Elaboración propia, basada en los datos provistos en “III. Cláusulas principales: 6. Tasas (anuales en %) –Bienes inmuebles rurales” (que se puede acceder en: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Se consideraron cincuenta y siete jurisdicciones distintas.

### **Inmunidades, exenciones y concesiones**

La concesión de beneficios tributarios es común, si bien idealmente sería aconsejable garantizar la universalidad del impuesto predial, reduciendo los beneficios tributarios a aquellos casos que demuestran una falta absoluta de capacidad de pago. La figura que se muestra a continuación ilustra las exenciones tributarias más populares, en términos de los bienes inmuebles sujetos a inmunidad y exenciones en las jurisdicciones estudiadas. En el caso de registros múltiples para la misma jurisdicción, se utilizó el registro más reciente. Se consideraron cincuenta y ocho jurisdicciones distintas.

Como se puede observar, en todos los casos estudiados los edificios del gobierno están sujetos a inmunidad o exenciones. Sólo en México, y recientemente en Perú, este beneficio está limitado a bienes inmuebles ocupados para actividades relacionadas con fines gubernamentales esenciales. También es común conceder inmunidad o exenciones a embajadas, escuelas, iglesias o instituciones religiosas. Si bien se pueden conceder exenciones a familias de bajos ingresos y/o bienes inmuebles de bajo valor, esta no es la preocupación principal (más popular) en las jurisdicciones estudiadas.

**Figura 10 – Tipos de bienes inmuebles o categorías de contribuyentes comúnmente considerados inmunes o exentos del pago del impuesto**



Fuente: Elaboración propia, basada en los datos provistos en “III. Cláusulas principales: 7. Inmunidades, exenciones y concesiones” (que se puede acceder en: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>). Se consideraron cincuenta y ocho jurisdicciones distintas.

Desafortunadamente, durante el período de 2000 a 2006, se concedieron amnistías o rebajas del impuesto a pagar en un 15 y 27 por ciento de los 96 casos estudiados, respectivamente. Se identificaron incentivos tributarios y/o descuentos tributarios en aproximadamente el 30 por ciento de los casos, incluyendo casos de descuentos por pagos anticipados, bienes inmuebles de funcionarios públicos, terrenos en construcción, viviendas de bajo valor o propiedades para viviendas de interés social, bienes inmuebles para la preservación del medio ambiente o la herencia cultural, deducción de otros impuestos, etc. En dos casos se concedieron incentivos tributarios a empresas a cambio de la generación de puestos de empleo.

Hay algunos casos preocupantes que resultan en la reducción de la universalidad del impuesto, como por ejemplo:

- En la República Dominicana, la aplicación del impuesto se limita a los bienes inmuebles con un valor de más de cinco millones de pesos (aproximadamente US\$150.000). En consecuencia, algunas de las familias encuestadas no conocían la existencia del impuesto en dicho país.
- En Chile, los bienes inmuebles residenciales con un valor inferior a aproximadamente US\$30.000 están exentos; esto resulta en que más del 60 por ciento de las unidades registradas estén exentas.
- En la ciudad de São Paulo, Brasil, el 40 por ciento de los bienes inmuebles residenciales registrados está exento.

Un artículo publicado recientemente en el periódico “Panamá América” (2007) menciona algunas preocupaciones relevantes con respecto al impuesto predial:

*“(…) hace falta una regulación legal más simple, que establezca claramente todos los elementos de la estructura tributaria (hecho generador, base tributaria, contribuyente, etc.) y principalmente la eliminación de la excesiva cantidad de exenciones, ya que cuando se eximen edificaciones y mejoras sin considerar su valor, lo único que consigue es erosionar la base tributaria y afectar la equidad que debería tener el impuesto” (…)* “Es lógico que los bienes inmuebles de valor limitado estén exentos, para beneficiar a los dueños u ocupantes que tienen ingresos limitados, pero no hay justificación para eximir las propiedades o edificaciones de mayor valor”.

