

EDITADO POR CLÁUDIA M. DE CESARE

Sistemas del impuesto predial

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



SISTEMAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SISTEMAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Editado por

Cláudia M. De Cesare



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Cambridge, Massachusetts

© 2016 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved.

Library of Congress Control Number: 2016954214

ISBN: 978-1-55844-357-0 (paper)

ISBN: 978-1-55844-359-4 (pdf)

Designed by Robin Artz

Composed in Janson by Joan Keyes, Dovetail Publishing Services
Printed and bound by Puritan Press Inc., in Hollis, New Hampshire
The paper is Rolland Enviro 100 70# white.

MANUFACTURED IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Contenidos

Tabla de ilustraciones		ix
PREÁMBULO		xiii
	CLÁUDIA M. DE CESARE	
1	Relevancia del impuesto inmobiliario	1
	CLÁUDIA M. DE CESARE	
2	Argentina	13
	CATALINA MOLINATTI	
2.1	Antecedentes y descentralización	16
2.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	18
2.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	20
2.4	Diseño tributario	23
2.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	26
2.6	Evaluación del desempeño del impuesto	30
2.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	33
	Referencias bibliográficas	35
3	Brasil	37
	CLÁUDIA M. DE CESARE	
3.1	Antecedentes y descentralización	40
3.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	41
3.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	44

3.4	Diseño tributario	46
3.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	55
3.6	Evaluación del desempeño del impuesto	62
3.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	69
	Referencias bibliográficas	74
4	Chile	77
	CARLOS ORREGO ACUÑA	
4.1	Antecedentes y descentralización	78
4.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	79
4.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	81
4.4	Diseño tributario	81
4.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	86
4.6	Evaluación del desempeño del impuesto	93
4.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	95
	Referencias bibliográficas	97
5	Colombia	99
	MAGDA MONTAÑA	
5.1	Antecedentes y descentralización	100
5.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	102
5.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	104
5.4	Diseño tributario	106
5.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	112
5.6	Evaluación del desempeño del impuesto	115
5.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	119
	Referencias bibliográficas	121
6	Costa Rica	123
	MARCELA ROMÁN	
6.1	Antecedentes y descentralización	125
6.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	126

6.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	127
6.4	Diseño tributario	129
6.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	132
6.6	Evaluación del desempeño del impuesto	139
6.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	143
	Referencias bibliográficas	147
7	Ecuador	149
	ANABEL SALAZAR CARRILLO	
7.1	Antecedentes y descentralización	153
7.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	157
7.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	158
7.4	Diseño tributario	159
7.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	164
7.6	Evaluación del desempeño del impuesto	166
7.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	169
	Referencias bibliográficas	171
8	Guatemala	173
	MARCELA ROMÁN	
8.1	Antecedentes y descentralización	174
8.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	176
8.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	176
8.4	Diseño tributario	180
8.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	183
8.6	Evaluación del desempeño del impuesto	187
8.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	190
	Referencias bibliográficas	193

9	Perú	195
	SAÚL BARRERA AYALA	
9.1	Antecedentes y descentralización	196
9.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	200
9.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	201
9.4	Diseño tributario	202
9.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	210
9.6	Evaluación del desempeño del impuesto	215
9.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	217
	Referencias bibliográficas	220
10	Uruguay	221
	ROSARIO CASANOVA	
10.1	Antecedentes y descentralización	225
10.2	Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria	225
10.3	Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario	227
10.4	Diseño tributario	229
10.5	Cuestiones de naturaleza administrativa	232
10.6	Evaluación del desempeño del impuesto	236
10.7	Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos	238
	Referencias bibliográficas	241
	CONTRIBUIDORES	243
	ÍNDICE	249
	ACERCA DEL LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY (INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO)	266

Tabla de ilustraciones

FIGURAS

1.1a	Relevancia del impuesto predial por país en relación al PIB (%)	2
1.1b	Relevancia del impuesto predial por país en relación al PIB-PPA (%)	2
1.2	Comportamiento del impuesto sobre los bienes inmuebles en PIB (%), entre 2000 y 2012	6
1.3	Participación del impuesto en la carga tributaria (%)	8
2.1	Recaudación total de impuestos en PIB (%)	14
2.2	Impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria en PIB (%)	31
2.3	Participación de los impuestos que gravan la propiedad inmueble en los ingresos tributarios de la jurisdicción (%)	32
2.4	Ingresos tributarios en las provincias argentinas según tipo de tributos	32
3.1	Porcentaje de municipios que poseen en 2012: i. Catastro, ii. Catastro digital, iii. Mapa de valores, iv. Mapa de valores digital	55
3.2	Último ciclo de valuación para fines del IPTU ¹	59
3.3	Comportamiento de la recaudación del impuesto predial en función del PIB (%)	62
3.4	Comportamiento de la recaudación per cápita del IPTU (R\$, valores constantes, y en US\$)	63
3.5	Participación de los municipios en la recaudación total del IPTU, 2012	64
3.6	Importancia del IPTU en términos geográficos, 2012: Per cápita (US\$) y en PIB (%)	67
3.7	Recaudación del IPTU en los municipios seleccionados en función del PIB (%) y per cápita (US\$)	68
3.8	Relación entre el nivel promedio de las valuaciones y la eficiencia en la recaudación y los ingresos recaudados en función del PIB (%)	71
4.1	Construcción de un Área Homogénea	90
5.1	Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios residenciales urbanos (por mil)	108
5.2	Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios no residenciales urbanos (por mil)	109

5.3	Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios rurales (por mil)	109
5.4	Inventario de predios por categorías entre lotes residenciales, no residenciales y rurales	118
5.5	Eficiencia recaudatoria (%)	118
6.1	Evolución de los ingresos municipales totales y del impuesto sobre bienes inmuebles, 2000–2012 (en millones de dólares)	140
6.2	Recaudación per cápita y por unidad habitacional del impuesto sobre bienes inmuebles, 2000–2012 (US\$)	141
7.1	Ingresos totales de los municipios (US\$ millones)	154
7.2	Evolución de los ingresos propios municipales (US\$ millones)	155
7.3	Ingresos recaudados a través del impuesto predial urbano y rural (US\$ millones)	167
7.4	Impuesto predial per cápita (US\$)	169
8.1	Cantidad de municipios según año de descentralización	176
8.2	Diagrama de flujo de la secuencia operativa del Registro de Información Catastral (RIC)	183
8.3	Guatemala: recaudación de IUSI en US\$	188
9.1	Evolución de la participación del impuesto predial en los ingresos (%)	216
9.2	Instrumentos normativos del Plan de Incentivos (PI)	218
10.1	Densidad de población en Uruguay, año 2011	222
10.2	Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita	223
10.3	Ingreso medio mensual de hogares por departamento, 2012	224
10.4	Criterios para establecer tasas en los departamentos relevados	230
10.5	Porcentaje de gobiernos departamentales que ofrecen beneficios según el tipo de inmueble (%)	231
10.6	Porcentaje de los gobiernos departamentales que ofrecen beneficios según el tipo de beneficiario (%)	232
10.7	Visualizador y descarga de datos catastrales, Dirección Nacional de Catastro, DNC	233
10.8	Visualizador para descarga de datos catastrales del portal de la DNC	234
10.9	Ingreso correspondiente a tributación inmobiliaria en relación al PIB departamental (%)	237

TABLAS

1.1	Relevancia del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria por país en PIB (%), entre 2000–2012	7
2.1	Características socioeconómicas de las provincias analizadas	15
2.2	Características socioeconómicas de los municipios analizados, 2003	16
2.3	Inmuebles registrados por jurisdicción según segmento inmobiliario	27
2.4	Inmuebles catastrados y nivel promedio de las valuaciones, 2011	29
2.5	Participación de impuestos que gravan la propiedad inmueble en los ingresos tributarios de la jurisdicción en las provincias analizadas (%)	33

3.1	Elementos que definen el IPTU	47
3.2	Alícuotas del IPTU	48
3.3	Inmунidades y exenciones del IPTU	53
3.4	Recaudación del IPTU, 2012	63
3.5	IPTU 2012 per cápita de acuerdo a las categorías de población y regiones geográficas (R\$)	66
3.6	Nivel de valuación y recaudación en los municipios seleccionados	70
4.1	Resumen de las tasas impositivas vigentes en enero de 2014	82
4.2	Propiedades habitacionales afectas y exentas de impuesto predial en enero de 2014	83
4.3	Estructura de ingresos tributarios de los municipios, incluyendo al impuesto predial territorial, 2011	85
4.4	Composición del Fondo Común Municipal (FCM)	85
4.5	Distribución del Fondo Común Municipal (FCM)	86
4.6	Estadísticas generales del impuesto territorial en Chile, 2013	87
4.7	Total de propiedades en el catastro, entre 2006 y 2013	94
4.8	Giro de impuesto predial en valores reales a 1 de julio de 2013, entre 2006 y 2013	95
5.1	Ingresos propios de los departamentos y municipios en PIB (%)	116
5.2	Impuestos recaudados por las entidades territoriales, 2011	117
6.1	Concentraciones de población total por zona, 2011	124
6.2	Características legales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles	131
6.3	Prácticas administrativas en materia de valuación fiscal	135
6.4	Deficiencias en los sistemas de facturación y cobro de impuestos municipales	138
6.5	Distribución de la recaudación del ISBI, 2012	142
7.1	Impuesto, tasas y contribuciones por nivel de gobierno	153
7.2	Ingresos por nivel de gobierno	154
7.3	Bandas impositivas en el COOTAD	160
7.4	Población por cantones en 2010	168
8.1	Alícuotas o tasas de la Ley IUSI	181
8.2	Participación en los ingresos municipales por deciles	188
8.3	Recaudación de IUSI, 2012 y 2013	189
9.1	Tributos en nivel del gobierno local	196
9.2	Entidades responsables de la regulación y gestión del impuesto predial	202
9.3	Ejemplo de resoluciones sobre los valores arancelarios	206
9.4	Base imponible y tasas del impuesto predial	208
9.5	Catastro urbano	212
9.6	Participación del impuesto predial sobre el total de ingresos municipales	216
10.1	Recaudación del gobierno central, 2011 (Valores en pesos uruguayos)	222
10.2	Responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno sobre la tributación inmobiliaria	228

PREÁMBULO

CLÁUDIA M. DE CESARE

El esfuerzo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo por organizar y diseminar datos sobre el sistema de tributación inmobiliaria en América Latina cumplió más de una década en el año 2014. A partir de una extensa recopilación de datos relativa al impuesto que incide sobre los bienes inmuebles en 16 países diferentes, fueron trabajados temas como disposiciones legales, prácticas y procedimientos administrativos, e indicadores de desempeño (globales e intermediarios). Esta recopilación de datos incluye particularidades sobre decisiones fiscales y gestión del impuesto en más de 200 jurisdicciones. Los resultados de estos trabajos están disponibles en Internet a través del subcentro de la página web del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo, que se actualiza anualmente.

Nada mejor para celebrar este momento que documentar estas experiencias en un informe que consolide el conocimiento acumulado en estos diez últimos años. Esta publicación es un análisis de los datos reunidos en esta recopilación para discutir el desempeño del impuesto, destacando avances, lecciones, y obstáculos legales, jurídicos y técnicos que deben ser enfrentados en los diferentes países y jurisdicciones.

En la mayoría de los casos, la autoría de los capítulos es de los propios investigadores que tuvieron un papel preponderante en la recolección de datos sobre sus respectivos países. Las percepciones de los autores sobre los factores que desencadenan cambios en el desempeño del impuesto en diferentes períodos, así como el aprendizaje extraído de las experiencias relatadas constituyen una fuente valiosa de recursos para formuladores de política fiscal y administradores de aquellos impuestos que inciden sobre la propiedad inmobiliaria, con la intención de perfeccionar la concepción de reformas y revisiones fiscales en nuestros países.

Aunque la principal fuente de datos utilizada en esta publicación sea la propia base de datos publicada por el Instituto Lincoln, estudios previos y principalmente la experiencia de los autores fue de fundamental importancia para la comprensión de los factores en los cuales deben concentrarse los esfuerzos. Esta publicación relata la experiencia de los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay.

Aun cuando existe diversidad en la forma de institución y operación del impuesto inmobiliario en los países latinoamericanos, algunos temas centrales y limitaciones son recurrentes. Entre ellos se pueden destacar: (i) el grado de autonomía delegado para los municipios en la institución y administración del impuesto; (ii) la división de las competencias tributarias frente al elevado grado de heterogeneidad de las administraciones tributarias municipales; (iii) las intervenciones políticas, o incluso judiciales, sobre las actividades técnicas en el contexto de tributación inmobiliaria; (iv) la viabilidad del fortalecimiento de un impuesto que incida sobre el patrimonio inmobiliario en países en los cuales la cultura patrimonialista todavía es imperante; y (v) la armonización del impuesto con la agenda de política urbana. Todos estos temas estarán presentes en el relato de las experiencias descritas.

SISTEMAS DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Relevancia del impuesto inmobiliario

CLÁUDIA M. DE CESARE

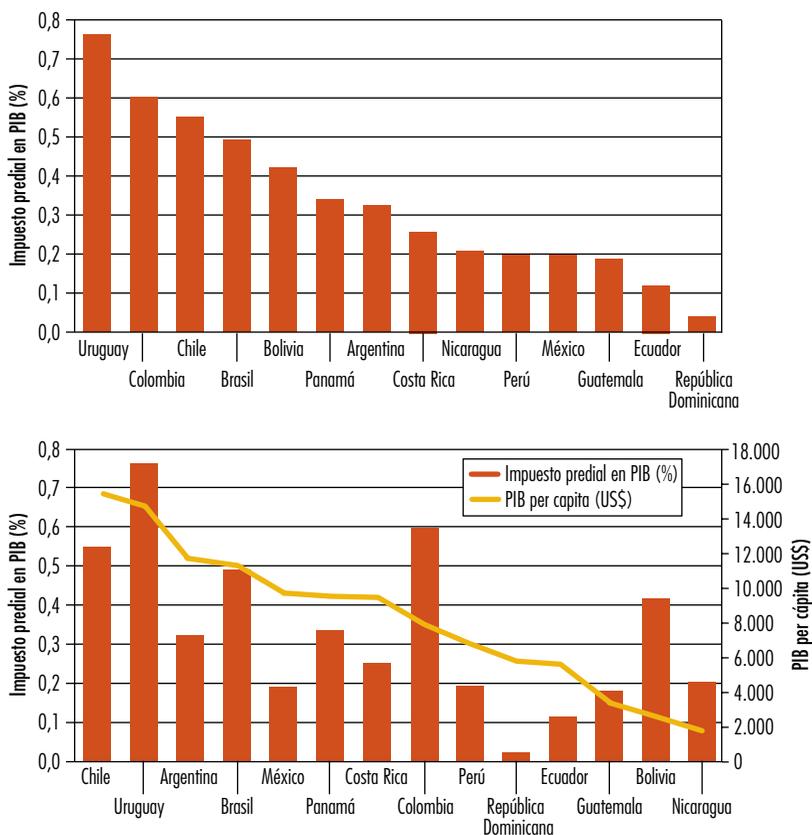
Las dificultades crónicas asociadas a la realidad de los países de América Latina y el Caribe incluyen la profunda desigualdad social, la pobreza y la acentuada informalidad. Si bien existe un consenso en mantener a la región como una de las aéreas más desiguales del mundo, estudios recientes indican los progresos de los países en la reducción de la desigualdad y la pobreza extrema y en la mejora de la economía (Arnson y Bergman, 2012; Ter-Minassian, 2012; Jiménez, 2012).

Los estudios, sin embargo, son categóricos al afirmar que estos avances están fundamentalmente relacionados con el fuerte crecimiento de las inversiones públicas en políticas sociales y con el aumento de la calidad de los empleos y el nivel de los salarios. En contraste, los sistemas tributarios de América Latina son esencialmente regresivos, lo que los transforma en incapaces de producir efectos en la reducción de las desigualdades, en la medida en que su gran fuente de generación de ingresos es la producción y el consumo. Aunque la magnitud de la carga tributaria haya aumentado, la estructura de los sistemas tributarios todavía continúa siendo una gran fuente de preocupación. La tributación al consumo sigue representando el 51 por ciento de la carga tributaria (OECD, 2014).

Con la reducción de su participación en la carga tributaria del 6 por ciento en 1990 al 4 por ciento en 2000, la importancia de la tributación al patrimonio permaneció estable en el período de 2000 a 2012. Considerando que la carga tributaria promedio de los países latinoamericanos fue del 20,7 por ciento del PIB en 2012 (OECD, 2014), los tributos a la propiedad representaron en promedio el 0,83 por ciento del PIB. El impuesto que incide sobre la propiedad inmobiliaria representa una porción moderada de la tributación al patrimonio en la región.

Las figuras que siguen muestran datos sobre el desempeño del impuesto predial en términos de ingresos en un grupo de países latinoamericanos, incluyendo Bolivia, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, además de aquellos que integran el presente estudio.

Mientras en la figura 1.1a el impuesto está relacionado al Producto Interno Bruto (PIB), en la figura 1.1b se usó la Paridad del Poder Adquisitivo



1.1a Relevancia del impuesto predial por país en relación al PIB (%)

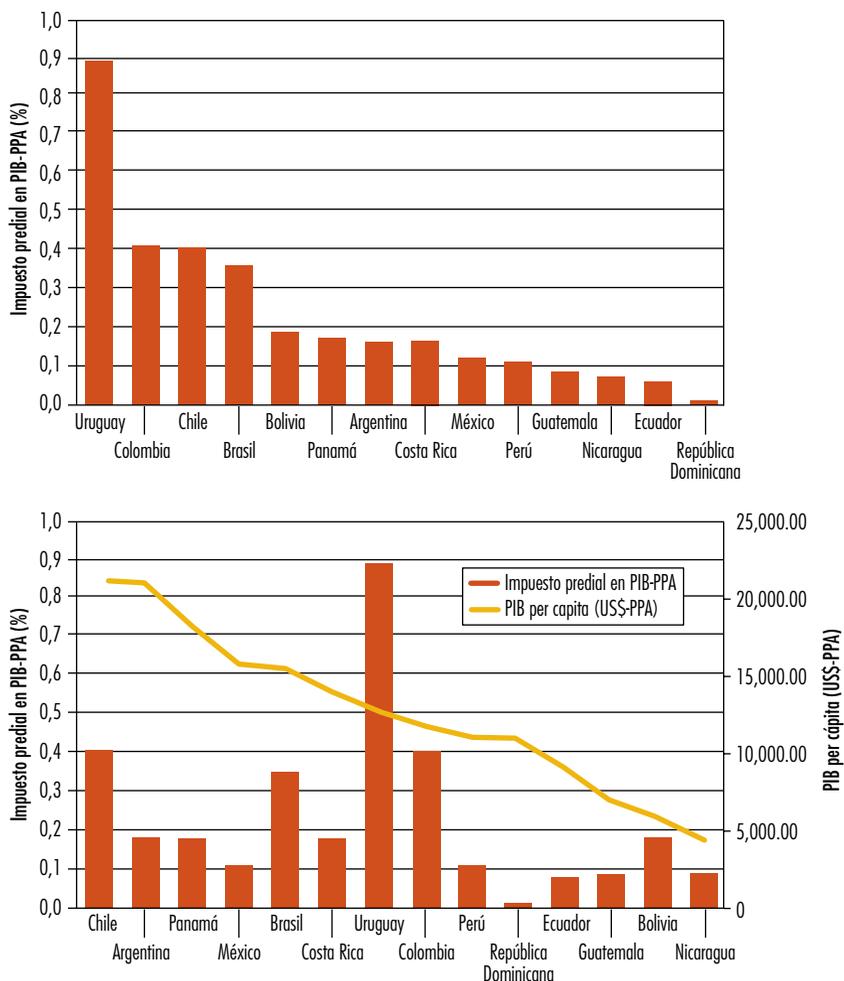
(PPA). La importancia del impuesto inmobiliario según la figura 1.1a es inferior al 1 por ciento del PIB de la región. En promedio, el impuesto representó el 0,33 por ciento del PIB. Sólo en Uruguay (0,76 por ciento), Colombia (0,60 por ciento) y Chile (0,55 por ciento) la recaudación es superior a 0,5 por ciento del PIB. En el figura 1.1a los datos disponibles sobre la recaudación del impuesto fueron ordenados de acuerdo al PIB per cápita de cada país. Si bien existe un cierto grado de relación entre la recaudación tributaria y la riqueza de un país, la importancia del impuesto no se comporta de forma lineal.

Por ejemplo, en términos comparativos, la recaudación es más baja en países como México y Argentina que en Bolivia, Colombia y Panamá, en los cuales el PIB per cápita es menor, lo que deja en evidencia que la intensidad con la que se tributa el patrimonio inmobiliario es una cuestión de elección. De cualquier forma, cabe destacar que la recaudación global en la región es menor que la esperada con base en las características económicas vigentes.

Al uniformizar la comparación tomando en cuenta las diferencias en el poder adquisitivo observadas en los países considerados (ver figura 1.1b), la importancia del impuesto inmobiliario en relación al PIB-PPA es todavía menor, al tiempo que hay menos variabilidad en su desempeño entre los diferentes países. En promedio, el impuesto representó apenas 0,23 por ciento del PIB-PPA. Excepto en Uruguay, la recaudación es igual o menor que el 0,4 por ciento del PIB-PPA en todos los países. En el 50 por ciento de los países, la recaudación es igual o menor que el 0,17 por ciento del PIB-PPA. Sin duda, la tributación al patrimonio inmobiliario puede crecer considerablemente en los países latinoamericanos.