## **6. Administración del impuesto**

La administración del impuesto predial presenta un desafío cuando el establecimiento del mismo depende fundamentalmente y/o tradicionalmente de una acción fiscal. Las actividades de naturaleza esencialmente técnica, como la estructuración y mantenimiento de un catastro y la valuación de bienes inmuebles, exigen recursos tecnológicos y personal calificado. Además del factor de costo, hay que tener en cuenta el tiempo necesario para llevar a cabo estas actividades. Las causas más probables del bajo desempeño del impuesto como fuente de ingresos y de la inequidad en la distribución de la carga tributaria tienden a provenir de las inexactitudes y omisiones en el catastro, la falta de uniformidad (alta variabilidad en el nivel de las valuaciones) y valuaciones mucho menores que el valor del mercado, y también la falta de eficiencia en la cobranza. El objetivo de esta sección es examinar la administración del impuesto predial en América Latina sobre la base de información obtenida en la encuesta.

### **Catastro**

El catastro es un instrumento esencial de apoyo a las municipalidades, ya que consolida e integra varios tipos de información – fiscal, social, económica, legal y ambiental – sobre el suelo. Por lo tanto, cumple un rol esencial en la organización urbana y la gestión territorial.

Uno de los indicadores principales para evaluar la condición del catastro en un área fiscal dada es su grado de cobertura en el área fiscal. Esta investigación evalúa la cantidad de inmuebles registradas en el catastro como porcentaje de la cantidad total de inmuebles existentes en la jurisdicción, considerando la ciudad real. Se obtuvieron 47 respuestas de un total de 30 jurisdicciones distintas. Si bien en promedio el 80 por ciento de los bienes inmuebles estaba registrado, notamos una cierta inconsistencia en las respuestas recibidas. Varias municipalidades con un nivel de informalidad promedio y/o alto reportaron que el 100 por ciento de los inmuebles estaba registrado. Es probable que la respuesta sólo haya tenido en cuenta la ciudad legal. De cualquier manera, el indicador varió del 13 al 100 por ciento para las jurisdicciones estudiadas.<sup>7</sup>

Con respecto a la gestión catastral, de acuerdo a las 110 respuestas recibidas podemos confirmar que:

---

<sup>7</sup> Los datos se pueden acceder en: [http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_3.asp](http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_3.asp).

- En la mayoría de los casos no se realizan inspecciones periódicas de los inmuebles catastrados. Se efectúan inspecciones puntualmente cuando hay planes para alterar el área del predio y/o a solicitud del contribuyente, o en períodos de actualización de registros catastrales. De acuerdo al promedio de 35 respuestas recibidas, se realizan inspecciones generales una vez cada cinco años. Debe notarse que en la gran mayoría de las jurisdicciones no hay una frecuencia fija de inspección.
- En aproximadamente el 62 por ciento de los casos, el contribuyente tiene la obligación de declarar cualquier cambio en el área del predio, en el uso de los bienes inmuebles o en los derechos de la propiedad.
- Con respecto a la organización catastral, se identificaron los siguientes recursos: uso de sistemas informáticos en el 78 por ciento de los casos; sistemas de información geográfica (SIG) en el 47 por ciento de los casos; entrada manual de datos en el 33 por ciento de los casos; diseño asistido por computadora (CAD) en el 31 por ciento de los casos; y microfilm en el 16 por ciento de los casos. Algunos encuestados reportaron que el catastro estaba integrado con el registro inmobiliario. Aproximadamente cinco municipalidades reportaron que estaban desarrollando sistemas SIG.
- Se reportó el uso de mapas catastrales – tanto impresos como digitales – en más del 65 por ciento de los casos. Se reportó el uso de fotografía aérea en el 68 por ciento de los casos, e imágenes de satélite en sólo el 10 por ciento de los casos. Hay una gran variación en el nivel de actualización de los registros aéreo-fotográficos. En promedio los registros se realizaron hace siete años, y en algunos casos se habían realizado 25 años atrás. Hubo un caso interesante en que la jurisdicción obtuvo las fotografías aéreas por medio de un acuerdo con la policía.
- Se reportó una variedad de métodos de actualización catastral, como: declaraciones de los contribuyentes, permisos de construcción y certificados de ocupación, estatutos de incorporación de empresas, inspecciones al azar y/o actualizaciones de registros, intercambio de datos con el registro inmobiliario, integración con los catastros de propiedad o comerciales, y con otros catastros.
- Otros usos de los catastros analizados incluyen el planeamiento urbano, estudios de impactos barriales, instalación de nuevas unidades de producción, regularización de la tenencia del suelo, salud, medio ambiente y análisis de casos judiciales de expropiación.
- A pesar de ser esencial para las actividades municipales, no es poco común encontrar catastros que no pueden realizar aun las actividades fiscales básicas, sin entrar en una gestión más comprensiva de la ciudad.

### **Valuación de inmuebles**

Las valuaciones obsoletas tienden a afectar en forma directa la eficiencia del impuesto como fuente de ingresos,<sup>8</sup> mientras que las distorsiones y errores en las estimaciones afectan directamente la distribución de la carga tributaria y la confianza en el sistema. Debido estrictamente a la baja calidad de las valuaciones, es decir a las imperfecciones de una tarea de naturaleza esencialmente administrativa, la carga tributaria puede estar distribuida entre los

---

<sup>8</sup> Excepto en los casos en que se incrementó la alícuota tributaria para compensar por la pérdida.

contribuyentes de manera incorrecta. En consecuencia, propiedades del mismo valor se pueden ser valuadas, y por lo tanto tributadas, a distintos niveles, afectando el principio de isonomía. No es poco común que las distorsiones de valuación promuevan regresividad en los avalúos tributarios, ya que los bienes inmuebles de alto valor se subvalúan, en términos relativos, con respecto a los bienes inmuebles de menor valor.

Los indicadores más recomendados para analizar el desempeño fiscal de las valuaciones son el nivel y uniformidad de la valuación.<sup>9</sup> El nivel de la valuación se refiere al porcentaje o relación entre la valuación de una propiedad y su valor de mercado; uniformidad se refiere al manejo isonómico de cada propiedad individual. La *International Association of Assessing Officers* (Asociación Internacional de Valuadores) (IAAO) recomienda el uso de la mediana de la relación entre el valor del avalúo y el precio de venta para identificar el nivel de valuación de un grupo de propiedades con respecto al valor de mercado, demostrando cuánto se acerca la valuación al nivel legal o deseado. La referencia utilizada con más frecuencia para verificar la uniformidad de las valuaciones es el coeficiente de dispersión con relación a la mediana (CD), que indica la variabilidad de las valuaciones con respecto al valor de mercado de los bienes inmuebles. El CD es la desviación promedio, expresada en porcentaje del nivel en que se avaluó cada propiedad con relación a la mediana del valor valuado, dividido por el valor de mercado. Cuando estas relaciones tienen una distribución normal, se puede usar el promedio y el coeficiente de variación (CV) como sustituto de la mediana y el CD.

Es interesante notar que sólo 20 de más de 60 jurisdicciones que participaron en este estudio especificaron el nivel promedio de las valuaciones de propiedades efectuadas con fines de tributación. En algunos casos se especificó el mismo nivel para distintos tipos de uso de los bienes inmuebles. Puesto que, en la práctica, es poco probable que haya una correspondencia exacta con la referencia en varias muestras de datos, es posible que el nivel reportado haya sido simplemente la percepción del encuestado. Esto quiere decir que en algunos casos probablemente no hubo un estudio estadístico del tema. De todas maneras, considerando los datos disponibles, el nivel promedio de las valuaciones sería un 60 por ciento del valor de mercado de los bienes inmuebles.<sup>10</sup> Existe una probabilidad alta de que las valuaciones representen aun menos que el 60 por ciento del valor de mercado. Más alarmante aún fue la falta total de respuestas sobre el nivel de uniformidad de las valuaciones, medido por el coeficiente de dispersión o variación.