En la secuencia, se busca verificar el comportamiento del impuesto sobre los bienes inmuebles en PIB (%) entre 2002 y 2013. República Dominicana no presentó ninguna variación entre el inicio y el fin del período, por lo tanto los resultados no fueron incluidos en la figura. De cualquier forma, la serie histórica de recaudación es mencionada en la tabla 1.1 junto con el resto de los países. Las alteraciones extraordinarias que ocurrieron entre 2005 y 2006 fueron producidas por la inclusión de los inmuebles no residenciales en la base imponible, que fueron posteriormente retirados al año siguiente. Uruguay fue uno de los pocos países en los cuales fue inviable obtener una serie histórica sobre la recaudación del impuesto en ese período. El promedio de relevancia del impuesto en función del PIB representó entre un mínimo de 0,28 por ciento y un máximo de 0,38 por ciento (ver tabla 1.1).

En términos generales, se registraron mejoras en la recaudación per cápita. Sin embargo, en relación a la relevancia del impuesto en función



1.1b Relevancia del impuesto predial por país en relación al PIB-PPA (%)^{1,2}

Fuente: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolnst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1, para ingresos del impuesto predial en PIB; Grupo del Banco Mundial. 2016. "PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales)". Datos. <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=1>, para PIB-PPA per cápita, excepto para Argentina; Fondo Monetario Internacional, FMI. 2015. *Perspectivas de la Economía Mundial*. Washington (octubre), para PIB-PPA per cápita en Argentina.

¹ Datos relacionados al período 2010–2012, excepto los de Uruguay, que corresponden a 2006.

² El PIB-PPA es el Producto Interno Bruto (PIB) convertido a dólares internacionales, utilizando las tasas de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Es una forma de comparar los resultados de diferentes países de acuerdo con un "dólar internacional" específico para cada país que tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en este país.

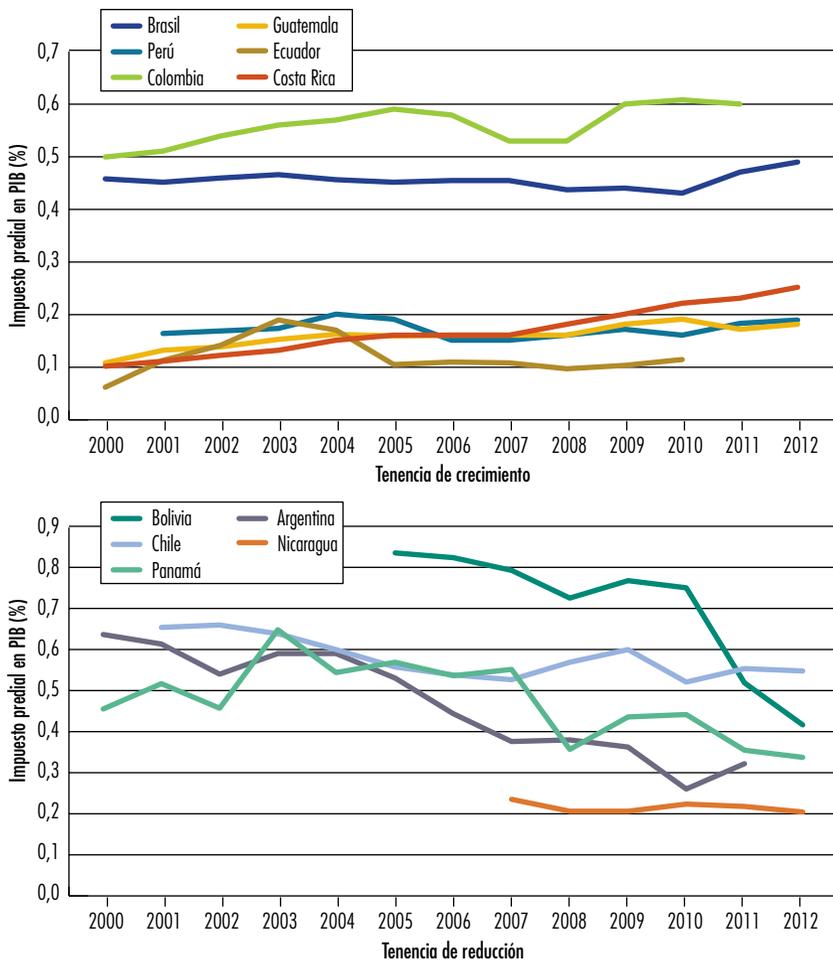
del PIB desde 2000 no existe ninguna tendencia uniforme en la región. El crecimiento más significativo se observó en Costa Rica (250 por ciento), Ecuador (89 por ciento) y Guatemala (75 por ciento), todos países en los cuales la relevancia del impuesto era más insignificante. Brasil mantuvo un comportamiento estable en el período, con un crecimiento moderado en 2012 y 2013, inferior al 7 por ciento. Salvo por la crisis económica de 2007–2008, Colombia es el único país donde el impuesto tiene una mayor participación como fuente de ingreso que además presenta una tendencia de fortalecimiento continuo.

Si bien la determinación de los factores que explican el crecimiento del impuesto esté fuera del análisis del presente trabajo, es evidente una vez más que el crecimiento observado en la recaudación, con excepción de algunas situaciones extraordinarias, se explica gracias a ciertas iniciativas para mejorar y perfeccionar los sistemas. Por ejemplo, en Costa Rica, a través de la ONT, se realizó una inversión en el trabajo de revaluación de inmuebles mediante el establecimiento de una nueva plataforma de valores que viene siendo utilizada paulatinamente por los municipios, así como la realización de una fuerte inversión en la modernización del Catastro Nacional, cuyos datos y productos sirven de apoyo a la tributación municipal. Perú también ha ido mejorando notablemente en su eficiencia de recaudación y en la actualización en términos reales, aunque de forma moderada, de los valores unitarios utilizados para la liquidación del impuesto.

En Perú, las debilidades en la gestión tributaria motivaron el establecimiento de sistemas de recaudación robustos en unidades tributarias semiautomáticas (Servicios de Administración Tributaria, SAT), utilizados por varias de las grandes ciudades, presentando en general resultados satisfactorios en relación a la situación original.

Colombia, después de una extraordinaria ampliación de la base imponible mediante la autovaluación, invirtió firmemente en la mejora de los trabajos de valuación de inmuebles; incluso grandes ciudades han mejorado el monitoreo del mercado inmobiliario a través de los observatorios de valores.

En comparación, se observó una reducción en la relevancia del impuesto de aproximadamente 50 por ciento en Argentina y Bolivia. Otras disminuciones más moderadas, de alrededor del 15 por ciento, fueron identificadas en Chile y Nicaragua. En la mayoría de estos casos, la reducción en la relevancia del impuesto ocurre en países que históricamente presentaban los mejores niveles de recaudación, incluyendo a Argentina, Chile y hasta Bolivia. En el caso de Bolivia, la disminución puede ser explicada debido al fortalecimiento de la economía, que creció 6,5 por ciento en 2013, con un promedio del 4,8 por ciento de 2007 a 2011,



1.2 Comportamiento del impuesto sobre los bienes inmuebles en PIB (%), entre 2000 y 2012

Fuente: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolnst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

generado principalmente por el sector de petróleo y gas. Es interesante mencionar que el impuesto es aplicado a nivel provincial en Argentina y centralizado en Chile.

Finalidad del impuesto

En la mayoría de los casos, la finalidad del impuesto es la generación de recursos públicos para el financiamiento de los municipios. Hasta el caso

TABLA 1.1
Relevancia del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria por país en PIB (%), entre 2000–2012

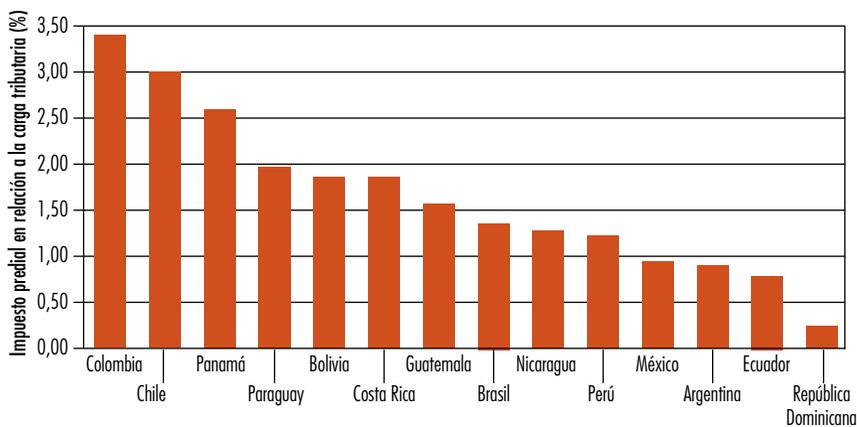
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	0,64	0,61	0,54	0,59	0,59	0,53	0,44	0,37	0,38	0,36	0,26	0,32	
Bolivia						0,84	0,83	0,80	0,73	0,77	0,75	0,52	0,42
Brasil	0,46	0,45	0,46	0,47	0,46	0,45	0,45	0,46	0,44	0,44	0,43	0,47	0,49
Chile		0,65	0,66	0,64	0,60	0,56	0,54	0,53	0,57	0,60	0,52	0,55	0,55
Colombia	0,50	0,51	0,54	0,56	0,57	0,59	0,58	0,53	0,53	0,60	0,61	0,60	
Costa Rica	0,10	0,11	0,12	0,13	0,15	0,16	0,16	0,16	0,18	0,20	0,22	0,23	0,25
Ecuador	0,06	0,11	0,14	0,19	0,17	0,10	0,11	0,11	0,09	0,10	0,11		
Guatemala	0,11	0,13	0,14	0,15	0,16	0,16	0,20	0,16	0,16	0,18	0,19	0,17	0,18
México	0,18	0,21	0,21	0,18	0,17	0,21	0,21	0,16	0,15	0,21	0,20	0,19	
Nicaragua								0,23	0,20	0,20	0,22	0,21	0,20
Panamá	0,45	0,52	0,46	0,65	0,54	0,57	0,57	0,55	0,35	0,43	0,44	0,35	0,34
Perú		0,16	0,17	0,17	0,20	0,19	0,15	0,15	0,16	0,17	0,16	0,18	0,19
República Dominicana	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,17	0,14	0,04	0,03	0,03	0,03		
Promedio	0,28	0,32	0,32	0,34	0,33	0,38	0,36	0,33	0,31	0,33	0,32	0,35	0,33

FUENTE: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2016. "Indicadores", Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo, www.lincolninst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

de Chile, donde el impuesto está por completo centralizado, parte de la recaudación es transferida al propio municipio donde se generó este ingreso y parte de él es redistribuido a través de un fondo que beneficia a los demás municipios y tiene el objetivo de proteger a aquellos más débiles. También son excepción los casos de Argentina y Uruguay, países en los que el impuesto es una fuente de financiamiento de las provincias y de los departamentos respectivamente.

En el contexto tributario, el impuesto que incide sobre la propiedad inmobiliaria es el único tributo que hace viable la efectiva integración entre política fiscal y política urbana, ocupando un papel preponderante en el desarrollo urbano de los municipios. Su rol en la movilización de recursos se justifica no sólo por cuestiones financieras, sino también por su efecto regulatorio. Debido a sus propias características, el impuesto tiene el potencial de promover la racionalidad en el uso y ocupación de la tierra, combatir la especulación inmobiliaria, recuperar plusvalías generadas por la inversión pública, y hasta de contribuir en el reconocimiento y regularización de la informalidad. Entre otros factores, lo que atrae su institución a nivel municipal se puede explicar gracias a la fuerte conexión entre el valor de los inmuebles y las inversiones públicas en infraestructura urbana.

No obstante los beneficios regulatorios mencionados, que son relevantes para países que enfrentan fuertes desigualdades, pobreza y un alto grado de informalidad, la importancia de este tributo es baja en su carga tributaria. En promedio, el impuesto apenas representa 1,65 por ciento de la carga tributaria (ver figura 1.3). Para la mitad de los municipios observados, su importancia es inferior al 1,5 por ciento de la carga tributaria.



1.3 Participación del impuesto en la carga tributaria (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolnst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

En este sentido, la participación del impuesto en los ingresos tributarios propios del nivel de gobierno responsable de su determinación también es baja. Teniendo en cuenta 174 jurisdicciones diferentes, el impuesto representó en promedio el 25 por ciento de los tributos propios. Esto demuestra que todavía existe una fuerte dependencia de las transferencias gubernamentales en la financiación de los municipios, más allá de los esfuerzos de descentralización, que serán discutidos en los próximos capítulos.

Variaciones en el desempeño del impuesto y el amplio grado de heterogeneidad entre los municipios

Como ilustra la experiencia de Brasil, pocos municipios son responsables de gran parte de la recaudación del impuesto. Tal es el caso de la ciudad de São Paulo, que concentra el 6,13 por ciento de la población, y contribuyó con casi el 25 por ciento de los ingresos por impuestos a la propiedad recaudados, en comparación con el 75 por ciento de los municipios, que participaron con el 2 por ciento de los ingresos recaudados en el país.

Al evaluar el desempeño per cápita del Impuesto Inmobiliario y Territorial Urbano (IPTU) de acuerdo a las categorías por municipios y regiones, es evidente que las ciudades mayores tienden a recaudar más que las menores, y que, incluso clasificando las ciudades en grupos más homogéneos en términos de tamaño o riqueza, existe una amplia variabilidad en los resultados.

Resultados similares se verifican en Perú y el resto de los países en los cuales el impuesto es municipal. Esta diversidad dificulta la implementación de reglas claras sobre la división de responsabilidades tributarias en los diferentes países. Es probable que aquellos municipios más pequeños necesiten mayor apoyo de niveles elevados de gobierno para alcanzar grados satisfactorios de eficiencia en la gestión tributaria, o que hasta demanden establecer asociaciones intermunicipales para reducir el costo de actividades relacionadas con el catastro, la valuación de inmuebles y la recaudación.

Autonomía tributaria

Teniendo en cuenta que el derecho de la determinación de alícuotas simboliza la autonomía directa, se puede afirmar que existe un bajo nivel de autonomía municipal en la imposición del impuesto en América Latina y el Caribe. Considerando apenas los nueve países examinados de forma individual en este estudio, solamente en Brasil los municipios son libres para definir las alícuotas a través de sus Cámaras de Concejales. En muchos de los casos no existe ni siquiera poder legislativo a nivel municipal. En

Colombia, el derecho de establecer las alícuotas se define de acuerdo a límites mínimos y máximos definidos por la Ley Nacional.

Factores de naturaleza administrativa

Aunque se ha buscado verificar los padrones típicos en relación al grado de cobertura del catastro, nivel de las valuaciones comparadas a los valores de mercado, y nivel de recaudación, la realidad es que un número reducido de jurisdicciones realiza y/o divulga las estadísticas sobre estos indicadores, principalmente en lo que se refiere a la informalidad y al grado de precisión de las valuaciones utilizadas para fines tributarios.

En relación al nivel de eficiencia en la recaudación, apenas el 42 por ciento de las jurisdicciones informaron del nivel de eficiencia de los pagos realizados espontáneamente. Teniendo en cuenta las 88 jurisdicciones en las cuales el indicador está disponible, un promedio del 67 por ciento de los ingresos facturados fue efectivamente recaudado. Aun así, la variación entre las diferentes jurisdicciones es elevada: el indicador fluctuó entre un 13 por ciento (Ventanilla, Perú) y un 97 por ciento (Belo Horizonte, Brasil). Aparentemente, las jurisdicciones con mejores niveles de eficiencia son aquellas en las que se llevan a cabo acciones más efectivas en términos de cobranza del impuesto. Quizá se deba también investigar la relación entre el pago voluntario y la prestación de servicios públicos, aspecto este que no puede ser investigado mediante los datos disponibles.

Apenas el 38 por ciento de las jurisdicciones informó sobre el grado de cobertura del catastro. Parte de ellas informó de que el catastro incluía el 100 por ciento de los inmuebles, algo improbable, considerando el elevado grado de informalidad existente en las ciudades latinoamericanas. Los resultados nos indican que en promedio los catastros omiten alrededor de 20 por ciento de los inmuebles. Sin contemplar los datos atípicos (100 por ciento de cobertura catastral), el indicador aumenta hasta el 76 por ciento, mostrando la omisión catastral de un 24 por ciento. Eso hecho obviamente reduce el desempeño del impuesto como fuente de ingresos. Una cantidad todavía menor de jurisdicciones (44, o sea, el 21 por ciento de los casos) informó del nivel de las valuaciones en relación a los valores de mercado. En gran parte de estos casos sólo se informó del nivel de los terrenos baldíos. Esto deja en evidencia la ausencia de seguimiento de las valuaciones empleadas con fines tributarios. El promedio entre los valores de los que se informó fue de 48 por ciento, lo que indica que las valuaciones representan menos del 50 por ciento de los precios practicados en el mercado de inmuebles. Aun así, la variación fue muy elevada, pues el nivel promedio de las valuaciones de las jurisdicciones fluctuó entre el 3 por ciento y el 90 por ciento. En la mayoría de los casos, las valuaciones están

en niveles entre el 40 por ciento y el 50 por ciento. Aunque el resultado todavía sea insatisfactorio, es importante resaltar que el nivel medio fue del 30 por ciento, según los datos recopilados hasta 2007, en los que un número reducido de jurisdicciones conocía y/o divulgaba este indicador en la época.

La influencia de la política en las valuaciones realizadas con fines tributarios

Mientras se verifica la fuerte influencia y, en muchos casos, la manipulación política en las valuaciones en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Uruguay, no existe necesidad de aprobar las valuaciones por ley en países como Chile, Colombia y Perú. Tal como era de esperar, en estos países las valuaciones son percibidas como parte del proceso de cálculo y liquidación del impuesto que realiza la administración tributaria. Aparentemente todavía hay mucho por evolucionar en la distinción entre actividades exclusivamente técnicas y decisiones relacionadas a la política tributaria.

Las valuaciones son realizadas de forma centralizada, principalmente en los países menores. Eso no necesariamente garantiza un mayor grado de cualidad y/o precisión de los trabajos. Sin embargo, la realización de los avalúos de forma centralizada garantiza que se apliquen procedimientos semejantes en todo el territorio. En la mayoría de los países, incluyendo Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Uruguay, se establecen por ley plazos máximos entre las valuaciones con fines tributarios, variando de dos a cinco años, y hasta diez años en Argentina. En aquellos países donde no existe ninguna reglamentación, como en el caso de Brasil, los ciclos de valuación pueden sobrepasar décadas, dependiendo de la jurisdicción.

Consideraciones generales y percepciones

Aunque existe un amplio consenso teórico sobre la baja tributación al patrimonio inmobiliario en América Latina y el Caribe, no existe una directriz efectiva por parte de los gobiernos nacionales para la mejor movilización de recursos públicos para el fortalecimiento de este impuesto. Incluso, es muy común una fuerte reacción conservadora de los representantes del Poder Judicial para mantener los bajos niveles de recaudación, tal como fue observado en el caso de Brasil.

Más allá de la variación de las iniciativas, se observan avances en los países y jurisdicciones estudiados en términos de implantación de sistemas de información geográfica (SIG) para la mejora de la gestión del

catastro, la integración entre catastro y datos del Registro Público de Inmuebles, y la optimización de los niveles de recaudación. Algunos países como, por ejemplo, Chile mostraron un avance en relación a la comprensión de que las valuaciones con fines tributarios deben ser realizadas de forma periódica y libres de cualquier influencia de carácter político. Otros países avanzaron en la creación de bases de datos y/o observatorios de valores sobre el mercado de inmuebles, incluyendo Colombia y varios municipios brasileños. De todas formas, todavía queda mucho por mejorar.

La reducción en la importancia del impuesto en Argentina, Chile y probablemente Uruguay, en donde los municipios no son responsables de la imposición del impuesto, puede estar sugiriendo que de hecho este es un impuesto inherentemente local. En la mayoría de los países se han verificado estructuras de competencia compartida, tal como será discutido en los próximos capítulos, con la participación de los gobiernos centrales y federales en la formulación del diseño tributario y/o en funciones de carácter administrativo con tendencia a economías de escala. Sin embargo, la autonomía de los municipios en la determinación de las alícuotas del impuesto está verificada sólo en Brasil y Colombia. El reconocimiento de la tributación, y en especial de la tributación inmobiliaria como un instrumento de reducción de las desigualdades, distribución justa del costo de las ciudades y como forma de promover el desarrollo urbano posiblemente traería mayor sostenibilidad a las políticas ya establecidas en los diferentes países.

Los próximos capítulos examinarán de forma crítica las particularidades relativas a las disposiciones legales, prácticas, procesos administrativos y desempeño del impuesto que inciden sobre la propiedad inmobiliaria en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay.

ARGENTINA

CATALINA MOLINATTI

La República Argentina, ubicada en el extremo sur del continente americano, con una población aproximada de 40 millones de habitantes en 2010, y 3,8 millones de km² de tierras emergidas, es el cuarto país latinoamericano en tamaño de población y el segundo más urbanizado, con el 91 por ciento de sus habitantes en áreas urbanas.

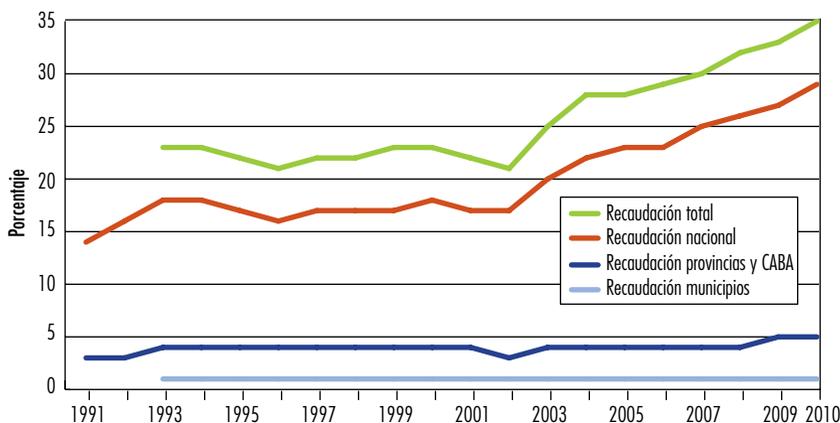
El sistema de gobierno adopta la forma representativa, republicana y federal, en la cual el pueblo elige directamente a sus representantes. Conforman el país 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), capital de la República.

La forma federal está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal. Las provincias se autogobiernan, redactan sus propias constituciones y tienen por elección poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios (Constitución Argentina, arts. 1, 121–123).

En cada provincia, las constituciones establecen diferentes niveles y categorías de gobiernos locales, representados por municipios y otros niveles menores de gobierno local, como comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, delegaciones municipales o comunas rurales, entre otras denominaciones según cada provincia. En 2010

formaban parte de la jurisdicción subprovincial 2.274 gobiernos locales, de los cuales 1.159 eran municipios, según el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC, 2010), con diversos grados de autonomía, dependiendo de las disposiciones constitucionales de cada una de las provincias (Molinatti, 2011).

El desempeño socioeconómico de Argentina durante las últimas décadas ha sido variable. En la década de 1990, si bien hubo crecimiento económico tanto a nivel agregado como per cápita, también crecieron la incidencia de la pobreza y la desigualdad social. Al final del modelo económico de convertibilidad, aprobado por la Ley 23.928/1991 y vigente hasta diciembre de 2001, la pobreza afectaba a 33 por ciento de la población y el coeficiente de Gini alcanzó 0,52 por ciento, aun cuando el PIB per cápita había seguido aumentando. La pobreza continuó aumentando y en 2003 llegó a alcanzar a casi el 52 por ciento de la población. En la década siguiente, la economía recuperó los niveles de actividad anteriores a la crisis, el PIB creció un 7,2 por ciento de promedio anual, se crearon 3,7 millones de nuevos puestos de trabajo, aumentaron las remuneraciones y se redujeron tanto la pobreza e indigencia como la desigualdad, con una reducción de quince puntos porcentuales del coeficiente de Gini (Kostzer et al., 2006; Anlló et al., 2007). En la actualidad, la Argentina es principalmente un país productor y exportador de alimentos fundamentalmente ligados a la agricultura extensiva y la ganadería bovina. Con un Producto Interno Bruto de US\$ 370 mil millones en 2010, la recaudación total de impuestos representó casi 35 por ciento del mismo (figura 2.1).



2.1 Recaudación total de impuestos en PIB (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Dirección de Cuentas Nacionales y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En este capítulo se analizan los casos de la CABA; las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Fe; los municipios de La Matanza, Morón y Tigre de la provincia de Buenos Aires; la ciudad de Córdoba de la provincia de Córdoba; y el municipio de Rosario de la provincia de Santa Fe. En la tabla 2.1 se resumen las principales características socioeconómicas de las provincias analizadas.

Estas ocho jurisdicciones, que ocupan el 32 por ciento del territorio nacional, en 2010 concentraban el 73 por ciento de la población y producían de manera conjunta cerca del 80 por ciento del PIB y el 90 por ciento del valor agregado bruto (VAB) de todas las provincias. En este mismo año recaudaron el 90 por ciento de los impuestos a la propiedad inmobiliaria. La CABA, por su parte, producía el 25 por ciento del VAB, con apenas un 7 por ciento de la población.

Los municipios – denominados partidos – de La Matanza, Morón y Tigre, que pertenecen a la provincia de Buenos Aires y forman parte del área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, con casi dos millones de habitantes en 2010, concentraban el 19 por ciento de la población

Tabla 2.1

Características socioeconómicas de las provincias analizadas

Provincias	Superficie (km ²)	Habitantes (mil)		PIB / PGB (millones de US\$)		PIB / PGB per cápita	
		Número	Año	Número	Año	US\$	PPA US\$
República Argentina	3.761.274	40.117	2010	368.736	2010	9.192	15.901
CABA	200	2.890	2010	83.400	2010	28.858	49.924
Buenos Aires	307.571	15.625	2010	133.872	2010	8.568	14.822
Córdoba	165.321	3.309	2010	26.705	2010	8.070	13.961
Santa Fe	133.007	3.195	2010	33.186	2010	10.387	17.969
Mendoza	148.827	1.739	2010	12.346	2010	7.099	12.282
Salta	155.488	1.214	2010	5.141	2010	4.235	7.326
Río Negro	203.013	628	2008	3.050	2008	4.857	n/c
Neuquén	94.078	551	2010	8.255	2010	14.982	n/c

FUENTE: Elaboración de la autora con base en INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010, Direcciones de Estadísticas y Censos de cada provincia, Productos Geográficos Brutos (PGB), Dirección de Cuentas Nacionales, Producto Interno Bruto (PIB), Banco Central de la República Argentina, cotización del dólar y Banco Mundial, tasas de Paridad del Poder Adquisitivo (PPA).

NOTA: El Producto Interno Bruto (PIB) por paridad del poder adquisitivo (PPA) es el PIB convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo del Banco Mundial. El Producto Geográfico Bruto (PGB), es una medida equivalente al PIB pero aplicada a las provincias los que sumados conforman el valor agregado bruto (VAB).

TABLA 2.2*Características socioeconómicas de los municipios analizados, 2003*

Provincia	Municipio	Superficie (km ²)	Habitantes (mil)	PGB (millones de US\$)	PBG per cápita (US\$)	PGB per cápita (PPA US\$)
Buenos Aires	Morón	56	312	1.006	3.226	8.249
	Tigre	360	317	856	2.705	6.917
	La Matanza	323	1.356	2.412	1.779	4.550
Córdoba	Córdoba	576	1.281	5.130	4.004	10.240
Santa Fe	Rosario	179	918	3.734	4.068	10.403
Salta	Salta	s/d	477	s/d	s/d	s/d

FUENTE: Elaboración de la autora con base en INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010; Dirección Provincial de Estadísticas de Buenos Aires; Sistema de Información Metropolitano de la Municipalidad de Rosario y Municipalidad de Córdoba.

NOTA: Los valores fueron interpolados a 2003. El PGB de la ciudad de Rosario corresponde a su área metropolitana.

metropolitana y el 16 por ciento de la población de la provincia, y producían el 29 por ciento del producto geográfico bruto (PGB) provincial en 2003. El municipio de Córdoba, capital de la provincia del mismo nombre, con el 40 por ciento de la población del país, producía en 2003 el 39 por ciento del PGB provincial. El municipio de Rosario, la ciudad más importante de la provincia de Santa Fe, con el 30 por ciento de la población, producía en 2003 el 35 por ciento del PGB provincial.

De los municipios analizados, sólo las ciudades de Córdoba y de Salta poseen autonomía municipal plena. El municipio de la ciudad de Córdoba comenzó a ejercerla con el dictado de su Carta Orgánica Municipal de 1995, después de que la Constitución Provincial de 1987 atribuyó la autonomía a municipios con más de 10.000 habitantes. También posee autonomía municipal plena el municipio de la ciudad de Salta, ejercida con el dictado de su Carta Orgánica Municipal de 1988, después de que le fuera atribuida por la Constitución Provincial de 1986, también para municipios con más de 10.000 habitantes. Finalmente, no está reconocida la autonomía municipal en las constituciones de las provincias de Santa Fe y de Buenos Aires.

2.1 Antecedentes y descentralización

En el proceso de distribución del poder tributario entre la Nación, las provincias y los municipios se pueden distinguir dos momentos históricos principales. El primero tiene por referente la Constitución de 1853–1860,

cuando las provincias, poseedoras del poder tributario originario, delegaron facultades tributarias en la Nación, reservándose para sí las contribuciones directas, entre las cuales se encuentran los impuestos a la propiedad inmobiliaria. El segundo tiene por referente la sanción de la Constitución de 1994, la cual incluyó de manera expresa la autonomía municipal, incluida la posibilidad del ejercicio de la facultad tributaria por parte de los municipios (Molinatti, 2011).

El primer momento tiene lugar cuando la Constitución aprobada en 1853 consagró los siguientes principios tributarios: (i) legalidad; (ii) igualdad; (iii) equidad y proporcionalidad; (iv) no confiscatoriedad; y estableció limitaciones indirectas al poder tributario derivadas de la consagración constitucional de libertades y derechos, incluyendo el trabajo, cultos, enseñanza y aprendizaje (Molinatti, 2008).

En su artículo 64, se deslindaron atribuciones impositivas entre Nación y provincias, estableciendo que al Congreso Nacional le correspondería: (i) “legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación [...], (ii) imponer contribuciones directas [entre ellas la contribución territorial] por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan” (Benegas Lynch y Dania, 2001:31).

Se considera que el primer antecedente de conceptualización de un impuesto a la propiedad como tal ocurre en 1905, cuando se crea el llamado “impuesto a las sucesiones” que, en realidad, era un impuesto sobre la transmisión gratuita de bienes. Benegas Lynch y Dania destaca que este impuesto inició la vigencia del principio de progresividad en función de la riqueza por primera vez en la historia tributaria argentina (Benegas Lynch y Dania, 2001:47). A nivel nacional, actualmente sólo alcanza algunas transmisiones a título oneroso. Desde 2010, la provincia de Buenos Aires comenzó a gravar la transmisión gratuita de inmuebles entre parientes y extraños, estableciendo mayores escalas de alcúotas a medida que el vínculo de consanguinidad es más lejano (Ley 14.044/2009). La provincia de Entre Ríos también creó recientemente un impuesto similar para todo tipo de bienes (Ley 10.197/2013) y con destino afectado al Programa de Desarrollo de la Infraestructura Social (PRODISER).

Con posterioridad, en las estadísticas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se puede apreciar que el gobierno nacional percibió en dos ocasiones, entre 1950 y 1956 y entre 1967 y 1980, impuestos permanentes sobre los bienes raíces. En 1950 llegaron a representar el 77 por ciento de los impuestos a la propiedad (AFIP, 2000).

El segundo momento se produce en el año 1994 con la descentralización tributaria, cuando la nueva Constitución Nacional formaliza el

reconocimiento de la autonomía municipal en su artículo 123: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Así, a las provincias les fue indicada la transferencia de potestades tributarias a los municipios, incluida la soberanía sobre los tributos a la propiedad inmobiliaria como fuente genuina de financiamiento local.

2.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

En Argentina, la potestad tributaria está subordinada a las normas constitucionales, siendo la Constitución argentina rígida, es decir, sólo modificable por procedimiento especial y mediante el control de constitucionalidad de las normas legales por parte de los órganos judiciales. Como señala Villegas, “Lo primero le otorga permanencia; lo segundo, efectiva vigencia” (Villegas, 2001). Al Poder Judicial le corresponde arbitrar sobre toda violación de garantías y derechos que la Constitución protege. La inconstitucionalidad puede provenir de leyes o actos que afecten las garantías constitucionales de los contribuyentes o la delimitación de potestades tributarias entre Nación y provincias (Villegas, 2001). Sin embargo, la inconstitucionalidad no es controlada de forma abstracta o general, sino que la invalidez que declara el Poder Judicial está limitada al caso planteado, dejando sin efecto la norma o el acto respecto únicamente a las partes intervinientes en el pleito (Villegas, 2001).

Si bien la Constitución Nacional no enumera los principios constitucionales de la tributación, los mismos se encuentran presentes en sus diversos artículos. Por ejemplo, la legalidad está incluida en los artículos 19 y 52; la generalidad e igualdad, en el artículo 16; la no confiscatoriedad, en el artículo 17; la equidad, proporcionalidad y solidaridad en el territorio, en el artículo 75 (inc. 2), etc. Además, el artículo 3 del Código Civil establece el principio de irretroactividad.

El primer límite formal de la potestad tributaria es que esta sólo puede ejercerse mediante la ley sancionada por el Poder Legislativo, la cual debe contener los elementos básicos y estructuradores del tributo. Mientras, los decretos reglamentarios del Ejecutivo no pueden crear tributos ni alterar sus elementos básicos (Villegas, 2001). Al ser la legalidad sólo la garantía formal, las constituciones incorporan además límites materiales en cuanto al contenido de la norma tributaria.

En la Constitución argentina se observa la utilización combinada de “generalidad”, “equidad” y “proporcionalidad”, “igualdad” (art. 16) y “no

confiscatoriedad”. Los especialistas consideran que es una manera implícita de consagrar el principio de la capacidad contributiva, el cual se considera un principio moderno fundamental para la distribución de la carga impositiva, entendido como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos (Villegas, 2001; Novelli, 2007).

El principio de generalidad dispone que “todos sus habitantes son iguales ante la Ley” (art. 16). Villegas (2001) defiende que tributen todos los que están incluidos en el ámbito de la capacidad contributiva, cuyo límite está constituido por las exenciones y beneficios tributarios, que son excepcionales según razones económicas, sociales o políticas, pero no de privilegios. El principio de igualdad también surge del artículo 16 al exigir un trato similar ante similar capacidad contributiva. El principio de proporcionalidad (arts. 4 y 75, inc. 2), según Villegas (2001), “exige que la fijación de contribuciones concretas de los habitantes de la Nación sea ‘en proporción’ a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva”, aunque sin prohibir la progresividad del impuesto. El principio de no confiscatoriedad surgido del artículo 17, si bien polémico, ha sido delimitado por diversos fallos de la Corte Suprema, los que han convergido en un límite de validez constitucional de los tributos, principalmente referidos a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, hasta un máximo del 33 por ciento de la propiedad o la renta libre de recargos o multas. Aunque también se han admitido límites mayores en ciertas circunstancias, por ejemplo, en el caso de acumulación de diversos tributos o casos de ausentismo o abandono de los inmuebles (Arroyo, 2012; Villegas, 2001).

Las constituciones provinciales y las cartas orgánicas municipales también enumeran principios similares de la tributación, incorporando expresamente en algunas de ellas los principios de capacidad contributiva y progresividad, como ocurre en Córdoba, Río Negro, Salta o Santa Fe.

Como tributo relacionado con la propiedad inmobiliaria se encuentran las tasas retributivas por servicios prestados, recaudadas por los municipios, principalmente aquellos a los cuales no les fue transferida la potestad de recaudar el impuesto inmobiliario. Las constituciones provinciales que han definido a las tasas por servicios municipales como los tributos aplicables en orden municipal son las de las provincias de Catamarca, La Pampa, La Rioja, Mendoza y San Luis.

Las tasas retributivas por servicios prestados son definidas como un tributo vinculado, es decir, que requiere de una determinada actividad estatal, aunque no sea requisito que produzca ventaja o beneficio identificable y pudiendo ser su hecho generador tanto la prestación efectiva como potencial de un servicio público individualizado. La tasa también ha sido

configurada por la jurisprudencia, aunque algunos autores consideran que ha seguido pautas erráticas (Arroyo, 2012). Entre sus características esenciales la tasa está definida como un tributo, porque el Estado la exige en ejercicio de su poder de imperio; por lo tanto, únicamente puede ser creada por ley y lo que la distingue de los impuestos es que su hecho generador está relacionado con una actividad que el Estado cumple y que el producto de la recaudación debiera ser destinado exclusivamente al servicio respectivo (Villegas, 2001).

Otro tributo relacionado con los anteriores es la contribución por mejoras, para la cual la literatura jurídica argentina considera el beneficio como criterio de justicia distributiva, al proporcionar al mismo hecho generador un aumento de riqueza y por tanto de capacidad contributiva (Villegas, 2001). También se trata de un tributo vinculado pero, a diferencia de lo que ocurre con las tasas, es imprescindible que el hecho generador del beneficio sea identificado.

También la jurisprudencia argentina ha definido los elementos que configuran la contribución por mejoras como tributo de carácter personal, cuya obligación nace en el momento en que finaliza la obra. Es preciso determinar la valorización del inmueble como beneficio derivado de la obra. La proporción del presunto beneficio obtenido y la contribución exigida debe ser razonable. Para ello, se suelen identificar los inmuebles influidos o valorizados, especificando la parte del costo de la obra que debe financiarse por los beneficiarios y la forma en que esta parte será distribuida entre los mismos. El destino del producto es tema controvertido entre los autores. La contribución por mejoras está reconocida como recurso local en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y como recurso municipal en las constituciones y/o leyes orgánicas municipales de casi todas las provincias. En la mayoría de los casos está explicitado que el hecho generador debe ser una obra pública de carácter municipal que beneficie a una determinada zona.

2.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

La asignación de responsabilidades tributarias sobre la propiedad inmobiliaria en Argentina es heterogénea y tiene un formato conocido como “sistema mixto”. Tanto la nación como las provincias y algunos municipios tienen potestades para el cobro de impuestos sobre este hecho imponible. Con objeto de evitar el riesgo de la doble imposición, la jurisdicción federal gestiona centralizadamente la recaudación de bases tributarias compartidas. Para ello se generó una ley-convenio, conocida como Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, mediante la cual el gobierno nacional distribuye el producto de esta recaudación entre las provincias

(OPP, 2011). En la actualidad, la Constitución Nacional de 1994 establece en materia de competencias tributarias las siguientes:

- La Nación tiene facultad exclusiva sobre los tributos al comercio exterior, facultad concurrente con las provincias sobre las contribuciones indirectas y facultad para aplicar contribuciones directas sólo por tiempo determinado, cuando la defensa, seguridad común y bien general lo exijan, es decir, situaciones de emergencia (art. 75, incs. 1 y 2).
- Las provincias poseen poderes tributarios originarios, potestad sobre las contribuciones directas y facultad concurrente con la Nación sobre los impuestos indirectos, no pudiendo ejercer el poder delegado a la Nación (arts. 75 y 126).
- Los municipios no poseen potestades impositivas originarias, pero desde 1994 la Constitución Nacional incorporó la autonomía municipal, debiendo las provincias fijar sus alcances en materia económico-financiera (art. 123).

Los impuestos federales, directos e indirectos, son coparticipables a las provincias, salvo que su recaudación esté afectada mediante las normas de coparticipación previstas en la Constitución desde la reforma de 1994 (art. 75, inc. 2). En cuanto a los impuestos provinciales, se aplican cuatro categorías con estructuras de imposición muy similares en todas las provincias que incluyen: ingresos brutos, inmuebles, automotores y sellos (o actos jurídicos). Son cuatro impuestos que permiten a las provincias recaudar, en promedio, el equivalente al 40 por ciento de sus gastos, siendo que el resto se financia mediante coparticipación federal de impuestos, otras transferencias del gobierno central, regalías y endeudamiento (Cetrángolo et al., 2009).

El impuesto inmobiliario o territorial ha sido tradicionalmente establecido por las provincias en forma permanente, las cuales lo legislan y recaudan, gravando los inmuebles situados en su territorio. Se trata de un impuesto de carácter real que toma como base imponible cada propiedad con independencia de las características personales del propietario, siendo un típico impuesto directo que grava una manifestación inmediata de capacidad contributiva (Ameriso et al., 2007).

A su vez, las provincias han ido delegando en los municipios su poder tributario originario sobre materia impositiva, aunque a veces de manera ambigua y contradictoria. Aun cuando varias provincias otorgaron constitucionalmente facultades impositivas a sus municipios, acordaron con la Nación, por ejemplo, promover la derogación de las tasas municipales en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente

prestado o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación (Pacto Fiscal I, ratificado por Ley Nacional 2.4130/1992).

Las distintas provincias han atribuido a sus municipios diferentes facultades tributarias. Algunas provincias han otorgado facultad impositiva expresa sobre la propiedad inmobiliaria; otras, en cambio, han otorgado facultades impositivas amplias, sin mención de los impuestos inmobiliarios; y otras sólo reconocen a sus municipios la facultad de recaudar tasas o contribuciones retributivas por los servicios brindados a la propiedad inmobiliaria (Ameriso et al., 2007; Molinatti, 2011).

Las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Cruz facultaron a sus municipios la potestad de recaudar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en sus respectivas constituciones, mientras que las provincias de Chubut, Santiago del Estero y Tierra del Fuego lo hicieron mediante sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales. Por otro lado, las provincias de Catamarca, La Pampa, La Rioja, Mendoza y San Luis han limitado expresa y constitucionalmente las facultades impositivas de sus municipios a la recaudación de tasas retributivas por servicios prestados (Molinatti, 2011).

En la práctica, de un total de 24 jurisdicciones, 7 provincias – Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego – transfirieron el impuesto inmobiliario urbano y suburbano a sus municipios, reservándose para sí la recaudación del impuesto inmobiliario rural. El resto de las provincias recaudan la totalidad del impuesto inmobiliario, mientras que los municipios recaudan tasas por servicios a la propiedad inmobiliaria. En algunos casos se realizaron transferencias parciales, como Río Negro, que traspasó a los municipios la potestad del impuesto adicional a los terrenos baldíos o, como la provincia de Buenos Aires, que comparte la recaudación del impuesto inmobiliario rural con los municipios que así lo convengan.

En cuanto a la atribución de competencias en las jurisdicciones analizadas con mayor profundidad en este capítulo, es norma general que cada una de ellas ejerza su competencia sobre los diversos elementos estructuradores del tributo. Excepcionalmente, algunos municipios utilizan la base de cálculo definida en la jurisdicción provincial para determinar la tasa por servicios generales. Mientras, otros municipios pueden convenir recaudar un impuesto definido en jurisdicción provincial, como ocurre en la provincia de Buenos Aires, con respecto al impuesto inmobiliario rural.

También se ha observado que las características normativas estructurales del impuesto inmobiliario y de la tasa sobre los inmuebles son muy semejantes en muchos casos. De acuerdo con De Cesare y Lazo Marín (2008), en estas situaciones hay una duplicación de las actividades de

catastro y valuación entre la provincia y sus municipios. Comentan, además, que avalúos fiscales diferentes sirven de base para la determinación del impuesto y de la tasa para un mismo inmueble. Los autores indican que se podría lograr una mayor racionalización con la concentración de esas medidas en el mismo nivel de gobierno.

2.4 Diseño tributario

En este capítulo se analizan los elementos estructuradores de los siguientes tributos: el Impuesto Inmobiliario, recaudado en la CABA y en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Santa Fe; el Impuesto Inmobiliario Rural de la provincia de Salta; el Impuesto Inmobiliario Urbano transferido a la ciudad de Salta y las tasas generales por servicios recaudadas en los municipios de La Matanza, Morón, Tigre (Buenos Aires), Rosario (Santa Fe) y Córdoba, donde se denomina Contribución que incide sobre la Propiedad inmueble.