Con respecto a las prácticas de valuación, de acuerdo a las 77 respuestas obtenidas, el estudio indica que:

- Se usa una autovaluación en el 23 por ciento de los casos, entre los cuales se encuentran las siguientes jurisdicciones: Barranquilla y Bogotá (Colombia); Escazú, Poás y San José (Costa Rica); Ciudad de Guatemala y Villa Cañales (Guatemala); San Antonio del Norte y Tegucigalpa (Honduras), México, DF, estado de México y Zapopan (México); Lima y San Borja (Perú); y Baruta (Venezuela).

---

<sup>9</sup> International Association of Assessing Officers (IAAO). 2007. Normas de estudios de relación.

<sup>10</sup> Véase el indicador “4.1 Nivel de las valuaciones con respecto al valor de mercado (%)”, que se puede acceder en línea en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_4.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_4.asp).

- En aproximadamente el 50 por ciento de los casos se señaló la existencia de un equipo de trabajo, compuesto de ingenieros y arquitectos en el 50 por ciento de los casos. Se observó la contratación de servicios externos en el 21 por ciento de los casos.
- Los métodos de valuación utilizados son esencialmente el método de costo de reemplazo. En casi todos los casos se usó el método comparativo de datos de mercado solamente para estimar el valor del suelo. Se usaron estadísticas descriptivas en el 40 por ciento de los casos y regresiones múltiples en el 14 por ciento de los casos.
- En el 31 por ciento de los casos se señaló el uso del promedio o mediana como referencia de control de calidad del trabajo, y en el 14 por ciento de los casos se usó el coeficiente de variación.
- En el 60 por ciento de los casos se realizaron reajustes masivos de valuación, usando el índice de inflación el 81 por ciento de veces y el índice de precios inmobiliarios el 23 por ciento de veces. En el 35 por ciento de las jurisdicciones estudiadas existen intervalos máximos entre valuaciones masivas establecidos por ley.
- En el 13 por ciento de los casos se señaló la existencia de regulaciones nacionales o regionales para medir el desempeño de las valuaciones, específicamente para aquellas realizadas con fines tributarios.
- Sólo el 50 por ciento de los encuestados reportó el lapso promedio real entre valuaciones masivas, indicando que en promedio era de seis años.

Las respuestas obtenidas demuestran un potencial significativo para mejorar el trabajo en América Latina, ya sea por medio de una reducción del lapso entre ciclos de valuación, una mejora en las técnicas de valuación utilizadas, el establecimiento de lapsos máximos de valuación, métodos eficientes para ajustar los valores entre los intervalos de valuación y la introducción de medidas de control de calidad. La falta de respuesta a muchas de las preguntas de la encuesta sugiere que el problema puede llegar a ser mayor aún que el que indican los resultados obtenidos.

### **Recaudación y cobranza**

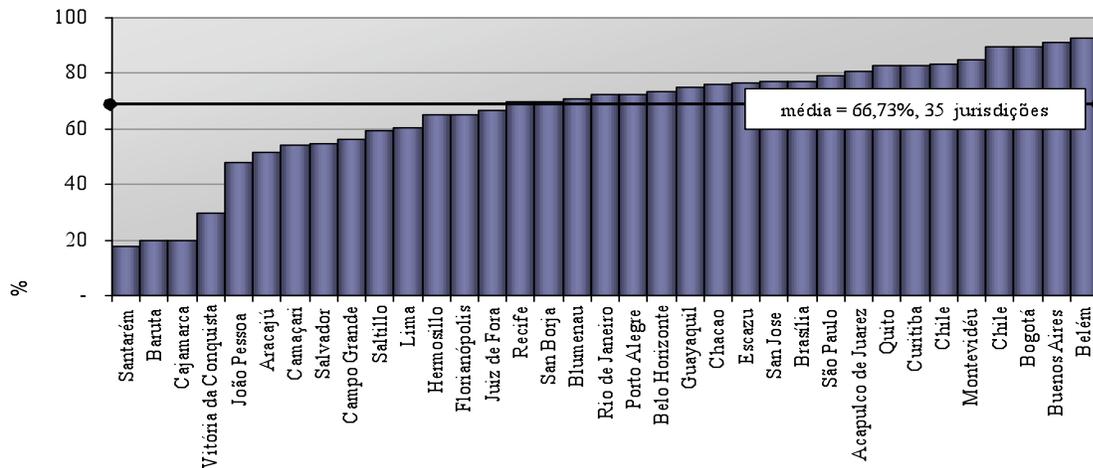
Otro tema muy relevante es el de la evasión. Es común que los administradores tributarios atribuyan los resultados pobres de cobranza a una cultura de “no pagar”. Por otro lado, es importante notar que la cultura de “no pagar” está directamente ligada a la cultura de “no cobrar”.

La figura 11 muestra los ingresos recaudados por el impuesto dividido por el gravamen total de impuestos, considerando el pago de impuestos en el año fiscal correspondiente. Se consideraron 35 jurisdicciones distintas. En promedio, las jurisdicciones estudiadas recaudaron un 67 por ciento del impuesto gravado. Ciertas municipalidades, como Santárem, Brasil (2003) y Baruta, Venezuela (2003) recaudaron menos del 20 por ciento del impuesto gravado. Sólo el 25 por ciento de las jurisdicciones estudiadas recaudaron más del 80 por ciento del impuesto gravado.

La eficiencia de la cobranza es afectada por ciertos factores como la concesión de amnistías y descuentos. Durante el período de 2000 a 2006, el 15 y 27 por ciento de las jurisdicciones

estudiadas ofrecieron amnistías y rebajas, respectivamente. Otro factor que puede estar relacionado con la evasión es la falta de información dada al contribuyente. De las 64 jurisdicciones distintas que proporcionaron información sobre las comunicaciones y recursos operativos disponibles, se observó que sólo el 12,5 por ciento de las mismas contaban con programas de educación fiscal, el 14 por ciento proporcionaba manuales de instrucción y el 36 por ciento ofrecía folletos informativos. La mayoría de las jurisdicciones realizaron campañas publicitarias sobre el impuesto (62 por ciento de los casos). Con respecto al uso de Internet como medio de comunicación con los contribuyentes, hay una gran variedad en los tipos de servicios disponibles. Tal como era de esperar, se observó un uso más intenso de recursos tecnológicos en las jurisdicciones más grandes.

**Figura 11 – Ingresos recaudados por el impuesto predial como porcentaje del total gravado**



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a los datos utilizados para el cálculo del indicador “2.3 Recaudación espontánea del impuesto predial como porcentaje del total de impuestos gravados en la jurisdicción”. (Los datos se pueden acceder en: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators\\_group\\_2.asp](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/pt/indicators_group_2.asp)). [promedio = 66,73%, 35 jurisdicciones]

Si bien se pudieron analizar las multas relacionadas con el incumplimiento de una obligación tributaria, no fue posible verificar la efectividad de su aplicación. De cualquier manera, vale la pena acotar que no todas las jurisdicciones estudiadas impusieron una multa o están preocupadas por el cumplimiento de los pagos tributarios. En una amplia mayoría de los casos se adoptó la práctica de imposición de multas. En aproximadamente el 50 por ciento de las municipalidades, la legislación estipula la pérdida de la propiedad en el caso de falta de pago del impuesto. Algunas jurisdicciones reportan que el sistema judicial impone barreras a la aplicación de esta medida. Otras alternativas mencionadas en los datos de la encuesta para combatir la evasión incluyen mecanismos como la confiscación de bienes, la prohibición de transferir la propiedad u obtener permisos de construcción, una restricción en las transacciones de todo tipo con dependencias públicas o restricciones al crédito.