Hecho generador

El hecho generador (hecho imponible) del impuesto inmobiliario está definido en la legislación tributaria de las provincias donde el presupuesto de la obligación impositiva se refiere a los inmuebles localizados en la jurisdicción. En la ciudad de Salta, donde el gobierno provincial ha transferido al municipio la potestad sobre el impuesto inmobiliario en el ámbito de su jurisdicción, el hecho imponible se refiere a “todas las parcelas urbanas ubicadas en el radio del municipio de Salta” (Código Tributario Municipal, art. 233, Ordenanza 6.330/1991 y modificatorias). El hecho generador de las tasas generales por servicios también alude a los inmuebles ubicados en la jurisdicción. La diferencia es que es un tributo cuya recaudación está vinculada a acciones estatales entre las cuales se enumeran la prestación directa, indirecta, efectiva y/o potencial de diversos servicios a la propiedad inmueble, que suele incluir el otorgamiento de la nomenclatura urbana o la identificación catastral del inmueble, tratando de beneficiar a todos los inmuebles de la jurisdicción con algún servicio municipal.

Sujeto pasivo

Los sujetos pasivos del impuesto inmobiliario, así como de las tasas por servicios generales recaudadas en los municipios donde el impuesto inmobiliario no fue transferido, están definidos en los Códigos Fiscales o Tributarios provinciales o municipales con referencia a los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño (compradores con escritura otorgada, aún no inscrita en el Registro de la

Propiedad; compradores que tengan la posesión, aun cuando no se hubiere otorgado la escritura traslativa de dominio; y los que posean con ánimo de adquirir el dominio por prescripción veintañal). En algunas provincias la legislación incluye a los ocupantes a título gratuito de inmuebles de propiedad pública, los adjudicatarios de viviendas y las empresas concesionarias de servicios públicos privatizados.

Base de cálculo

La base de cálculo está generalmente definida por la jurisdicción que recauda el impuesto inmobiliario o la tasa general por servicios. Por lo usual, está conformada por el valor total del inmueble, compuesto a su vez por la sumatoria de la valuación de la tierra y de la valuación de la construcción.

En los casos analizados con mayor profundidad se observa que, por lo general, los valores unitarios de la tierra en algunas jurisdicciones son determinados por las oficinas de catastro y aprobados en algunos casos por el Ejecutivo y, en otros, por el Poder Legislativo de la respectiva jurisdicción. En la CABA, el Ejecutivo puede actualizar los valores por realización de obras públicas y cambios en la zonificación urbana. Y lo mismo ocurre en la ciudad de Córdoba. Por su parte, los valores unitarios de la construcción son aprobados por el Poder Legislativo, mediante la legislación tarifaria anual. Para la conformación de la base de cálculo, se utilizan coeficientes tanto de reducción como de actualización de las valuaciones fiscales. Los coeficientes de actualización en unos casos son aprobados por el Poder Ejecutivo, como en la CABA; en otros, son aprobados por el Poder Legislativo, como en las provincias de Buenos Aires y Córdoba y en la ciudad de Córdoba. En los municipios de la provincia de Buenos Aires, la base de cálculo está fijada por el gobierno provincial, aunque puede ser ajustado según coeficientes aprobados por las ordenanzas impositivas anuales de cada partido. La ciudad de Salta utiliza como base de cálculo del impuesto inmobiliario urbano las valuaciones fiscales establecidas por la provincia hasta tanto establezca las propias.

Alícuotas (tasas)

En la mayoría de las provincias se aplica un sistema tarifario discontinuo, con cuotas progresivas (a mayor valuación, mayor cuota) por escalones o escalas de valor y alícuotas también progresivas sobre el valor excedente del valor más bajo de la escala. Sobre los inmuebles baldíos en algunos casos se aplican cuotas y/o alícuotas mayores (ciudad de Córdoba) y en otros casos se aplican sobretasas (provincia de Buenos Aires) o un

impuesto adicional a los terrenos baldíos (provincias de Río Negro y Mendoza). También se suelen aplicar sobretasas a inmuebles con excepciones normativas (CABA) o cuya construcción infringe las normativas edilicias vigentes (ciudad de Córdoba). En todos los casos, las alícuotas son aprobadas por los poderes legislativos de las jurisdicciones en las leyes impositivas anuales de las provincias y en las ordenanzas tarifarias o impositivas anuales de los municipios.

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

La literatura y la legislación tributarias distinguen entre exenciones de pleno derecho o a petición del interesado. Además, desde el punto de vista de los beneficiarios, se distinguen exenciones objetivas, subjetivas y mixtas. Las primeras benefician a bienes, derechos o actividades; las segundas benefician a sujetos o destinatarios concretos; y las terceras se establecen con respecto a derechos, bienes o actividades, si están relacionadas con determinadas personas (Menéndez Moreno, 2008). Las exenciones están establecidas por el poder legislativo en los códigos fiscales o tributarios de las jurisdicciones.

En la mayoría de las legislaciones tributarias son pasibles de exención de pleno derecho los inmuebles propiedad del Estado (nacional, provincial y municipal); representaciones diplomáticas; templos religiosos; asociaciones vecinales, sindicales, profesionales, culturales y deportivas; bibliotecas públicas; hospitales públicos; bomberos; y Cruz Roja. En la provincia de Córdoba, la exención de pleno derecho también alcanza a la lotería de Córdoba, los consorcios camineros y los hogares para indigentes.

En algunas jurisdicciones están incluidos los inmuebles surgidos de planes de vivienda social o regularización. En la ciudad de Córdoba están exentos los inmuebles de la Dirección Provincial de Vivienda y los lotes de interés social durante ocho años o hasta la escrituración individual. En la provincia de Río Negro están exentos los tenedores de viviendas oficiales y los beneficiarios del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

En la mayoría de las jurisdicciones y a petición de los interesados pueden estar exentos, ya sea total o parcialmente, los inmuebles únicos, con un valor tope, de personas jubiladas, pensionadas, discapacitadas o excombatientes de la Guerra de Malvinas que tengan ingresos inferiores a un tope también establecido. En algunas jurisdicciones también pueden solicitar exención por un tiempo determinado las personas desocupadas.

Los municipios que aplican tasas por servicios generales tienen establecidos exenciones y beneficios impositivos similares a las provincias,

aunque con algunas particularidades. Por ejemplo, en el partido de La Matanza (provincia de Buenos Aires) también están exentos los inmuebles de los beneficiarios del régimen de regularización de dominio, y en la ciudad de Rosario (provincia de Santa Fe), los establecimientos educativos privados, si conceden una beca por cada 20 alumnos.

Entre otros beneficios, las jurisdicciones aplican descuentos entre un 10 por ciento y un 30 por ciento por pago anticipado o buen cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los inmuebles a los que se aplica alícuota cero por ciento son considerados diferentes a los exentos.

Distribución y aplicación de recursos

En la mayoría de las jurisdicciones analizadas, el impuesto se aplica a las rentas generales de la misma jurisdicción que lo recauda, aunque hay tres provincias entre los casos analizados que han definido un destino específico para parte de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario.

Según el artículo 10 del Código Fiscal, la provincia de Buenos Aires puede convenir con las municipalidades la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural, la cual se distribuye entre la provincia (65 por ciento), el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales (12 por ciento), el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental (3 por ciento) y el monto restante se asigna a los municipios en concepto de retribución por la administración del tributo (Ley 13.403/2005, modificatoria de la Ley 13.010/2002). La provincia de Santa Fe distribuye una parte de lo recaudado en concepto de Impuesto Inmobiliario entre sus municipios. Según el artículo 120 del Código Fiscal, el 50 por ciento se distribuye entre municipios y comunas de la siguiente forma: 80 por ciento proporcional a la emisión y 20 por ciento proporcional a la población, condicionado a la previa información sobre permisos de edificación otorgados en el municipio o comuna, y el 50 por ciento restante se aplica a rentas generales de la provincia. En la provincia de Neuquén, el 30 por ciento de lo recaudado en concepto de impuesto inmobiliario se transfiere a los municipios que no lo tengan a su cargo (Ley 2.495/2005 ratificatoria del acuerdo provincia-municipios sobre el régimen de valuación fiscal de los inmuebles, art. 6).

2.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

La organización catastral en Argentina no responde a un sistema único, dado que las provincias no delegaron a la Nación la función catastral. Aunque existe una reciente Ley Nacional de Catastro (26.209/2006) y un

Consejo Federal de Catastro que establecen las pautas generales, cada jurisdicción de la federación establece pautas específicas mediante leyes de catastro provinciales.

La ley establece que la determinación de los estados parcelarios se realiza mediante actos de mensura ejecutados y autorizados por profesionales con incumbencia en la agrimensura, y se acreditan mediante certificados expedidos por organismos catastrales, certificados necesarios para la inscripción de los inmuebles en cada registro de la propiedad (arts. 6, 11 y 14 Ley 26.209/2006).

Los catastros, al igual que los registros de la propiedad inmueble, son de jurisdicción provincial. La actividad del catastro territorial es de carácter registral y la unidad de registración es la parcela territorial. Cada jurisdicción provincial ha definido sus catastros mediante leyes provinciales, abarcando tanto los aspectos físicos como jurídicos y económicos de la

TABLA 2.3

Inmuebles registrados por jurisdicción según segmento inmobiliario

Jurisdicción		Indicador (%)					
Nombre	Tipo	Ejercicio fiscal	Unidades catastradas	Terrenos	Residenciales	No residenciales	Rurales
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Capital Federal	2011	1.787.286	0,36	90,62	9,03	—
Buenos Aires	Provincia	2011	6.591.697	27,40	68,01	—	4,59
La Matanza	Municipio	2011	363.338	19,96	45,32	13,43	21,30
Morón	Provincia	2011	130.186	9,92	84,06	6,02	—
Tigre	Municipio	2011	126.532	16,52	74,19	9,29	—
Córdoba	Provincia	2011	1.942.014	36,12	53,56	—	10,32
Córdoba	Municipio	2011	490.748	8,66	91,34	—	—
Mendoza	Provincia	2011	563.241	13,25	62,40	7,69	16,66
Neuquén	Provincia	2011	207.009	27,68	18,84	48,19	5,30
Río Negro	Provincia	2011	267.754	31,35	54,33	5,31	9,00
Salta	Provincia	2011	17.228	—	—	—	100,00
Santa Fe	Provincia	2011	1.566.967	21,77	67,73	—	10,50
Rosario	Municipio	2011	403.979	12,75	87,25	—	—

FUENTE: Datos publicados por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

identificación parcelaria. En la mayoría de las jurisdicciones, los catastros dependen del área de recaudación tributaria, aunque en ocasiones dependen del área que regula el desarrollo urbano, como en el caso de la CABA.

La información se actualiza mediante planos de mensura, declaraciones juradas de propietarios, inspecciones, cruce con base de datos municipal e imágenes satelitales. En las jurisdicciones analizadas en este capítulo, la información está digitalizada, ya sea en formato CAD o SIG, y la mayoría de las jurisdicciones poseen relevamientos aerofotogramétricos – que, por ser más costosos, están más desactualizados – e imágenes satelitales de fechas más recientes.

Por lo general, los municipios también poseen sus propios catastros, siendo los que primero tienen conocimiento de las modificaciones edilicias y del entorno de las parcelas. Sin embargo, este desdoblamiento duplica los esfuerzos de coordinación con una intensidad mayor a la deseable, y, por ello, la celebración de acuerdos entre los catastros provinciales y los municipales permitiría lograr un trabajo coordinado (De Cesare y Lazo Marín, 2008).

“Así, las provincias organizan sus catastros territoriales para identificar parcelas en sus aspectos físicos, económicos y jurídicos, utilizando los datos para la definición de la política tributaria. Paralelamente, los municipios organizan sus catastros urbanos con el fin principal de fiscalizar el cumplimiento de normas de planeamiento, principalmente en lo que se refiere a la subdivisión del suelo, utilizando los datos para definir la política de cobro de las tasas por servicios” (Erba, 2008:20).

Valuación de inmuebles

La metodología de valuación utilizada debe tener base técnica para que pueda lograrse un correcto justiprecio que contribuya a la equidad fiscal. Son objeto de justiprecio, entre otros, el suelo, sus características, uso, capacidad productiva y las mejoras que contenga.

La valuación fiscal la establece la jurisdicción que administra el tributo, salvo en circunstancias temporales. Por ejemplo, la ciudad de Salta aún utiliza las valuaciones provinciales para la determinación del recientemente transferido Impuesto Inmobiliario Urbano hasta que conforme sus propias valuaciones. En todos los casos analizados, el valor resulta de la sumatoria de la valuación de la tierra y la valuación de las mejoras. Aunque no existe una metodología uniforme o estándar, las diferentes jurisdicciones utilizan métodos y técnicas similares, mediante los cuales se obtienen el valor de la tierra y las mejoras por el método separativo.

Para la obtención del valor unitario de la tierra, el método más utilizado es el comparativo directo. El proceso en general se realiza obteniendo los

valores unitarios de la tierra libre de mejoras mediante el relevamiento de muestras de mercado, que se homogenizan y se extrapolan a cada cuadra o a zonas homogéneas. También se utilizan métodos indirectos para la obtención del valor de la tierra rural o afectada a alguna actividad productiva en especial. Para la determinación del valor de la construcción, el método más utilizado es el de reposición depreciado, según tipo, destinos, antigüedad y estado de conservación de la construcción. Para determinar los valores unitarios según categoría y tipología de la construcción se suelen utilizar cómputos métricos y presupuestos según clases de inmuebles semejantes.

De acuerdo a la información disponible sobre un grupo de jurisdicciones (ver tabla 2.4), la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción con mayor cantidad de unidades catastrales, casi 6,6 millones, cuyas valuaciones suman US\$94.400 millones. Le siguen en importancia la provincia de Córdoba, la CABA y la provincia de Santa Fe, con más de 1,5 millón de unidades catastrales en cada jurisdicción. En el resto de las jurisdicciones, las unidades catastrales no superan los 600.000 inmuebles.

TABLA 2.4*Inmuebles catastrados y nivel promedio de las valuaciones, 2011*

Jurisdicción		Unidades catastrales	Suma del valor de las valuaciones (en millones de US\$)	Nivel de valuación (porcentaje con respecto al mercado)
Nombre	Tipo			
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Distrito federal	1.787.286	39.746,68	20,00
Buenos Aires	Provincia	6.591.697	94.434,07	80,00
La Matanza	Municipio	363.338	5.625,53	—
Morón	Provincia	130.186	29,61	9,63
Tigre	Municipio	126.532	5.992,89	—
Córdoba	Provincia	1.942.014	8.842,22	—
Córdoba	Municipio	490.748	26.709,57	80,00
Mendoza	Provincia	563.241	4.125,06	8,75
Neuquén	Provincia	207.009	4.149,42	24,33
Río Negro	Provincia	267.754	4.843,40	20,00
Salta	Provincia	17.228	609,09	5,33
Santa Fe	Provincia	1.566.967	8.923,45	8,00
Rosario	Municipio	403.979	8.319,31	32,00

FUENTE: Datos publicados por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Facturación del impuesto

En todas las jurisdicciones analizadas, la liquidación administrativa del tributo se realiza una vez determinada la obligación tributaria, que está conformada por la información aportada por el sujeto pasivo, terceros y/o datos que posea la propia administración. Esta liquidación es título suficiente para la intimación del pago. El impuesto es facturado periódicamente, según los ciclos de actualización de las características físicas de las propiedades, de acuerdo a lo establecido en cada código tributario. La facturación puede ser mensual o bimensual. En la mayoría de las jurisdicciones la factura es enviada por correo postal al domicilio del sujeto pasivo.

Recaudación y cobro del impuesto

En todas las jurisdicciones analizadas, los medios de pago del impuesto son variados. Este puede recaudarse en efectivo, mediante cheques, por giro postal o bancario, en múltiples bocas de cobro, tales como sucursales bancarias habilitadas, canales de cobranza privados extrabancarios, débito automático, pago por internet, etc. Es probable que en jurisdicciones menores los medios de pago sean más limitados.

Como medidas de cobro coactivo a nivel administrativo se emiten notificaciones individuales y/o masivas a los domicilios de los contribuyentes. En algunas jurisdicciones, las notificaciones se publican en medios de circulación pública u oficiales y, en otras, se publican además nóminas de deudores. En el nivel judicial, el cobro de tributos se efectúa por juicio ejecutivo regulado por los Códigos de Procedimiento Civil y Comercial de la jurisdicción provincial correspondiente.

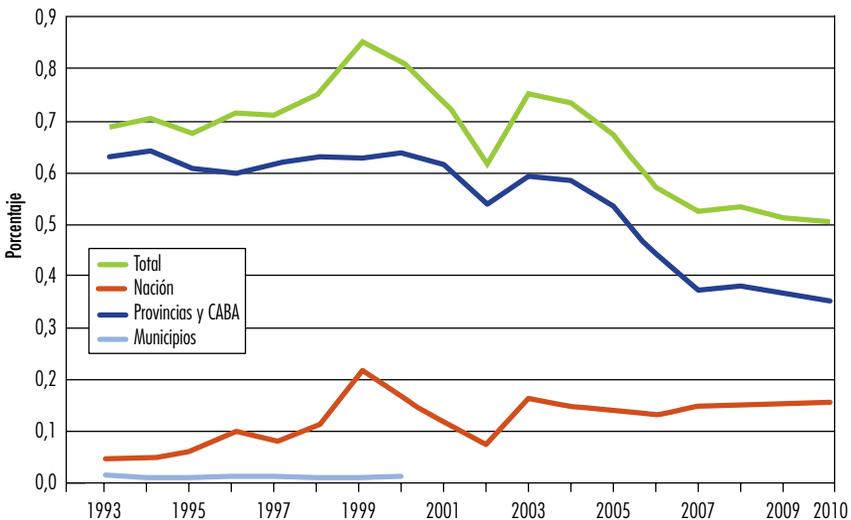
2.6 Evaluación del desempeño del impuesto

En términos generales, la recaudación de los tributos que gravan la propiedad inmobiliaria ha disminuido su participación tanto en relación el Producto Interno Bruto (PIB) como a los ingresos totales de las jurisdicciones que lo aplican.

Actualmente gravan la propiedad inmueble los impuestos nacionales sobre bienes personales y transferencias onerosas, el impuesto inmobiliario administrado por la CABA y las 23 provincias y el impuesto inmobiliario administrado por los municipios a los cuales les fue transferido el impuesto inmobiliario urbano. Al analizar los diversos tributos se observa que, en los últimos años de la década de 1990, representaron valores cercanos al 0,70 por ciento del PIB, ascendiendo al 0,85 por ciento en 1999, para bajar hasta el 0,50 por ciento en 2010. En el nivel del gobierno nacional, la recaudación de tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria

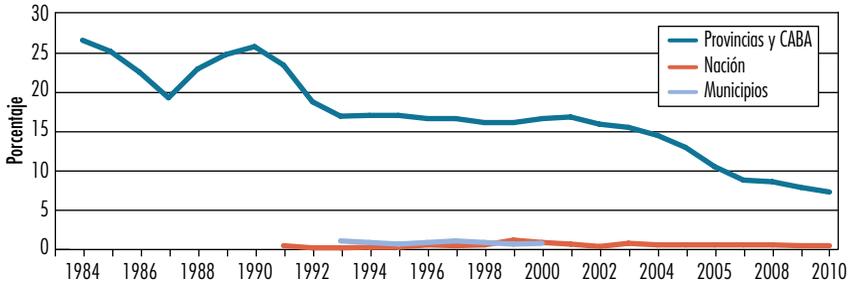
aumentó su participación desde el 0,05 por ciento durante los años 1990 al 0,15 por ciento en la década de 2000, y se observó una disminución, aparentemente circunstancial, durante la crisis económica de fines de 2001. En las provincias, sin embargo, la disminución ha sido más importante, desde valores superiores al 0,60 por ciento durante la década de los años 1990 al 0,35 por ciento en el año 2010 (ver figura 2.2).

Un estudio referido a la provincia de Buenos Aires encontró que durante los dos últimos siglos el impuesto a los ingresos brutos ha ido sustituyendo a otros tributos provinciales como fuente de financiamiento, especialmente al impuesto inmobiliario (Porto et al., 2012). En 1885 los ingresos en concepto de impuesto inmobiliario representaban casi el 60 por ciento de los ingresos tributarios de las provincias mientras que el impuesto a los ingresos brutos representaba poco más del 20 por ciento. En 1955 los ingresos por ambos impuestos se equipararon y desde esa época el impuesto inmobiliario fue disminuyendo su participación, salvo en algunos períodos puntuales (Porto et al., 2012). Esto mismo puede verificarse en el resto de las 24 jurisdicciones subnacionales. Entre 1984 y 2010, mientras la participación del impuesto inmobiliario en los ingresos tributarios totales de las provincias y CABA cayó del 27 por ciento al 7 por ciento (ver figuras 2.3 y 2.4), el impuesto a los ingresos brutos aumentó del 52 por ciento al 74 por ciento. En general, el impuesto



2.2 Impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria en PIB (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la Dirección de Cuentas Nacionales y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.



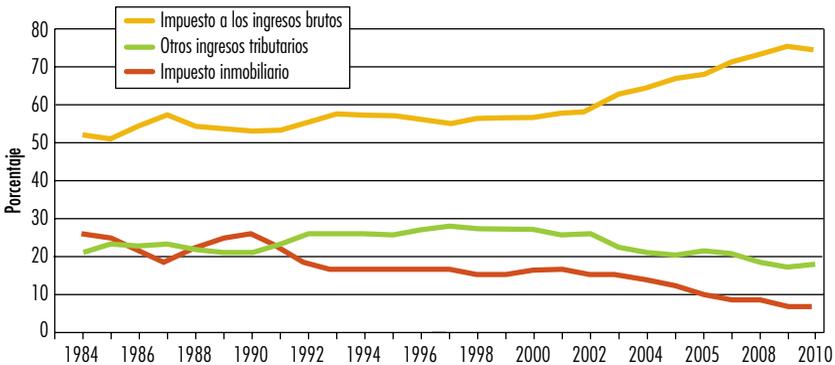
2.3 Participación de los impuestos que gravan la propiedad inmueble en los ingresos tributarios de la jurisdicción (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Dirección de Cuentas Nacionales y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

predial ha perdido espacio comparado con los impuestos sobre la actividad económica.

La recaudación conjunta de los casos analizados en mayor profundidad, como son las jurisdicciones de la CABA y las de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y Santa Fe, representa cerca del 90 por ciento de la recaudación total en todas las provincias en 2010 (ver series de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

En todos los casos, la participación porcentual de la recaudación en concepto de impuestos a la propiedad inmobiliaria ha disminuido de manera sustancial en la última década. Destacan los casos de las provincias de Córdoba y Santa Fe, donde el impuesto inmobiliario pasó de



2.4 Ingresos tributarios en las provincias argentinas según tipo de tributos

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

TABLA 2.5

Participación de impuestos que gravan la propiedad inmueble en los ingresos tributarios de la jurisdicción en las provincias analizadas (%)

Participación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Santa Fe	24%	24%	24%	18%	18%	14%	13%	10%	9%	8%	11%
CABA	18	19	19	17	16	14	10	8	12	11	8
Córdoba	24	23	21	27	24	18	16	13	12	9	8
Mendoza	13	14	11	13	13	11	10	10	8	8	7
Buenos Aires	15	15	14	14	14	14	11	9	8	7	7
Neuquén	8	9	7	6	6	4	6	5	4	5	5
Río Negro	16	16	17	14	13	11	11	9	7	6	5
Salta	4	3	5	4	5	2	2	2	1	1	1
Total	17	17	16	15	14	13	11	9	9	8	7

FUENTE: Elaboración de la autora con base en datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

representar un cuarto de la recaudación total en cada una de las jurisdicciones a representar un 8 por ciento en 2009. Esta participación aumentó hasta el 11 por ciento en Santa Fe y disminuyó hasta el 7 por ciento en Córdoba (ver tabla 2.5). Ambas provincias aplicaron políticas de actualización del impuesto inmobiliario con diferentes resultados, como puede leerse más adelante.

2.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

Recientemente, algunas provincias han implementado reformas en el impuesto inmobiliario, con los objetivos de aumentar la recaudación por este concepto y otorgar mayor progresividad al sistema tributario. En algunos casos se actualizaron las plantas de valores, en otros se aplicaron coeficientes de actualización a las valuaciones existentes, en otros se modificaron los sistemas de alícuotas, y en otros se aplicaron modificaciones combinadas.

En la provincia de Buenos Aires en 2007 se aplicó gradualmente el reavalúo de la tierra libre de mejoras realizado en 2005 hasta aplicarse el 90 por ciento del valor en 2012. El impuesto mejoró sensiblemente su desempeño en 2012, ya que creció el 61 por ciento con respecto a 2011. Sin embargo, este esfuerzo sirvió únicamente para detener la caída de los ingresos por concepto de este impuesto (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, DNCFP 2013).

En 2009 se actualizaron los valores fiscales de Neuquén mediante consultas a referentes de los municipios y de las cámaras inmobiliarias de la provincia, y también se definieron zonas homogéneas de valuación y valores promedio de mercado para cada una de ellas. Estos valores se sometieron a oposición durante 30 días antes de ser aplicados (Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial de la provincia de Neuquén www.dpcneuquen.gov.ar/consultas_valu.asp).

En la provincia de Santa Fe hubo dos reformas, en 2010 y 2012. Para el inmobiliario urbano se aplicaron, de manera simultánea, coeficientes uniformes de actualización y topes al incremento del impuesto hasta el 200 por ciento con respecto a 2009 y hasta el 75 por ciento con respecto a 2011. Para el inmobiliario rural se aplicaron incrementos directos del impuesto. En 2012 se implementaron además adicionales a grandes propietarios rurales. El mayor incremento de la recaudación se observó en 2010, un 111 por ciento con respecto a 2009 (DNCFP).

En la provincia de Córdoba también se aplicaron desde 2010 coeficientes de actualización del 170 por ciento en 2010, del 30 por ciento en 2011 y del 40 por ciento en 2012. En cambio, el impuesto inmobiliario rural no presentó modificaciones importantes. El impuesto tuvo incrementos moderados hasta un máximo de un 43 por ciento en 2012 con respecto a 2011 (DNCFP).

No obstante las reformas realizadas en las jurisdicciones provinciales más importantes, el aumento de lo recaudado en materia de impuesto inmobiliario apenas alcanzó para mantener o aumentar levemente la participación del impuesto inmobiliario en los ingresos tributarios totales de las provincias, sin llegar a compensar el fuerte debilitamiento de la participación de este impuesto en los ingresos totales de las jurisdicciones.

Entre las jurisdicciones municipales, la ciudad de Córdoba realizó en 2008 un reavalúo inmobiliario integral por medio del cual se actualizó el valor de la tierra después de 24 años y el valor de las mejoras después de 15 años. La base fiscal anterior generaba una recaudación poco importante y distribuía la carga fiscal de manera inequitativa, al estar la mayoría de los inmuebles tributando cuotas mínimas. Los valores de 2008 se aplicaron gradualmente hasta llegar a aplicar el 100 por ciento del valor de 2008 en el año 2010; además, desde ese año se aplican coeficientes de actualización por zonas de hasta un máximo de 1,844 por ciento en las zonas más valorizadas (Ordenanza Tarifaria Anual 2014, art. 6). Las valuaciones fiscales alcanzaron valores cercanos a los del mercado, lo que supuso un incremento substancial de la recaudación.

El dato más importante que se observa de lo expuesto en este capítulo es sin duda el debilitamiento del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos, tanto con respecto al PIB como a los ingresos tributarios de las

jurisdicciones. Si bien algunas jurisdicciones realizaron importantes esfuerzos técnicos y políticos al actualizar sus impuestos inmobiliarios, estos no han logrado aún la recuperación de su papel como fuente de financiamiento local.

Aunque existen diversos factores, a manera de hipótesis encontramos particularmente dos: uno de carácter técnico y otro de carácter político. En primer lugar, el factor técnico puede estar relacionado con la complejidad del esfuerzo técnico que implica la actualización de las valuaciones fiscales de los inmuebles, en particular si se lo compara con el mecanismo de actualización casi automática utilizado para el mantenimiento de la base fiscal del impuesto a los ingresos brutos, que adquirió una gran impulso debido a la reactivación de la economía. En segundo lugar, el factor político tiene que ver con el reparto inconcluso de la soberanía tributaria sobre este impuesto entre las diversas jurisdicciones, al estar parcialmente descentralizado en algunas jurisdicciones o en algunas competencias sobre el impuesto. Esto a su vez provoca una competencia sobre la misma base fiscal y una dispersión de los esfuerzos tanto en las provincias como en los municipios (Molinatti, 2011).

Referencias bibliográficas

- AFIP. 2000. "Cuadro Recaudación según la Materia Gravada: Impuestos sobre la propiedad, años 1932 a 2000". Anuario de Estadísticas Tributarias, Administración Federal de Ingresos Públicos.
- Ameriso, Claudia, Élica Benitez, Claudio Ferullo, Marina Francescutti, Graciela Gagliardini, Georgina Maceratesi, y Alejandrina Tapia. 2007. "La propiedad inmobiliaria como fuente de ingresos para el desarrollo municipal". Duodécimas Jornadas sobre Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Anlló, Guillermo, Bernardo Kosacoff, y Adrián Ramos. 2007. "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007". En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002–2007*, ed. Bernardo Kosacoff. Buenos Aires, Argentina: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL. Publicación de Naciones Unidas. www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01675.pdf
- Arroyo, Eduardo. 2012. *Principio de no confiscatoriedad*. Apuntes de la Cátedra A. Derecho Tributario. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Mimeo. <http://aulavirtual.derecho.proed.unc.edu.ar/course/view.php?id=146>
- Benegas Lynch, Alberto, y Roberto Dania. 2001. "Sistemas tributarios: un análisis en torno al caso argentino". En *Reformas Tributarias en América Latina*, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, CIEDLA (agosto).
- Cetrángolo, Óscar, y Juan Carlos Gómez Sabaini. 2009. "La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos". Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 84.

- Santiago de Chile: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL (agosto). Publicación de Naciones Unidas. www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/37174/MD_84.pdf
- De Cesare, Cláudia, y José Francisco Lazo Marín. 2008. “Impuestos a los patrimonios en América Latina”. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 66. Santiago de Chile: Comisión para América Latina y el Caribe, CEPAL (mayo). Publicación de Naciones Unidas. www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01834.pdf
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, DNCFP. 2013. “Política tributaria provincial: avances en el impuesto inmobiliario”. Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/pdf_documentos/Politica_tributaria_provincial_avances_en_el%20Impuesto_Inmobiliario.pdf
- Erba, Diego, y Hugo Zingaretti. 2008. “El catastro territorial en la República Argentina”. En *El catastro territorial en América Latina y el Caribe*. Revisado por Diego Erba. Cambridge, Estados Unidos: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- Kostzer, Daniel, Bárbara Perrot, y Soledad Villafañe. 2006. *Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, SSPTYEL. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
- Menéndez Moreno, Alejandro. 2008. *Derecho financiero y tributario. Parte general. Lecciones de cátedra*, 10.ª edición. España: Lex Nova.
- Molinatti, Catalina. 2008. “Tributos inmobiliarios y federalismo fiscal en la Argentina”. 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina (17–19 de septiembre).
- _____. 2011. “Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso”. En *Revista Actualidad Económica XXI* 73: 11–25. Córdoba, Argentina: Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (enero–abril). <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/acteconomica/article/viewFile/3982/3815>
- Novelli, Mariano Horacio. 2007. “Los principios generales de la tributación en la constitución argentina”. En *Crónica tributaria* 122: 121–136.
- Observatorio de Políticas Públicas, OPP. 2011. “Los ingresos fiscales generados por las provincias. Período 1990–2010”. Argentina: Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Secretaría de Gabinete de Ministros.
- Porto, Alberto, Marcelo Garriga, y Walter Rosales. 2012. “Determinantes de una estructura tributaria. Estudio de un caso”. 45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina (19–21 de septiembre). <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/ediciones-antiores/analespublicaciones/ano-2012-45-jifp/>
- Villegas, Héctor B. 2001. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 7.ª edición, ampliada y actualizada. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

BRASIL

CLÁUDIA M. DE CESARE

Con aproximadamente 192 millones de habitantes y una extensión territorial de 8.514.876,6 km², Brasil es el quinto país más grande del mundo. La República Federal de Brasil (República Federativa do Brasil) está formada por el gobierno federal, estados, distrito federal y municipios. En la actualidad el país está dividido en 5.565 municipios distribuidos en 26 estados y el distrito federal de Brasilia. Se trata de un país presidencialista y multipartidista.

Brasil ocupa aproximadamente el 48 por ciento del área de América del Sur, haciendo frontera con diversos países: Argentina, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Guyana. La densidad demográfica del país es relativamente baja, en promedio y aproximadamente de 22,6 habitantes/km². Sin embargo se observa alta densidad de ocupación del territorio en las grandes ciudades. Por ejemplo, varias capitales poseen más de 7.000 habitantes/km², incluyendo Fortaleza, São Paulo, Belo Horizonte y Recife (IBGE: Censo de 2010).

La velocidad de crecimiento de la población está disminuyendo progresivamente. Debido al continuo descenso de natalidad en el país, la tasa promedio geométrica de crecimiento anual pasó del 1,64 por ciento en el período de 1991 a 2000, al 1,17 por ciento en el período de 2000 a 2010 (IBGE: Censo de 2010). Por el contrario, la proporción de habitantes que

viven en espacios urbanos está aumentando significativamente: la población urbana creció del 45 por ciento al 84 por ciento de 1960 a 2010.

La economía brasileña ha crecido moderadamente en los últimos años. La tasa de crecimiento económico fue del 2,7 por ciento en 2011, del 1 por ciento en 2012 y del 2,3 por ciento en 2013. De acuerdo con los datos divulgados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, IBGE), el crecimiento previsto para 2014 es también moderado, inferior al 2 por ciento.

Según la Síntesis de Indicadores Sociales (Síntese de Indicadores Sociais), el país alcanzó en 2011 la menor desigualdad de ingresos en 30 años. Con base en datos del Censo e Investigación Nacional de Muestras de Domicilios (Censo e Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios), el IBGE observó una disminución de la brecha entre brasileños ricos y pobres: de 2001 a 2011, los ingresos del 20 por ciento de los más ricos se redujeron del 60 por ciento al 57,7 por ciento del total. Este resultado tiene su origen en algunas mejoras sociales realizadas en el país, incluyendo el Programa Bolsa Familia (Programa Bolsa-Família) y Programa nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), entre otras iniciativas. Estas medidas, sin embargo, todavía son insuficientes, considerando el tamaño y la magnitud de la desigualdad. Es decir, el país continúa estando entre los más desiguales del mundo. De acuerdo al IBGE 2014, el 40 por ciento de la población más pobre gana apenas el 11 por ciento de la riqueza nacional.

La tributación en Brasil, junto con Argentina, es la más alta de América Latina. En 2012 la carga tributaria fue del 35,85 por ciento del PIB (Receita Federal, 2013). Afonso y Castro (2013) alertan de que, aunque la tributación de los gobiernos subnacionales, estados y municipios pueda ser considerada elevada en el contexto latinoamericano (alrededor de 11 por ciento del PIB), el desequilibrio fiscal es también más elevado que el promedio de la región.

Normalmente, casi el 70 por ciento de los ingresos municipales se originan en las transferencias intergubernamentales. Los ingresos tributarios contribuyen con una cuota inferior al 20 por ciento para el financiamiento municipal. El impuesto que incide sobre los inmuebles urbanos (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, IPTU) es la segunda principal fuente tributaria propia de los gobiernos municipales. Actualmente se observa una reducción de su participación en el financiamiento municipal: el ingreso proveniente del IPTU representaba 42 por ciento de los tributos propios en 2000 y en 2012 pasó a representar 23 por ciento (Receita Federal, 2001 y 2013). La principal fuente tributaria municipal es el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, ISS), que

contribuyó con el 48 por ciento de la recaudación tributaria propia en 2012 (Receita Federal, 2013). En 2012 el crecimiento del ingreso total de los municipios brasileiros fue del 8,3 por ciento en términos reales. En términos de tributos propios, el IPTU representó el menor crecimiento (5,7 por ciento). La tasa de crecimiento real del resto de los tributos propios en 2012 fue de 9,5 por ciento para el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Inmuebles (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) (ITBI), 6,4 por ciento para las tasas, y 11,8 por ciento para el ISS (Frente Nacional dos Prefeitos, FNP, 2013).

El impuesto que incide sobre los inmuebles rurales es de competencia tributaria del gobierno federal. La Enmienda Constitucional 42/2003 autorizó al gobierno federal a transferir, por medio de un acuerdo, la fiscalización y cobro del impuesto sobre la propiedad territorial (Imposto sobre a Propriedade Territorial, ITR) a los municipios que así lo quisieran (art. 153, 4.º, inc. III, Constitución Federal). Una de las ventajas es que se destina el 100 por ciento del ingreso recaudado a los municipios, en vez del 50 por ciento que está determinado en el artículo 158, II, Constitución Federal. Otra de las ventajas es la de mejorar el control de la administración pública municipal sobre el territorio. En el contexto fiscal, la recaudación del ITR es extremadamente baja, representando en torno de 0,01 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Aunque las consecuencias efectivas son cuestionables, el ITR fue estructurado con el propósito esencialmente extrafiscal de promover el aprovechamiento eficiente de la tierra rural.

En suma, la larga tradición en tributación inmobiliaria en Brasil contrasta con el bajo desempeño del impuesto como instrumento fiscal, perjudicando en consecuencia sus efectos regulatorios. En la última década, el IPTU e ITR recaudaron juntos entre 0,44 por ciento, en 2008, y 0,49 por ciento, en 2012, del PIB. Más allá de que se observan crecimientos marginales desde 2010, la baja relevancia de estos impuestos compromete el financiamiento municipal, perjudicando la gestión territorial y el uso racional de la tierra. Utilizando diferentes metodologías, De Cesare et al. (2014) estimó que el potencial de recaudación del IPTU está entre el 1 por ciento y 1,2 por ciento del PIB. Esta estimación fue realizada a través del análisis de conglomerados (*clusters*) de los municipios según su desempeño económico y el ingreso familiar, y de la estimación del potencial de recaudación de cada grupo con base en su mejor desempeño interno sin tomar en cuenta resultados atípicos.

Este capítulo presenta un breve estudio sobre las características determinantes del IPTU en Brasil, su objetivo fiscal y su papel potencial como instrumento de política urbana. A través de un abordaje crítico, se busca enfatizar los aciertos en el diseño tributario establecido en el país, así como los obstáculos legales y jurídicos ante el fortalecimiento del

impuesto, originados por la posición desfavorable al fortalecimiento del IPTU por parte de los tribunales superiores en los últimos 20 años.

A través de análisis previos desarrollados con base en datos puestos a disposición por el Tesoro Nacional sobre una muestra que incluía prácticamente a la totalidad de los municipios brasileños, se ilustra la heterogeneidad en el desempeño del impuesto a nivel municipal. Serán examinadas particularidades en la institución y administración del IPTU, considerando como base la investigación del Instituto Lincoln, la cual fue realizada con base en información detallada, recopilada entre 2003 y 2012, de aproximadamente 40 municipios brasileños.¹

3.1 Antecedentes y descentralización

Brasil es un país con una larga tradición en tributación inmobiliaria. La Décima Urbana fue instituida por la Corona Real Portuguesa en 1808. Inicialmente era aplicada una alícuota del 10 por ciento sobre la renta líquida extraída de los inmuebles urbanos, equivalente al alquiler efectivamente pagado o al valor de alquiler estimado en el caso de inmuebles ocupados por sus propietarios. En un principio el impuesto fue establecido en Rio de Janeiro, y se extendió rápidamente a otras ciudades ubicadas a orillas del mar. De acuerdo con la Prefectura de Rio de Janeiro (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2008), la recaudación de este impuesto fue descentralizada a las provincias en 1834. El nombre del impuesto fue sustituido por “impuesto sobre predios” en 1873 y por “impuesto predial” en 1881. Además de esto, fue instituida la tributación sobre la transferencia de inmuebles (Serviços de Impostos de Sua Alteza), aplicándose inicialmente una alícuota de 10 por ciento (Licencia 3/1809).²

En 1891, la primera Constitución Republicana adoptó para el país el régimen federal, transformando en estados a las provincias del imperio. Entre otros tributos, el ingreso tributario de los estados estaba compuesto por dos impuestos al patrimonio inmobiliario: (i) el impuesto sobre inmuebles rurales y urbanos, que introdujo en el país la tributación sobre la tierra; y (ii) el impuesto sobre la transmisión de propiedad.

La Constitución de 1934 transfirió a los municipios el derecho de imponer tributos por los inmuebles urbanos. La viabilidad de recuperar inversiones públicas en infraestructura y equipamiento urbano por medio de la con-

¹ Alfnas, Aracajú, Belém, Belo Horizonte, Blumenau, Brasília, Cabo de Santo Agostinho, Camaçari, Campina Grande, Campinas, Campo Grande, Cascavél, Chá Grande, Curitiba, Diadema, Florianópolis, Goiânia, Gravataí, Guaxupé, Governador Valadares, Jaboatão dos Guararapes, João Pessoa, Joinville, Juiz de Fora, Limeira, Mauá, Olinda, Piracicaba, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Varginha y Vitória da Conquista

² Alvará de 3 de junio de 1809.

tribución por mejora fue, también, garantizada a los municipios en aquellas situaciones en las cuales dichas inversiones públicas tenían como resultado una valorización inmobiliaria. La competencia de tributar la transferencia de bienes inmuebles se mantuvo a nivel de los estados. La Enmienda Constitucional 65/1961 otorgó a los municipios la competencia de tributar la transmisión de inmuebles entre vivos y la propiedad sobre la tierra rural. Sin embargo, estos derechos volvieron a los estados y al gobierno federal respectivamente mediante la Enmienda Constitucional 18/1965.

La Constitución Federal de 1988 supuso el marco del proceso de descentralización en Brasil. Fue una decisión pionera la de promover a los municipios a unidades federales autónomas, juntamente con los estados y el Distrito Federal. Cada municipio cuenta con un gobierno independiente, cuyo alcalde es electo de forma directa para ejercer sus funciones por un mandato de cuatro años. El Poder Legislativo municipal (Cuerpo de Concejales) está formado por concejales electos de forma directa por el mismo período que el alcalde, y son responsables de la toma de decisiones legales en materias relacionadas exclusivamente con temas de interés local.

Al contrario que el resto de los miembros de la Federación, los municipios carecen de representación en el Congreso Nacional y en el Poder Judicial. O sea, que las resoluciones sobre asuntos de carácter local, incluyendo el tema tributario, son ejercidas por el Poder Judicial de los estados. Los recursos especiales al Superior Tribunal de Justicia (STJ) están restringidos a aquellas decisiones que sean contrarias a un tratado o ley federal, y los recursos extraordinarios al Supremo Tribunal Federal (STF) están limitados a las decisiones contrarias a la Constitución Federal de 1988. Ambos son recursos de tercera instancia.

Si bien existen algunas debilidades en el modelo de federación adoptado, el reconocimiento de los municipios como entes federados en la Constitución Federal de 1988 representó un marco importante en la autonomía financiera municipal en lo que respecta a la institución y gestión de instrumentos tributarios.