Por último, se hizo un intento para obtener información sobre los costos administrativos de la cobranza del impuesto. Se verificó que sólo nueve de las jurisdicciones estudiadas contaba

con datos sobre el costo de la administración tributaria. En promedio, el costo administrativo de esta pequeña muestra de municipalidades representó aproximadamente el 4 por ciento del total gravado y el 6 por ciento de los ingresos recaudados.

## 7. Cambios relevantes

Hay una gran cantidad de iniciativas interesantes tomadas por las jurisdicciones estudiadas para mejorar el desempeño del impuesto, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:<sup>11</sup>

- Capacitación de equipos de trabajo;
- Reestructuración organizativa;
- Introducción de alícuotas progresivas y también el reemplazo de alícuotas progresivas con alícuotas únicas;
- Consolidación de la legislación tributaria;
- Mejor integración con otros impuestos;
- Establecimiento de sociedades y acuerdos para el intercambio de datos;
- Establecimiento de una unidad de gestión específica para el catastro tributario al mismo nivel jerárquico que la gestión del cálculo del impuesto;
- Reorganización y/o actualización del catastro;
- Creación de un programa temporal para realizar un catastro voluntario de edificios;
- Revisión catastral de bienes inmuebles de mayor valor y de predios de mayor valor;
- Instalación de un nuevo sistema informático para calcular y administrar los impuestos prediales;
- Consolidación de la cobranza de impuestos de propiedades horizontales en áreas informales;
- Rezonificación;
- Revaluación de los bienes inmuebles;
- Modernización del servicio a los contribuyentes;
- Distribución de premios a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones y descuentos a los contribuyentes que pagan puntualmente;
- Establecimiento de un centro de atención para los contribuyentes;
- Descentralización de las cobranzas;
- Reducción en el plazo para recibir/llevar las declaraciones, ampliando las oportunidades de cobranza y reducción de la evasión;
- Implementación de métodos de pago electrónico, como sistemas de pagos en línea;

---

<sup>11</sup> Véase “IV. Aspectos administrativos: 8. Cambios relevantes en el impuesto predial y observaciones generales”, que se puede acceder en línea en <http://www.lincolnst.edu/subcenters/PTLA/pt/data.asp>.

- Establecimiento de una asociación municipal separada de la estructura organizativa de la municipalidad para recaudar y cobrar todos los impuestos municipales, o subcontratación del servicio a una empresa externa;
- Aumento en los servicios disponibles por Internet;
- Establecimiento de una Junta de Cumplimiento Fiscal y una Junta Ejecutiva Fiscal para tomar medidas firmes de cobranza judicial de deudas tributarias.

## 8. Distribución de ingresos

Se hace un resumen a continuación de la distribución de los ingresos generados por el impuesto predial entre los diversos niveles de gobierno y/o programas. Salvo en la Argentina, los ingresos del impuesto se destinan esencialmente a las municipalidades, incluso en casos de un alto grado de centralización en el establecimiento y/o administración del impuesto. Se pueden encontrar casos en que los ingresos se utilizan con fines de equalización entre municipalidades. Posiblemente sea mejor utilizar los impuestos establecidos a nivel nacional para fines de equalización, preservando el impuesto predial, con características esencialmente locales, para justificar la negociación entre el gobierno y la comunidad sobre la relación entre los servicios públicos provistos y las contribuciones tributarias.

**Cuadro 4 – Distribución de los ingresos del impuesto predial**

| País               | Distribución de los ingresos  |
|--------------------|---|
| Argentina          | No existe regla única en el país. En general el impuesto es incorporado a la receta de co-participación entre las provincias y las municipalidades.   |
| Bolivia            | Municipalidades.  |
| Brazil (urbano)    | Municipalidades.  |
| Colombia           | Municipalidades., excepto un 10% que es dedicado al fondo de vivienda de interés social.  |
| Costa Rica         | Municipalidades., excepto por lo siguiente: 1% para el <i>Órgano de Normalización Técnica (ONT)</i> , 3% para el catastro nacional, y 10% para las Juntas de Educación.   |
| Chile              | Municipalidades. 40% para la comarca en donde se ha generado el impuesto y 60% para el Fondo Común Municipal a través del cual el ingreso es redistribuido a los municipios de acuerdo con un factor que considera isención y niveles de pobreza. |
| Ecuador            | Municipalidades.  |
| Guatemala          | Municipalidades y Estado. Para las municipalidades responsables por la administración y cobranza del impuesto, se destina el ingreso total.   |
| Honduras           | Municipalidades.  |
| Mexico             | Municipalidades.  |
| Nicaragua          | Municipalidades.  |
| Paraguay           | Municipalidades y departamentos: 70% para las municipalidades que generan el ingreso, 15% para el departamento, y 15% es distribuido entre las municipalidades que tienen menores recursos.   |
| Peru               | Municipalidades. Excepto el 5% que se destina al mantenimiento del catastro distrital, y 0,3% que es transferido al Consejo Nacional de Tasaciones para la determinación del valor del suelo y de las edificaciones.                              |
| Dominican Republic | 80% del ingreso se destina a los estados para financiar programas de vivienda y también para hacer más eficiente las funciones de la Dirección General de Catastro. El restante es destinado a las municipalidades.                               |
| Uruguay            | Departamentos.  |
| Venezuela          | Municipalidades.  |

## 9. Consideraciones finales

No es posible identificar una uniformidad en las decisiones de política fiscal sobre el impuesto predial en América Latina. La naturaleza eminentemente local de este impuesto muestra una diversidad de preferencias fiscales. No obstante, hay algunos aspectos que se deberían eliminar de los sistemas actuales, como la reducción en la base tributaria debido a la cantidad excesiva de exenciones, la concesión de amnistías y/o descuentos, o la falta de transparencia de los sistemas.

La importancia del impuesto predial como fuente de ingresos en América Latina es bastante limitada. La recaudación promedio del impuesto corresponde a menos del 0,35 por ciento del PIB, lo cual representa menos de US\$14,00 por habitante, o el 1 por ciento de la carga tributaria. Si bien hay cierta influencia de las variables económicas en la capacidad del impuesto para generar ingresos, como el PIB o el nivel de pobreza, una gran parte del problema está relacionada con la administración del impuesto. Los datos de la encuesta demuestran repetidamente la necesidad de mejorar las funciones catastrales, la valuación inmobiliaria y la cobranza del impuesto. Un aspecto que merece atención es el bajo nivel de monitorización del impuesto, lo cual impide analizar la situación actual con cierto grado de exactitud. La cantidad limitada de jurisdicciones que brindaron información sobre los costos administrativos, el nivel de cobertura o la uniformidad de los avalúos sugieren la necesidad de mejorar los mecanismos de normalización y el control de los resultados fiscales.

Si se analiza brevemente el comportamiento de jurisdicciones que exhiben un desempeño satisfactorio en el contexto de la región, como Florianópolis, São Paulo, Belo Horizonte y Rio de Janeiro, se observa una actividad continua en pos de mejorar las prácticas administrativas y el servicio al contribuyente. Incluso aquellas municipalidades cuyas cobranzas exceden el 1 por ciento del PIB tienen un gran potencial para aumentar los ingresos, por ejemplo reduciendo las exenciones en São Paulo, revaluando los bienes inmuebles en Belo Horizonte y Rio de Janeiro o mejorando la eficiencia de recaudación en Florianópolis.

De todas maneras, para mejorar la equidad, eficiencia y efectividad del impuesto predial en América Latina también hay que tener en cuenta la capacidad técnica y los recursos limitados de las municipalidades pequeñas. Por último, es importante señalar que la legitimidad de las iniciativas de reforma y revisión fiscal debe asegurarse por la asociación del impuesto con gastos públicos que benefician a la comunidad.