3.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

Los tributos de competencia municipal están determinados por la Constitución Federal en los siguientes términos en relación a los tributos patrimoniales:

- Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU), artículo 156, I.
- Impuesto sobre la transmisión entre vivos, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o acceso físico, y de los derechos

reales sobre inmuebles excepto los de garantía, así como la cesión de derechos relacionados con estas transmisiones (ITBI), artículo 156, II. No obstante, los estados continuaron siendo responsables de la tributación de transmisión por herencia y donaciones.

- Contribución de mejora como consecuencia de obras públicas, artículo 145, III.

Como ya se ha comentado, la Enmienda Constitucional 42/2003 autorizó al gobierno federal a transferir mediante un acuerdo la fiscalización y cobro del ITR a los municipios que así optaren. Un número insignificante de municipios hizo uso de este mecanismo, posiblemente debido a su baja importancia como fuente de ingresos, considerando la estructura impositiva vigente.

En lo que respecta al IPTU, aplicado para fines fiscales, la Enmienda Constitucional 29/2001 autorizó la institución de alícuotas progresivas según el valor del inmueble y selectivas de acuerdo a la localización y uso del inmueble.

El marco tributario del país está establecido por el Código Tributario Nacional (CTN), responsable de definir las normas generales tributarias y disposiciones básicas para la institución de los diferentes tributos. Es el CTN el que establece el hecho generador, la base de cálculo y el sujeto pasivo del IPTU. El resto de sus elementos son establecidos por ley y decretos municipales. Frecuentemente se aplican instrucciones normativas para regular prácticas y procedimientos internos.

Una de las principales innovaciones de la Constitución Federal de 1988 fue la introducción de un capítulo sobre política urbana, en el que se identifica al municipio como el ente federal responsable de la promoción de la política urbana, la cual debe ser establecida de forma que asegure función social a la propiedad urbana. Este capítulo fue reglamentado a nivel federal en 2001 a través del Estatuto de las Ciudades (Ley 10.257/2001), lo cual representa un importante avance en la búsqueda de ciudades más democráticas y comprometidas con la inclusión social.

Ciertamente, el Estatuto de las Ciudades refuerza la supremacía del interés colectivo sobre el individual. Su larga lista de directrices incluye la justa distribución de los beneficios y gravámenes como consecuencia del proceso de urbanización; la adecuación de los instrumentos de la política económica, tributaria y financiera, y de los gastos públicos con el objetivo de desarrollo urbano como forma de privilegiar el bien estar general y el goce de los bienes por las diferentes clases sociales; y la recuperación de las inversiones públicas responsables de la valorización de los inmuebles urbanos. De acuerdo con el Estatuto, la política urbana debe ser orientada

a ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana.

Por primera vez en la historia de Brasil, una ley formal busca aumentar la armonía entre las políticas fiscal y urbana. Algunos mecanismos clásicos, como el IPTU y la contribución por mejora, son reconocidos como instrumentos de política urbana junto con una serie de instrumentos que se enumeran a continuación:

- Loteo, edificación y uso obligatorio del suelo urbano no edificado, parcialmente utilizado o sin uso.
- IPTU con alícuotas progresivas a través del tiempo en caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos para loteo, edificación, y uso obligatorio hasta un límite máximo de 15 por ciento. Una vez pasados cinco años del cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de loteo, edificación o utilización, el municipio podrá proceder a la desapropiación del inmueble mediante pago en títulos de deuda pública.
- Derecho de superficie, definido como el derecho concedido por el propietario a otros de utilizar el suelo, subsuelo o espacio aéreo relacionado al terreno, por un tiempo determinado o indeterminado, en condiciones preestablecidas, mediante escritura pública inscrita en el Registro Público de Inmuebles.
- Orogamiento oneroso del derecho a construir, el cual sirve para promover la densificación más intensa de algunas regiones de la ciudad, por ejemplo, en áreas donde la infraestructura urbana está parcialmente utilizada. Este instrumento representa el “divorcio” entre el derecho de propiedad y el derecho de construir.
- Transferencia del potencial de construcción, según la cual se garantiza al propietario del inmueble (urbano, privado o público) a ejercer en otro local o a reforzar, mediante escritura pública, el derecho de construir según lo previsto en el plan maestro o en la legislación urbana de origen, principalmente en situaciones de desapropiación y/o restricción del uso del inmueble.
- Operaciones urbanas consorciadas, con el objetivo de promover transformaciones urbanas estructurales, mejoras sociales y la valoración ambiental de áreas urbanas, con la coordinación del Poder Público municipal y la participación de los propietarios, inquilinos, usuarios permanentes e inversionistas privados.

Aunque estos instrumentos no hayan sido creados para recaudar recursos, su potencial de generar ingresos públicos no puede ignorarse. Por ejemplo, en la ciudad de Porto Alegre, el uso de la transferencia de potencial de construcción para compensar las desapropiaciones necesarias para el desarrollo de la Avenida 3.^a Perimetral, de 12 km de longitud, dio como resultado la economía de US\$60 millones aproximadamente para las arcas públicas. La ciudad de São Paulo tuvo un crecimiento de R\$1.690 millones con la venta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción³ (CEPAC) en 2012 en relación al año anterior. De acuerdo con Sandroni (2013), la emisión de CEPAC en cuatro operaciones urbanas generó R\$5.700 millones al municipio.

3.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

Las alícuotas para la institución del IPTU, así como aquellas aplicadas a los demás tributos municipales, se establecen por ley municipal. Este derecho es un factor preponderante para garantizar la autonomía fiscal de los municipios, así como para la formulación de un sistema tributario adecuado a los objetivos fiscales establecidos en la esfera municipal. Asimismo, el municipio puede establecer exenciones y otros beneficios fiscales. Como ya se apuntó, la base de cálculo, el hecho generador y el sujeto pasivo son establecidos a nivel nacional, lo cual significa que son reglas uniformes en todo el país.

De acuerdo al artículo 142 del CTN, la autoridad administrativa es quien tiene la competencia de constituir el crédito tributario a través de la determinación (procedimiento administrativo para verificar la ocurrencia del hecho generador de la obligación correspondiente, determinar la materia de tributación, calcular el valor del debido tributo, identificar al sujeto pasivo, y si fuese necesario, proponer la aplicación de la debida penalidad) del impuesto. Por lo tanto, en teoría, los municipios son completamente responsables de la facturación y administración de los tributos que les competen.

Sin embargo, el STJ estableció, mediante el Precedente Judicial 160/1996, que cualquier aumento en el valor del IPTU por encima de la inflación debe ser establecido por ley y, en consecuencia, pasó a resultar obligatoria la aprobación, por parte del Poder Legislativo municipal de los valores de revaluación de inmuebles para fines tributarios. Este

³ Títulos inmobiliarios emitidos por la Prefectura de São Paulo, a través de la SP Urbanismo, utilizados como medio de pago en contraparte para el otorgamiento del Derecho Urbanístico Adicional dentro del perímetro de una Operación Urbana de Consorcio, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida urbana. En otras palabras, los CEPAC son un instrumento creado por la ley para el financiamiento de las operaciones urbanas.

Precedente Judicial es el resultado de la interpretación del artículo 97, que trata la necesidad de ley para el aumento de los tributos. El párrafo 2.º de este artículo dispone que no constituye aumento del tributo la actualización del valor monetario de la respectiva base de cálculo.

Aunque este sea un artículo genérico, es decir, válido para cualquier instrumento tributario, el IPTU constituye, de manera injustificada, el único impuesto en Brasil cuya mera actualización de base de cálculo necesita de la sanción del Poder Legislativo.

Aparentemente, hay una confusión – casual o intencional – entre el aumento de la base de cálculo y su actualización. Por tratarse de un impuesto cuya base de cálculo es el valor del inmueble, su actualización efectiva se realiza de acuerdo con las variaciones observadas en el mercado inmobiliario en vez de, sencillamente, según los índices de inflación.

Por tratarse de un trabajo esencialmente técnico, exponer al juego político la valuación de los inmuebles para fines de determinación tributaria es improductivo. Los Poderes Legislativos municipales no poseen ninguna habilidad técnica para juzgar la calidad y equidad de estos trabajos, que de hecho no fueron concebidos para tal fin.

Sería más transparente y adecuado si, de forma semejante a los demás tributos, el Poder Ejecutivo Municipal tuviera la libertad de actualizar el valor de los inmuebles con fines tributarios periódicamente para cumplir el artículo 33 del CTN, que establece el valor como la base de cálculo del IPTU. La influencia política, para ser ejercida con legitimidad y legalidad por el Poder Legislativo municipal, debería estar limitada a intervenir en los elementos de política tributaria, como decidir sobre las alícuotas aplicadas, teniendo en cuenta el valor fiscal actualizado; establecer exenciones y/o concesiones tributarias; regular la aplicación escalonada de los eventuales aumentos del impuesto en el tiempo; etc. Es decir, la intervención debería ejercerse en la política tributaria, en vez de en las actividades técnicas.

Lo cierto es que existe un gran rechazo al cobro del IPTU en el país. Los municipios que tuvieron el coraje de actualizar el valor de los inmuebles para el cobro del IPTU en 2014, incluyendo São Paulo y Salvador, han venido enfrentando serias dificultades jurídicas. Recientemente, a pesar de la ley que aprueba la actualización del valor de los inmuebles, fueron tomadas acciones judiciales directas por inconstitucionalidad, básicamente en contra de las revaluaciones. Esas acciones fueron recibidas con simpatía por parte del Poder Judicial, que ha garantizado medidas cautelares para la suspensión del cobro del impuesto por los valores resultantes de los reavalúos. Basándose superficialmente en el argumento de incumplimiento de procedimientos formales en la aprobación de las leyes, la discusión real presente en estas acciones es de hecho limitar el aumento del IPTU y evitar su fortalecimiento.

3.4 Diseño tributario

Salvo en situaciones extraordinarias, la finalidad del IPTU es esencialmente fiscal, es decir, obtener recursos para costear los gastos públicos municipales. Sin embargo, este es un impuesto que tiene influencia en el uso y la ocupación de la tierra y por lo tanto sirve para la obtención de beneficios extrafiscales indirectos. La tabla 3.1 resume los principales elementos que definen el IPTU. La autonomía de los municipios en la formulación del modelo tributario alcanza a la definición de las alícuotas (tipo y *quantum*) e institución de exenciones y concesiones, como ya se explicó. Los otros elementos que definen el IPTU son establecidos por el CTN. En lo relacionado al criterio temporal, el IPTU es un impuesto recurrente determinado de forma anual, y su facturación se realiza normalmente al inicio de cada año con base en la situación del inmueble al 31 de diciembre del año anterior.

Hecho generador

La incidencia del IPTU es el resultado de las siguientes situaciones: ser propietario (la propiedad se caracteriza por el pleno derecho de uso, usufructo y disposición del bien, así como de recuperar este bien de quien injustamente lo posea), titular del dominio útil (el dominio útil se caracteriza por el derecho de uso y disfrute del bien, o de alinear este derecho, aunque el titular del dominio útil no puede disponer del bien) o ejercer la posesión (la posesión se manifiesta cuando alguien que no es el propietario actúa como si fuese) del bien inmueble, por naturaleza (tierra y sus componentes) o por acceso físico (construcciones incorporadas de carácter permanente). La incidencia del IPTU sobre la posesión está limitada a situaciones en las que se trate de posesión tranquila y pacífica, pasible de usucapión y de posesión “vieja” (caracterizada por la ocupación cuya duración sea igual o superior al período de un año y un día). Es decir, que no se encuadran en esta categoría la posesión por invasión en las cuales existe conflicto, la posesión clandestina (a escondidas) o la posesión precaria (inquilino y similares).

Su aplicación está limitada a bienes localizados en zona urbana (art. 32, 1.º, CTN), que, a efectos del impuesto, requiere la existencia de, como mínimo, dos de las siguientes mejoras construidas y mantenidas por el Poder Público: (i) acera con canal para agua pluvial; (ii) abastecimiento de agua; (iii) sistema de alcantarillado; (iv) red de iluminación pública; y (v) escuela primaria o centro de salud en una distancia máxima de tres km del inmueble. La ley municipal permite todavía considerar como urbanas áreas urbanizables, con registro de lotes aprobados por los órganos competentes, incluso cuando estén localizadas fuera del área de alcance de la zona urbana (art. 32, 2.º, CTN). La no incidencia del IPTU está reconocida por la jurisprudencia, con base en el artículo 15 del Decreto

TABLA 3.1
Elementos que definen el IPTU

Elemento	Concepto	IPTU
Hecho generador (Art. 32, CTN)	Es la descripción legal del hecho que resulta en el nacimiento de la obligación tributaria, es decir, donde se definen cuáles son las hipótesis que deben ocurrir para la incidencia del tributo.	Propiedad, dominio útil o posesión del bien inmueble, por naturaleza o acceso físico, localizado en la zona urbana del municipio.
Sujeto activo (Art. 156, I, Constitución Federal)	Es la persona jurídica de derecho público titular de la competencia para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria.	Municipio.
Sujeto pasivo (Art. 34, CTN)	Contribuyente, es decir, la persona obligada a pagar el tributo o la penalidad.	Propietario del inmueble, titular de su dominio útil, o su poseedor a cualquier título.
Base de cálculo (Art. 33, CTN)	Valor monetario que, junto con la alícuota, busca establecer el <i>quantum</i> a pagar.	Valor del inmueble, considerando la tierra y sus mejoras de carácter permanente.
Alícuota	Porcentaje aplicado sobre el valor de la base de cálculo para establecer el valor del impuesto a pagar.	Definida a nivel municipal por ley, pudiendo ser proporcional, diferenciada por el uso o localización, y progresiva.
Inmuntades (Art. 150, VI, Constitución Federal)	Forma de no incidencia del impuesto por eliminación constitucional de la competencia impositiva.	<ul style="list-style-type: none"> • Inmuebles que pertenezcan al Gobierno Federal, a los estados, Distrito Federal y a los municipios. Este beneficio se extiende a las autarquías y a las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, siempre que los inmuebles beneficiados estén vinculados a sus propósitos esenciales o a los que de ellos se originen. • Inmuebles de partidos políticos, incluidas sus fundaciones, entidades sindicales de trabajadores, instituciones de educativas y de asistencia social sin fines de lucro, siempre que estén vinculadas a sus fines esenciales o a los que de ellos se originen. • Templos de cualquier culto.
Exenciones	Dispensa legal del pago, concedido generalmente por interés social, sectorial o económico.	Definidas por la legislación municipal.

de Ley 57/1966, para inmuebles destinados a actividades agrícolas aunque estén ubicados en zonas urbanas.

Sujeto pasivo

El sujeto pasivo es una consecuencia del hecho generador, por lo tanto, la obligación de pagar el IPTU puede recaer en propietarios, titulares de dominio útil o poseedores. Es importante enfatizar que el inquilino y comodatario no pueden figurar como contribuyentes, dado que poseen el inmueble de forma precaria y transitoria. Es común, sin embargo, que la obligación de pagar el IPTU sea traspasada a los inquilinos mediante una cláusula en los contratos particulares de alquiler. Esta cláusula sólo tiene valor entre las partes contratantes y no tiene ninguna repercusión en la relación entre el fisco y el contribuyente.

Base de cálculo

Si bien la base de cálculo del IPTU es el valor de los inmuebles, entendido como el precio más probable por el cual serían vendidos en las condiciones normales de mercado, pocos municipios mantienen la base de cálculo actualizada por diversas razones, incluidos factores políticos y de inseguridad jurídica, tales como: el temor de producir falta de aceptabilidad pública que puede ser reflexionada en las elecciones municipales o el temor de que las acciones llevadas a cabo por entes privados contra el aumento del impuesto sean recibidas con simpatía por el Poder Judicial. El valor del inmueble es un fuerte indicador del nivel de riqueza de las familias; por lo tanto, si la base de cálculo se mantuviera actualizada y coherente con el mercado de inmuebles, las familias con mayor capacidad de contribución pagarían efectivamente más impuesto.

Alícuotas (tasas)

Desde la Enmienda Constitucional 29/2000, las alícuotas que establezcan los municipios pueden ser proporcionales, diferenciadas (selectivas) en función del uso del inmueble o de su ubicación, y progresivas en función del valor del inmueble.

La tabla 3.2 presenta las alícuotas mínimas y máximas utilizadas por aproximadamente 40 municipios brasileños que integran la base de datos del Instituto Lincoln. Es importante remarcar que las alícuotas presentadas son nominales, lo que quiere decir que son aquellas extraídas de la legislación vigente. Considerando que los municipios en análisis presentan una gran variación en el nivel de las valuaciones utilizadas para fines de cobro del IPTU en relación al valor de mercado de los inmuebles, no hay manera de

TABLA 3.2 Alícuotas del IPTU

Nombre	Territoriales/Baldíos				
	Ejercicio Fiscal	Número	Mínima	Máxima	Criterio/Observación
Alfnas	2012	1	1,50	1,50	—
Aracaju	2006	3	2,50	4,00	Valor del inmueble.
Belém	2004	6	1,00	3,50	Valor del inmueble.
Belo Horizonte	2012	5	1,00	3,00	Valor del inmueble.
Blumenau	2009	4	0,80	4,00	Localización, de acuerdo con 4 zonas fiscales.
Brasilia	2008	1	3,00	3,00	—
Cabo de Sto. Agostinho	2006	1	2,00	2,00	—
Camaçari	2004	2	2,00	3,00	Muro o cerca.
Campina Grande	2006	2	1,00	2,50	Según la superficie del terreno.
Campinas	2008	3	2,30	2,80	Valor del inmueble.
Campo Grande	2003	4	1,00	3,50	Mejoras públicas.
Cascavél	2010	3	0,50	3,00	Ubicación.
Curitiba	2012	5	1,00	3,00	Valor del inmueble.
Diadema	2012	9	0,80	6,00	Valor del inmueble.
Florianópolis	2001	5	1,00	2,00	Según el uso permitido: residencial (unifamiliar y multifamiliar) y no residencial.
Goiânia	2010	4	1,00	4,00	Zona fiscal.
Governador Valadares	2006	6	1,50	3,00	Selectivas conforme a la existencia o no de muro, paseo, tipo de vías, etc.
Gravataí	2004	8	0,85	3,75	Ubicación y valor del terreno.
Guarulhos	2012	3	1,50	3,00	Valor del inmueble combinado con el tamaño de las mejoras.
Guaxupé	2010	1	2,00	2,00	—
Jaboatão dos Guararapes	2006	1	3,00	3,00	Muro y pavimento.
João Pessoa	2003	1	1,50	1,50	Se equipara a la edificación o uso del terreno por actividad que, a criterio del municipio, constituya interés colectivo.
Joinville	2006	6	2,00	7,00	Zona fiscal.
Juiz de Fora	2009	8	1,10	3,00	Valor del inmueble; cerca y muro.
Limeira	2010	1	4,00	4,00	—
Mauá	2010	1	3,00	3,00	—
Olinda	2006	1	3,00	3,00	Valor del inmueble.
Piracicaba	2012	10	2,00	5,50	Valor del inmueble.
Porto Alegre	2010	9	1,50	6,00	Valor del inmueble y zona fiscal (tres divisiones fiscales).
Recife	2006	2	3,00	5,00	Muro y pavimento.
Rio de Janeiro	2009	1	3,50	3,50	Valor del inmueble.
Salvador	2006	1	2,00	2,00	—
São Paulo	2009	4	1,20	1,80	Valor del inmueble. Son aplicados descuentos y acrecimientos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1,5%.
Santarém	2003	1	1,50	1,50	Valor del inmueble.
Vitória da Conquista	2006	3	1,50	3,00	Muro y ubicación del terreno
Varginha	2012	1	1,50	1,50	—
Media		3,53	1,77	3,25	—
Mínimo		1	0,50	1,50	—
Máximo		10	4,00	7,00	—

(continúa)

TABLA 3.2 Alícuotas del IPTU (continúa)

		Residenciales			
Nombre	Ejercicio	Número	Mínima	Máxima	Criterio/Observación
	Fiscal				
Alfenas	2012	1	0,50	0,50	—
Aracaju	2006	1	0,80	0,80	Valor del inmueble.
Belém	2004	4	0,30	0,60	Valor del inmueble.
Belo Horizonte	2012	7	0,60	1,00	Valor del inmueble.
Blumenau	2009	7	0,30	1,50	Alícuotas progresivas que se aplican separadamente sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 1,5% de acuerdo con 4 zonas fiscales; edificación, de 0,3% al 1,5% de acuerdo con el valor de la edificación.
Brasília	2008	1	0,30	0,30	—
Cabo de Sto. Agostinho	2006	1	1,00	1,00	—
Camaçari	2004	1	0,90	0,90	—
Campina Grande	2006	1	1,00	1,00	—
Campinas	2008	3	0,40	0,70	Valor del inmueble.
Campo Grande	2003	1	1,00	1,00	—
Cascavél	2010	1	0,45	0,45	—
Curitiba	2012	9	0,20	1,10	Valor del inmueble. Alícuota especial de 1,2% para estacionamiento.
Diadema	2012	5	0,70	1,90	Valor del inmueble.
Florianópolis	2001	4	0,50	1,2–2,0	Se aplican en forma separada sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 2,0% para edificaciones unifamiliares y multifamiliares, respectivamente; y edificación, de 0,5% al 1,2% según el área.
Goiânia	2010	4	0,20	0,55	Zona fiscal.
Governador Valadares	2006	1	0,45	0,45	Valor del inmueble.
Gravatá	2004	5	0,15	0,85	Valor del inmueble.
Guarulhos	2012	8	0,30	2,00	Valor del inmueble y tamaño de las mejoras.
Guaxupé	2010	1	0,50	0,50	—
Jaboatão dos Guararapes	2006	1	1,50	1,50	Valor del inmueble.
João Pessoa	2003	1	1,00	1,00	—
Joinville	2006	3	0,50	0,80	Superficie total construida.
Juiz de Fora	2009	5	0,50	0,90	Valor del inmueble.
Limeira	2010	1	1,00	1,00	—
Mauá	2010	1	0,50	0,50	—
Olinda	2006	4	0,80	1,00	Valor del inmueble.
Piracicaba	2012	10	0,70	4,00	Valor del inmueble.
Porto Alegre	2010	1	0,85	0,85	—
Recife	2006	5	0,60	1,40	Valor del inmueble.
Rio de Janeiro	2009	1	1,20	1,20	Valor del inmueble.
Salvador	2006	6	0,10	1,00	Padrón constructivo.
São Paulo	2009	5	0,80	1,60	Son aplicados descuentos y acrecimientos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1%.
Santarém	2003	1	0,50	0,50	Valor del inmueble.
Vitória da Conquista	2006	1	1,00	1,00	—
Varginha	2012	1	0,50	0,50	—
Media		3,14	0,63	1,02	—
Mínimo		1	0,10	0,30	—
Máximo		10	1,50	4,00	—

		No residenciales			
Nombre	Ejercicio	Número	Mínima	Máxima	Criterio/Observación
	Fiscal				
Alfenas	2012	1	0,50	0,50	—
Aracaju	2006	2	1,60	2,40	Valor del inmueble.
Belém	2004	4	0,50	2,00	Valor del inmueble.
Belo Horizonte	2012	5	1,20	1,00	Valor del inmueble.
Blumenau	2009	7	0,4	4,00	Alícuotas progresivas que se aplican separadamente sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 1,5% de acuerdo con 4 zonas fiscales; edificación, de 0,5% al 4,0% de acuerdo con el valor de la edificación.
Brasília	2008	1	1,00	1,00	—
Cabo de Sto. Agostinho	2006	1	1,50	1,50	—
Camaçari	2004	2	1,20	1,50	Uso.
Campina Grande	2006	1	1,20	1,20	—
Campinas	2008	3	1,10	2,90	—
Campo Grande	2003	1	1,00	1,00	—
Cascavél	2010	1	0,80	0,80	—
Curitiba	2012	5	0,35	1,80	Valor del inmueble. Alícuota especial de 1,2% para estacionamiento.
Diadema	2012	5	0,80	2,30	Valor del inmueble.
Florianópolis	2001	4	1,0–0,5	1,7–2,0	Se aplican en forma separada sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 2,0% para edificaciones unifamiliares y multifamiliares, respectivamente; y edificación, de 0,5% al 1,7% según el área.
Goiânia	2010	4	0,50	1,00	Zona fiscal.
Governador Valadares	2006	1	0,60	0,60	Los inmuebles edificados de utilización mixta son considerados como de uso no residencial.
Gravatá	2004	5	0,25	0,90	Valor del inmueble.
Guarulhos	2012	4	1,00	2,10	Valor del inmueble.
Guaxupé	2010	1	0,50	0,50	—
Jaboatão dos Guararapes	2006	1	1,50	1,50	Valor del inmueble.
João Pessoa	2003	2	1,50	2,00	Uso.
Joinville	2006	3	1,00	5,00	Uso.
Juiz de Fora	2009	5	0,60	1,00	Valor del inmueble.
Limeira	2010	1	1,00	1,00	—
Mauá	2010	1	0,50	0,50	—
Olinda	2006	4	0,80	1,00	Valor del inmueble.
Piracicaba	2012	10	0,70	4,00	Valor del inmueble.
Porto Alegre	2010	1	1,10	1,10	—
Recife	2006	5	1,00	2,00	Valor del inmueble.
Rio de Janeiro	2009	1	2,80	2,80	Valor del inmueble.
Salvador	2006	5	1,00	1,50	Padrón constructivo.
São Paulo	2009	4	1,20	1,80	Son aplicados descuentos y acrecimientos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1,5%.
Santarém	2003	1	0,50	0,50	Valor del inmueble.
Vitória da Conquista	2006	1	1,00	1,00	—
Varginha	2012	1	1,00	1,00	—
Media		2,94	0,96	1,57	—
Mínimo		1	0,25	0,50	—
Máximo		10	2,80	5,00	—

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Acceso a los Datos". Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. www.lincolninst.edu/language/es-es/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data.

garantizar que una alícuota nominal mayor sea una alícuota efectiva (la resultante del impuesto dividido por el valor real de mercado del inmueble) mayor. De cualquier forma, la recopilación de alícuotas en esta muestra de municipios ilustra algunas preferencias fiscales de los municipios brasileños en cuanto a la distribución de la carga tributaria del IPTU, entre las cuales se puede destacar: (i) ninguno de los municipios emplea la alícuota única, sino alícuotas diferenciadas en función del uso del inmueble; (ii) aproximadamente el 35 por ciento de los municipios estudiados utilizan alícuotas progresivas; (iii) se observa una clara tendencia a aplicar alícuotas más elevadas a los terrenos, alícuotas intermedias a los inmuebles no residenciales y alícuotas más bajas a los inmuebles residenciales; y (iv) las alícuotas nominales varían entre el 0,5 por ciento y el 7 por ciento; entre el 0,10 por ciento y el 4 por ciento; y entre el 0,25 por ciento y el 7 por ciento para inmuebles territoriales (baldíos), residenciales y no residenciales respectivamente.

Inmunidades y exenciones

La inmunidad es la limitación de la potestad tributaria impuesta constitucionalmente a todos los entes de la federación (Constitución Federal de 1988, art. 150, inc. VI). Por lo tanto, las inmunidades son independientes de la voluntad política de los municipios. Por su parte, las exenciones varían de acuerdo a las preferencias de los municipios. La tabla 3.3 enumera las inmunidades (marcadas en verde) y las exenciones de los municipios estudiados. En determinadas situaciones existen criterios asociados a la concesión de beneficios, como ser una institución sin fines de lucro, u otros límites asociados a los ingresos o al valor del inmueble.

El artículo 173, I, del CTN define un plazo de cinco años para la extensión del derecho del Estado de constituir el crédito tributario. Después de este plazo, se verifica la caducidad del crédito tributario, que supone la pérdida del derecho de constituirlo por omisión o falta de acción en la realización del acto administrativo de determinación del tributo en el plazo legal fijado. Por ejemplo, para una determinación del IPTU que podría ser efectuada el 1 de enero de 2010, la caducidad tendría lugar a partir del 1 de enero de 2016.

También es de cinco años⁴ (contados desde la fecha definitiva de la constitución del crédito tributario) el plazo en que queda extinto el derecho de cobrar judicialmente el crédito tributario, debido a su prescripción con base en el artículo 174 del CTN. La cuenta se inicia con la notificación al sujeto pasivo, una vez transcurrido el plazo sin impugnación.

⁴ La cuenta del plazo de prescripción puede ser reiniciada en algunas situaciones: por pedido del juez, protesta judicial, actos judiciales que constituyan atraso al deudor, y actos inequívocos (aunque sean extrajudiciales) que sean importantes en el reconocimiento del debito por el deudor.

TABLA 3.3
Inmunidades y exenciones del IPTU

Jurisdicción		Alfenas	Aracaju	Belém	Belo Horizonte	Brasília	Campino Grande	Cabo de Sto. Agostinho	Camaçari	Campina Grande	Curitiba	Diadema	Florianópolis	Gravatá	Governador Valadares	Guarulhos	Guaxupé
Fecha		2012	2006	2004	2012	2008	2003	2006	2004	2006	2012	2012	2006	2004	2008	2012	2010
Inmuebles ocupados por entidades	de enseñanza	-	x	x	-	x	x	x	x	x	x	-	x	x	x	-	*
	de investigación	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	de cultura	-	x	x	-	-	-	-	*	-	x	-	-	*	-	-	-
	de esparcimiento	-	-	x	-	-	-	-	-	-	x	-	-	*	-	-	-
	asistenciales	-	-	x	-	x	x	-	-	-	x	x	x	x	x	x	x
	hospitalarias	-	-	x	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-
	deportivas	-	x	x	-	x	-	-	*	-	x	-	-	*	-	-	-
recreativas	-	-	-	-	x	-	-	-	-	x	-	-	*	-	-	-	
Tipo de uso del inmueble	embajadas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	x	x	x	x
	predios del gobierno	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	templos religiosos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	cementerios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	sede de partido político/sindicato/asociación/cooperativa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	inmuebles con producción primaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-
	inmueble afectado por plan director de desarrollo	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	inmueble de bajo valor	-	-	*	x	-	x	*	*	*	x	-	x	-	x	x	x
	terrenos en construcción	-	-	-	x	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-
	patrimonio histórico	-	-	*	x	x	x	x	-	-	x	-	-	-	-	-	-
	áreas de preservación ambiental	-	-	*	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-
biblioteca pública	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	
Personales	militares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	ex-combatientes	x	x	*	x	x	x	-	*	*	x	-	x	-	x	x	
	jubilado y ancianos	-	-	*	-	x	x	-	-	-	x	x	x	*	x	-	
	viudas, pensionados o huérfanos	-	-	*	-	-	x	-	-	-	x	-	x	*	-	-	
	portadores de ciertas enfermedades/deficiencias	-	-	*	-	-	x	-	-	-	-	-	x	*	-	-	
	baja renta	x	*	-	x	-	-	*	-	-	x	-	-	*	x	-	
	otro	-	*	-	-	-	-	*	-	-	-	*	-	*	x	-	

(continúa)

TABLA 3.3 Inmunidades y exenciones del IPTU (continúa)

Jurisdicción		Jabotão dos Guararapes	João Pessoa	Joinville	Juiz de Fora	Limeira	Mauá	Olinda	Piracicaba	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	Salvador	Santarém	São Paulo	Varginha	Vitória da Conquista
Fecha		2012	2006	2004	2012	2008	2003	2006	2004	2006	2012	2012	2006	2004	2008	2012	2010
Inmuebles ocupados por entidades	de enseñanza	x	x	x	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	-	x
	de investigación	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-
	de cultura	-	-	x	-	-	-	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-
	de esparcimiento	-	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	asistenciales	-	x	*	*	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	-	x
	hospitalarias	-	-	*	-	-	-	-	-	x	x	x	-	-	-	-	-
	deportivas	-	-	x	*	-	-	-	-	x	-	x	-	-	x	-	-
	recreativas	-	-	x	-	-	-	-	-	x	-	x	-	-	-	-	-
Tipo de uso del inmueble	embajadas	x	x	-	-	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	predios del gobierno	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	templos religiosos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	medios de comunicación	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
	cementerios	-	-	x	-	-	-	-	-	-	*	x	-	-	-	-	-
	sede de partido político/sindicato/asociación/cooperativa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	x	x	x	x
	inmuebles con producción primaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x	x
	inmueble afectado por plan director de desarrollo	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-	-	-
	inmueble de bajo valor	*	-	-	*	x	-	*	-	x	*	*	*	-	*	-	*
	terrenos en construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	patrimonio histórico	-	-	x	*	-	-	-	-	*	-	*	*	-	-	-	-
	áreas de preservación ambiental	-	-	x	*	-	-	-	-	*	-	-	*	-	-	x	-
	biblioteca pública	-	-	x	*	-	-	-	-	-	-	-	*	-	-	-	-
Personales	militares	-	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	ex-combatientes	-	*	x	*	-	-	x	-	x	-	*	*	-	x	x	-
	jubilado y ancianos	-	-	x	*	-	-	*	*	*	-	*	-	-	x	-	-
	viudas, pensionados o huérfanos	-	*	x	x	-	-	x	*	*	-	x	-	-	x	-	-
	portadores de ciertas enfermedades/deficiencias	-	*	x	x	-	-	x	x	*	-	*	-	-	x	-	-
	baja renta	*	x	-	-	-	-	-	x	-	*	*	-	-	-	-	*
	otro	*	x	-	-	*	-	-	*	-	*	*	-	-	-	*	*

FUENTE: Elaboración de la autora, con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Acceso a los Datos". Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. www.lincolninst.edu/language-es/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data.

Si existiese impugnación sobre la determinación del impuesto, la cuenta se iniciaría con posterioridad al juicio.

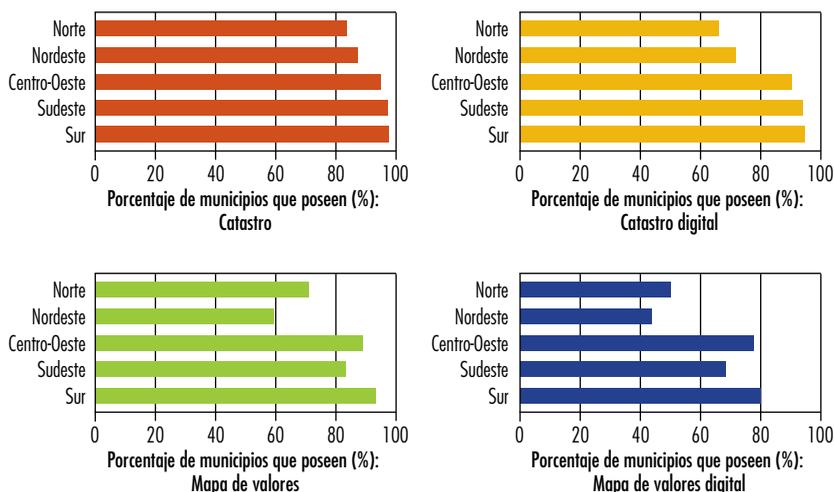
3.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Las actividades de naturaleza administrativa – determinación del impuesto, recaudación y cobro – son de competencia municipal. Por lo tanto, los municipios son responsables del desarrollo y actualización del catastro inmobiliario, incluyendo la determinación de la base de cálculo. Esto tiene como resultado la variación en algunas de las prácticas y procesos empleados.

La facturación del IPTU en Brasil se realiza de oficio, es decir, se desconoce cualquier situación cuya tributación esté basada en el autoavalúo. Las siguientes figuras muestran la existencia de catastro, catastro digital, mapa de valores y mapa de valores digital considerando la totalidad de municipios brasileños.

Catastro

Independiente del grado de actualización, la gran mayoría de los municipios del país posee catastro inmobiliario. De todas formas, existen diferencias sobre el uso de los instrumentos de gestión municipal de acuerdo a cada región geográfica. Los municipios ubicados en las regiones norte y nordeste son los que presentan mayores carencias (ver figura 3.1).



3.1 Porcentaje de municipios que poseen en 2012: i. Catastro, ii. Catastro digital, iii. Mapa de valores, iv. Mapa de valores digital

Fuente: Elaboración de la autora, con base en los datos de la investigación "Perfil dos Municípios Brasileiros 2012", desarrollada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, IBGE).

Pueden extraerse más detalles sobre las prácticas y procedimientos utilizados por los municipios de los datos compilados por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. La totalidad de municipios que integran esta base utilizan catastro inmobiliario digital. En aproximadamente 90 por ciento de estos municipios se utilizan mapas catastrales digitales. Aunque parte de los municipios hayan realizado sus relevamientos en vuelos aerofotogramétricos hace más de 18 o 25 años, el 54 por ciento de los municipios contrataron este servicio en los últimos cinco años. Esto quiere decir que los municipios están realizando un esfuerzo para actualizar sus bases catastrales. Por otro lado, el 20 por ciento de los municipios informó en la época de la investigación de que no contaba con relevamiento de vuelo aerofotogramétrico, incluyendo Camaçari, Cabo de Santo Agostinho, Cascavel, Gravataí, Jaboatão dos Guararapes, Mauá, Varginha, etc. Es importante destacar que la muestra está formada fundamentalmente por municipios medianos y grandes, con una población mayor de 50 mil habitantes. Más allá de que en el 33 por ciento de los casos la información proporcionada sea del período entre 2010 y 2013, es importante observar que parte de los datos fueron recopilados en fechas anteriores. De cualquier forma, más del 50 por ciento de los municipios ya utilizaba sistemas de información geográfica (SIG).

La mayor parte de las legislaciones prevé que es responsabilidad de los propietarios o poseedores declarar las alteraciones de las características físicas y/o los derechos de propiedad realizados en sus inmuebles. Sin embargo, esa obligación no se cumple o se cumple de manera incompleta en la mayoría de las situaciones.

La forma de actualización de los datos catastrales es variable. Algunas estrategias comunes incluyen proyectos regulares de relevamientos masivos de datos; información derivada de órganos municipales sobre construcciones formales y loteo regulares; acciones específicas de fiscalización; y procesos de revisión impulsados por los contribuyentes. Son muchos los municipios que se benefician de la información obtenida para la determinación del ITBI, también de responsabilidad municipal, para la actualización del catastro.

Aunque todavía hay mucho que avanzar en términos de convenios de intercambio de datos, esta práctica es parte de la estrategia de diversos municipios para la actualización del catastro de forma periódica o continua. Además de las prestadoras de servicios públicos, se han realizado acuerdos con las siguientes bases de datos: Hacienda Federal (Receita Federal), Departamento de Tránsito del Estado (Departamento de Tránsito do Estado), y con el Instituto Nacional de Seguridad Social (Instituto Nacional do Seguro Social). También la compra de datos es una práctica común, por ejemplo, la ciudad de Porto Alegre firmó recientemente un

contrato que asegura la consulta a la base de datos del Servicio de Consulta de Libre Deuda (SERASA) a través del pago de este servicio.

No obstante la perspectiva de cambio mediante la iniciativa del Gobierno Federal, no es obligatorio el intercambio de datos entre el Registro Público de Inmuebles y los catastros inmobiliarios municipales. Para evitar este problema, el municipio de Porto Alegre creó la Declaración de Operaciones Inmobiliarias Municipales. Al igual que la Declaración de Operaciones Inmobiliarias nacional, se aprobó una legislación según la cual los notarios y directores de los Registros Públicos de Inmuebles están obligados por ley a proveer al gobierno la base de datos que contenga todos los movimientos y transferencias realizados cada mes.

Valuación de inmuebles

Sobre catastro urbano y valuaciones de inmuebles para fines fiscales, no existen todavía normas técnicas específicas. Sí existen, sin embargo, normas generales de valuación de inmuebles, las cuales indican métodos de valuación específicos para la realización de estos trabajos en todo el país. Las Directrices del Catastro Territorial Multifinanciado (CTM), que fueron desarrolladas y coordinadas por el Ministerio de las Ciudades, establecen una serie de recomendaciones para la creación, institución y actualización del catastro territorial urbano. Además, este documento indica la necesidad de que los trabajos de valuación de inmuebles con fines tributarios se realicen de acuerdo a las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (Associação Brasileira de Normas Técnicas), así como que el ciclo de valuación sea como máximo cada cuatro años. Estas instrucciones incluyen recomendaciones para la realización del control del nivel (promedio o mediana del cociente entre el valor estimado – valor catastral – y el valor de mercado de los inmuebles, representado por los precios de venta) y uniformidad (coeficiente de dispersión o variación sobre la mediana del cociente entre el valor estimado – valor catastral – y el valor de mercado de los inmuebles, representado por los precios de venta) de los valores fiscales estimados. Las Directrices del CTM fueron establecidas por medio de la Ordenanza Ministerial 511/2009. Sin embargo, estas recomendaciones no son de carácter obligatorio.

La mayoría de los municipios utiliza métodos de valuación en masa para la realización de las valuaciones con fines fiscales. Algunos municipios usan comisiones multidisciplinarias en las cuales se establecen los valores unitarios medios por zona. Sin embargo, existen todavía municipios que se limitan a aplicar la inflación sobre los valores históricos, cuyo origen no siempre es conocido.

La denominación “mapa de valores”⁵ (Planta Genérica de Valores) es comúnmente empleada para definir los trabajos de valuación en masa realizados con fines tributarios, aunque conceptualmente el término sea simplemente una forma de representar los valores unitarios promedios generalmente en un mapa.

En Brasil, el método de costo de reproducción depreciado, es decir, descontada la devaluación por su pérdida de valor en función de su edad, antigüedad física, etc. (abordaje del costo), es el adoptado más frecuentemente en las valuaciones desarrolladas con fines tributarios. Según este método, el valor se estima a través de la suma del valor de la tierra y del costo de construcción depreciado. El valor de la tierra es estimado con base en el promedio de los valores unitarios establecidos generalmente por zonas homogéneas. Dichos valores son ajustados según algunos factores para que sean adecuados a las particularidades relacionadas con cada lote y ubicación. El valor de construcción se calcula con base en los costos unitarios promedios establecidos según el tipo de construcción, y son devaluados de acuerdo a la edad, antigüedad física o funcional, y el grado de conservación de las construcciones.

En 43 por ciento de esos municipios contrató servicios externos para la realización de las valuaciones con fines fiscales. Algunos municipios no especificaron cuáles fueron las técnicas utilizadas en el proceso de valuación de inmuebles. El resto del grupo indicó que utilizó la estadística descriptiva o modelos de regresión. Pocos municipios (Belo Horizonte, Juiz de Fora, Porto Alegre y São Paulo) informaron de que realizaron análisis estadísticos para controlar el grado de calidad de los trabajos, es decir, para medir el nivel y la uniformidad de las valuaciones.

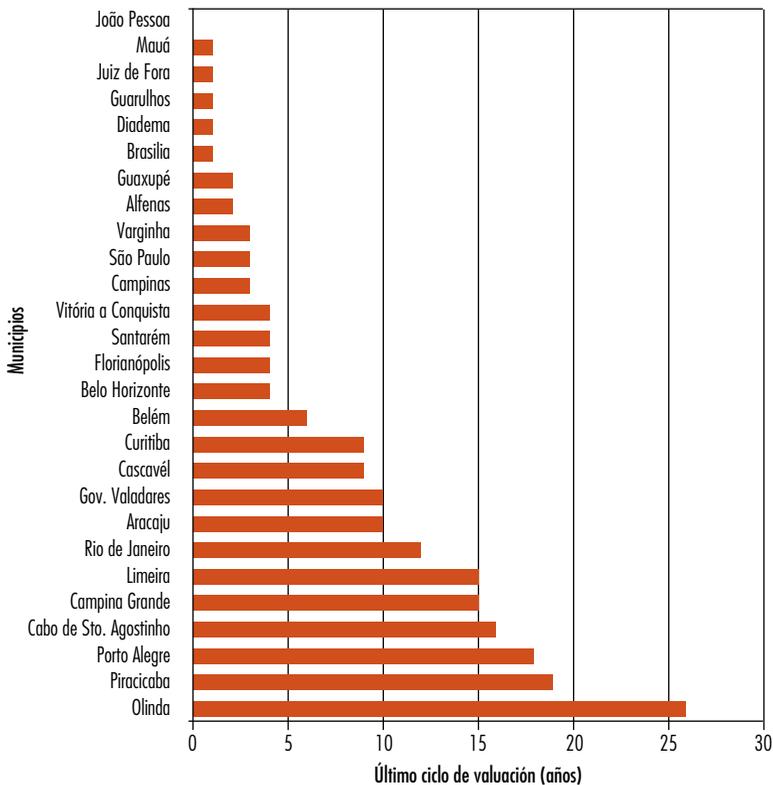
Un aspecto de importancia fundamental es la periodicidad de las valuaciones realizadas con fines tributarios. En Brasil, no hay ninguna imposición legal para limitar los intervalos máximos entre esos trabajos. Como se comentó anteriormente, el documento producido por el Ministerio de las Ciudades recomienda que el ciclo de valuación sea como máximo cada cuatro años. Sin embargo, no hay obligatoriedad de que esas recomendaciones sean cumplidas por los municipios.

Por el contrario, además de las presiones por parte de la población, los municipios enfrentan obstáculos legales y jurídicos para la actualización de dichos valores. Como consecuencia, es común que existan plazos de valuación superiores a 10 años (ver figura 3.2). Lamentablemente, no son raros los casos de municipios que tienen o tuvieron ciclos de valuación

⁵ A nivel nacional, la Norma Brasileña de Valuación de Bienes, Parte 2: Inmuebles Urbanos (NBR 14653-2) establece que: “mapa de valores es la representación gráfica o lista de los valores genéricos de metro cuadrado de terreno o del inmueble en una misma fecha”.

iguales o superiores a 15 años, como es el caso de Cabo de Santo Agostinho, Campina Grande, Limeira, Piracicaba, Porto Alegre y Olinda. En el caso del municipio de Olinda, fueron 25 los años transcurridos sin revaluar los inmuebles para fines del IPTU. El promedio del último ciclo de valuación de esta muestra de municipios estudiados es elevado: siete años. Por otro lado, el último ciclo de valuación de 11 municipios (33 por ciento de los casos) fue igual o inferior a tres años.

En aquellos años en los cuales los valores no fueron actualizados de acuerdo al mercado inmobiliario, la totalidad de municipios corrigió los valores aplicando índices de inflación como el Índice Nacional de Precios Amplios al Consumidor.



3.2 Último ciclo de valuación para fines del IPTU¹

Fuente: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Acceso a los Datos". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolninst.edu/language/es-es/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data.

¹ Es el intervalo entre la fecha de recolección de datos y la fecha de la última valuación realizada para fines del IPTU.

La Ley 15.044/2009 promulgada en el Municipio de São Paulo estableció la obligatoriedad de actualizar el mapa de valores cada dos años a partir de 2013, lo que tuvo como consecuencia la presentación de una propuesta del Ejecutivo con el fin de actualizar la base de cálculo del IPTU para el ejercicio 2014. Sin embargo, aunque los valores actualizados fueron aprobados por el Poder Legislativo por intermedio de ley, el cobro del impuesto de acuerdo a esta base fue suspendido por imposición de una medida cautelar concedida por el Tribunal del Estado y apoyada por el Supremo Tribunal Federal (STF) debido a que fueron llevadas ante los tribunales de justicia acciones en contra de este cobro. Situaciones similares ocurrieron en otros municipios, incluyendo la ciudad de Salvador.

Determinación, recaudación y cobro

Por razones de conveniencia, la determinación del IPTU se viene realizando de oficio a inicio del año fiscal, teniendo como base la situación del inmueble el año anterior a 31 de diciembre. Nada impide que sea aplicado un procedimiento diferente.

La ciudad de São Paulo aprobó una propuesta rara, llamada IPTU Proporcional mediante la Ley 15.406/2011. Esta ley prevé la determinación proporcional el primer día del mes subsiguiente al que ocurran las alteraciones que tengan impacto sobre el valor fiscal del inmueble, incluyendo la institución de condominio de inmuebles, aumento o reducción de áreas construidas, variaciones en el uso, fraccionamientos, inclusiones, loteo, y unión del lote. Si bien no existe ningún obstáculo legal en relación a este tipo de procedimientos, es siempre importante evitar iniciativas que comprometan la eficiencia administrativa y que produzcan sobrecargas innecesarias al fisco.

En Brasil, la notificación a los contribuyentes se realiza mediante la propia factura de pago del impuesto, que es normalmente enviada a sus domicilios. Es muy común la división del pago en cuotas, así como la concesión de descuentos para incentivar el pago en una cuota única. Estos descuentos varían del 5 por ciento al 20 por ciento en los municipios estudiados. Alrededor del 40 por ciento de estos municipios cuentan con centro de atención al contribuyente y centro de recepción de llamadas (*call center*). El pago del impuesto puede ser realizado en banco, sede del municipio, unidades descentralizadas, oficinas dedicadas al pago de servicios (*lotéricas*), etc. Algunos municipios establecieron un sistema de sorteo de electrodomésticos, vehículos y otros bienes con el fin de incentivar el pago del impuesto.

Internet está siendo ampliamente utilizada para la consulta de deudas, confirmación de pagos, generación de certificados digitales de libre deuda

o no, emisión de facturas de impuestos con código de barras, consulta a la base legal para la determinación de los impuestos y divulgación del calendario fiscal. La Ley de Transparencia (Lei 12.527/2011) aprobada en los últimos años también está contribuyendo a aumentar la rapidez de los municipios para responder a las consultas de los ciudadanos.

Los municipios de mayor tamaño normalmente poseen un área estructurada para la negociación y cobro de las deudas, o contratan servicios para recuperar créditos tributarios. Por ejemplo, con el objetivo de eliminar la burocracia en la negociación de deudas en Porto Alegre, periódicamente se envían propuestas automáticas de pago a los contribuyentes. El pago de la primera cuota indica la adhesión a la propuesta. Otra medida interesante adoptada es el envío de recordatorios por mensaje de texto SMS. Otros trabajos más personalizados de cobro se realizan normalmente por correspondencia o contacto telefónico.

Los municipios estudiados proporcionan algunos indicios sobre las penalidades que se aplican en los casos de falta de pago. Estas incluyen intereses y multas, inviabilidad de realizar negocios con el municipio y una serie de operaciones inmobiliarias como, por ejemplo, la de obtener financiación para la construcción o compra de inmuebles. En casos de pendencia fiscal, es inviable obtener el certificado de libre deuda; sin embargo, para aquellas deudas negociadas, se garantiza un certificado positivo con efecto de libre deuda. La ejecución fiscal se lleva a cabo en el 70 por ciento de los casos estudiados, pero apenas en el 35 por ciento de ellos se busca el embargo del inmueble para cubrir la deuda. Algunos municipios mantienen un centro de atención al contribuyente en el mismo edificio que el Tribunal de Justicia para facilitar las negociaciones, reduciendo de esta forma el número de acciones para la resolución judicial.

Como se observó a lo largo de la investigación realizada por el Instituto Lincoln, todavía hay un gran número de municipios que concede el perdón fiscal. Aproximadamente el 50 por ciento de los municipios informó de que realiza esporádicamente esta práctica. Lamentablemente, esta es todavía una práctica muy común en el país, incluso después de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Lei Complementar 101/2000), cuya intención fue precisamente la de dificultar iniciativas de ese tipo.

Es obligación de los municipios asegurar el derecho de defensa del contribuyente en la esfera administrativa. Los municipios tienen autonomía para establecer sus sistemas contencioso administrativos. Normalmente existen al menos dos instancias de reclamación a nivel administrativo. En los grandes municipios, es común el establecimiento de Tribunales Administrativos Tributarios, compuestos por consejeros internos y externos, para el análisis de las reclamaciones. Estos tribunales operan en el análisis

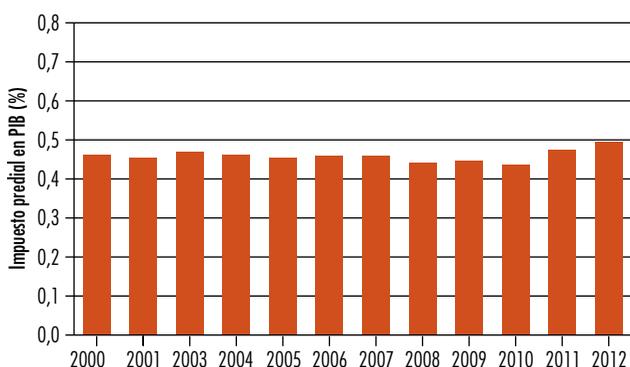
de recursos de segunda instancia. A nivel judicial, hay dos instancias en los tribunales de los estados. Los recursos a los tribunales superiores están previstos en las siguientes situaciones: (i) Recurso Especial en el Superior Tribunal de Justicia (STJ), exclusivamente para aquellas situaciones en las cuales la decisión judicial pueda confrontar dispositivos establecidos por la Ley Federal inferior a la Constitución; y (ii) Recurso Extraordinario en el Supremo Tribunal Federal (STF), cuando las situaciones en las cuales la decisión judicial puede confrontar mecanismos constitucionales.

3.6 Evaluación del desempeño del impuesto

La figura 3.3 muestra el comportamiento de la recaudación del impuesto predial, cubriendo el IPTU y también el ITR, en función del PIB de 2000 a 2012. Como ya se ha dicho, el IPTU representa menos del 0,5 por ciento del PIB. Su participación en la carga tributaria del país oscila en el mismo período entre el 1,10 por ciento y el 1,35 por ciento. Desde 2010, el crecimiento de la recaudación en función del PIB viene demostrando cierto crecimiento, sin embargo marginal.

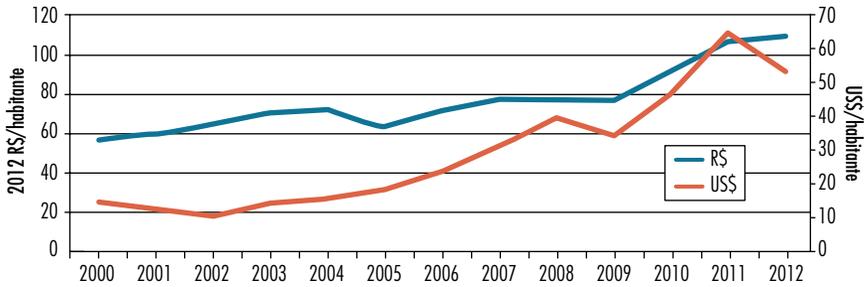
Aunque el crecimiento del impuesto sea irrelevante en relación al crecimiento del PIB, incluso teniendo en cuenta el bajo desempeño de la economía, en moneda corriente hubo un aumento en la recaudación per cápita de aproximadamente 92 por ciento, desde R\$57 (US\$15) a R\$109 (US\$53) en el período de 2000 a 2012, como muestra la figura 3.4.

Al considerar una muestra de 5.176 municipios que concentran 187 millones de habitantes (aproximadamente el 96 por ciento de la población) se puede comprobar la significativa variabilidad del desempeño del IPTU



3.3 Comportamiento de la recaudación del impuesto predial en función del PIB (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en el Ministerio de Hacienda (Ministério da Fazenda, 2001–2013) y serie histórica del PIB publicada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).



3.4 Comportamiento de la recaudación per cápita del IPTU (R\$, valores constantes, y en US\$)

Fuente: Elaboración de la autora con base en el Ministerio de Hacienda (Ministério da Fazenda, 2001–2013) y en datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) sobre población, y del Banco Central sobre las tasas de cambio.

Nota: Entre 2004 y 2012, el dólar se desvalorizó con relación al R\$ y en consecuencia puede haber distorsiones en los análisis comparativos.

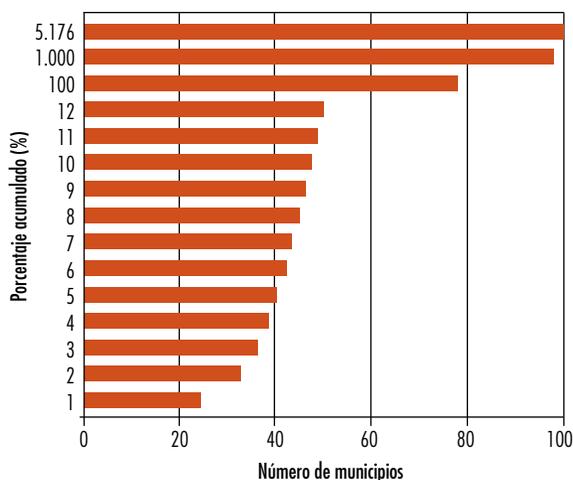
en los municipios brasileños. Mientras la recaudación por habitante (recaudación total dividida por la suma del número de habitantes) fue de US\$52,87 en 2012, el promedio aritmético de recaudación per cápita fue solamente de US\$13,80 y la mediana de US\$8,37 (ver tabla 3.4). Es decir, el 50 por ciento de los municipios brasileños recaudaron hasta US\$8,37 por habitante (R\$17,15), lo que deja en evidencia que el valor recaudado es simbólico en un gran número de municipios. Es importante destacar que la recaudación per cápita tiende a ser extremadamente alta en ciudades

TABLA 3.4
Recaudación del IPTU, 2012

Estadísticas básicas	Ingresos recaudados				
	Per cápita R\$	Per cápita US\$	% de los tributos propios	% del ingreso municipal	% del PIB
Promedio	28,27	13,80	12,38	1,13	0,16
Mediana	17,15	8,37	13,10	0,59	0,10
Desvío estándar	66,22	32,31	12,43	2,12	0,38
Coefficiente de variación (%)	234,23	234,23	100,36	187,37	236,39
Valor mínimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor máximo	1.552,33	757,46	100	31,24	11,42

FUENTE: Elaboración de la autora con base en la base de datos "Finanças Municipais, FINBRA 2012" de la Secretaría del Tesoro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional).

NOTA: Tasa de cambio: R\$1=US\$2,0494.



3.5 Participación de los municipios en la recaudación total del IPTU, 2012

Fuente: Elaboración de la autora con base en la base de datos "Finanças Municipais, FINBRA 2012" de la Secretaría del Tesoro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional).

turísticas y de veraneo, ya que la población que allí reside es pequeña en relación al número de inmuebles existentes.

Pocos municipios participan con un porcentaje alto en la recaudación del IPTU (ver figura 3.5). Por ejemplo, la ciudad de São Paulo, que concentra 6,1 por ciento de la población brasileña, participó con el 25 por ciento en los ingresos recaudados en el país. Doce municipios, que concentran el 18 por ciento de la población brasileña, contribuyeron con el 50 por ciento de los ingresos recaudados. Por último, el 98 por ciento de los ingresos es producido por 1.000 municipios (71 por ciento de la población). Esto significa que el resto de los municipios participan solamente con el 2% de los ingresos recaudados en el país.

Al evaluar el desempeño per cápita del IPTU de acuerdo a las categorías de municipios y regiones, se percibe claramente de que las grandes ciudades tienden a recaudar más que las ciudades pequeñas. También se observa una notable variación en el desempeño del impuesto relacionado con las regiones geográficas en las cuales los municipios están localizados. Por ejemplo, los municipios de hasta 5.000 habitantes ubicados en las regiones Norte y Nordeste recaudaron en promedio menos de R\$3,00 por habitante, mientras que los municipios clasificados en la misma categoría de población ubicados en las regiones Sur y Sureste recaudaron más de R\$17 por habitante. En general se observa una gran variabilidad interna entre los grupos estudiados, que tiende a reducir un poco a medida que la población aumenta. Así pues, aparentemente las grandes ciudades exhiben

un desempeño más uniforme que el resto de los municipios. La gran variación entre los tipos más similares de municipios probablemente es un indicio de que existe un amplio margen de mejora en el país (ver tabla 3.5).

El análisis espacial de los datos confirma las grandes diferencias observadas entre las regiones geográficas identificadas en la tabla 3.5, e ilustra la tendencia de mayor recaudación en las regiones Sur y Sureste (ver figura 3.6).

En lo que respecta a la pequeña muestra de municipios estudiados, la figura 3.7 intenta comparar el desempeño del IPTU en función del PIB y en función del número de habitantes. Mientras el IPTU representó en el país menos de 0,5 por ciento del PIB en los últimos 12 años, existen diversos municipios que recaudaron por encima de este nivel. El IPTU per cápita (US\$), también representado en esta figura, muestra que no necesariamente los municipios con mayor IPTU per cápita son aquellos cuya recaudación es más elevada en términos de PIB (%).

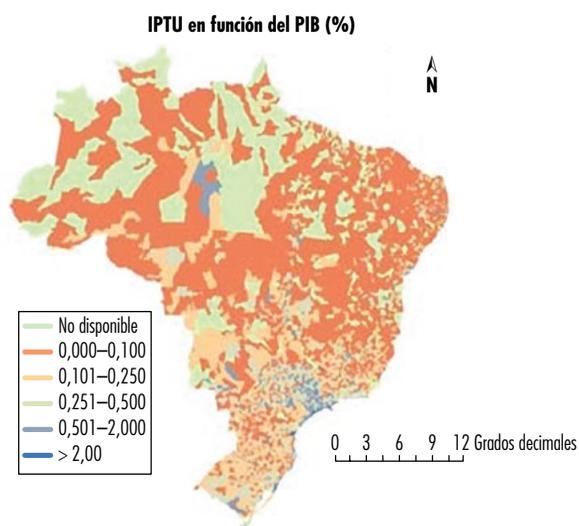
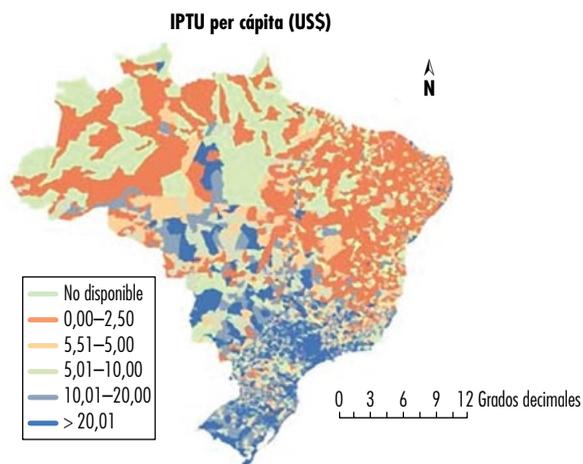
Con la intención de verificar las iniciativas realizadas en los municipios con mejor desempeño, se puede afirmar que, por regla general, son municipios que vienen realizando acciones para mejorar la administración del impuesto. Basándonos en el ejemplo de los municipios de Florianópolis, Belo Horizonte y São Paulo, las siguientes transformaciones están probablemente asociadas a los resultados observados:

- Florianópolis: Actualización del mapa de valores, que derivó en un considerable aumento de los ingresos. Creación del Tribunal de Ejecuciones Fiscales y del Ejecutivo Fiscal para promover acciones firmes de cobro judicial de los créditos tributarios.
- Belo Horizonte: El IPTU viene siendo objeto de reformas e importantes revisiones desde 2000. En un comienzo, se llevó a cabo un proyecto de actualización catastral que elevó la base catastral de 220.000 a 360.000 inscripciones inmobiliarias. Este proyecto incluyó vuelos de relevamiento aerofotogramétricos, actualización del mapa de valores, reformas en la legislación tributaria, modernización tecnológica, inversiones en red de computadoras, internet, sistemas CAD y SIG, aumento del número de inspectores fiscales y demás técnicos necesarios para la administración tributaria. El año 2006 fue relevante por el aumento de servicios a través de internet y la implantación de un nuevo sistema digital de administración de los tributos inmobiliarios. También se creó la gerencia especial de catastro tributario al mismo nivel jerárquico que el resto de las gerencias de tributación. Los inmuebles fueron revaluados en 2010 al tiempo que se realizaron ajustes en la legislación tributaria,

TABLA 3.5
IPU 2012 per cápita de acuerdo a las categorías de población y regiones geográficas (R\$)

Región	Población (número de habitantes)						Brasil		
	< 5.000	10.000	20.000	50.000	100.000	500.000		>= 500.000	
Casos	Brasil	1.214	1.120	1.281	968	315	240	38	5.176
	Centro-oeste	135	95	103	73	17	14	4	441
	Norte	77	75	91	78	34	18	2	375
	Nordeste	203	316	511	385	109	46	11	1.581
	Sur	434	264	232	151	53	44	4	1.182
	Sudeste	365	370	344	281	102	118	17	1.579
Promedio	Brasil	15,16	17,64	19,33	36,64	56,36	96,80	148,99	28,27
	Centro-oeste	12,50	19,33	16,88	34,64	56,36	96,80	148,99	28,27
	Norte	2,79	2,72	3,63	6,43	9,69	19,39	40,78	5,35
	Nordeste	1,82	2,15	2,24	5,41	10,39	21,93	69,01	4,54
	Sur	22,72	31,11	51,39	80,93	69,11	97,31	185,15	43,06
	Sudeste	17,20	27,79	27,99	64,57	115,62	141,14	194,18	47,64
Coefficiente de variación, %	Brasil	224,35	316,74	288,27	188,30	167,35	118,92	67,73	234,23
	Centro-oeste	317,46	110,71	87,28	67,47	59,74	51,55	35,43	151,81
	Norte	122,73	119,00	199,51	160,56	143,51	111,55	1,55	186,05
	Nordeste	276,92	578,62	312,05	391,94	151,81	112,55	53,12	345,68
	Sur	94,79	148,23	220,10	126,61	46,70	90,19	19,46	170,61
	Sudeste	290,68	332,26	140,61	125,72	122,33	96,60	58,00	192,31

FUENTE: Elaboración de la autora con base en la base de datos "Finanças Municipais, FINBRA 2012" de la Secretaría del Tesoro Nacional (Secretaría do Tesouro Nacional).
 NOTA: Tasa de cambio: R\$1=US\$2,0494.

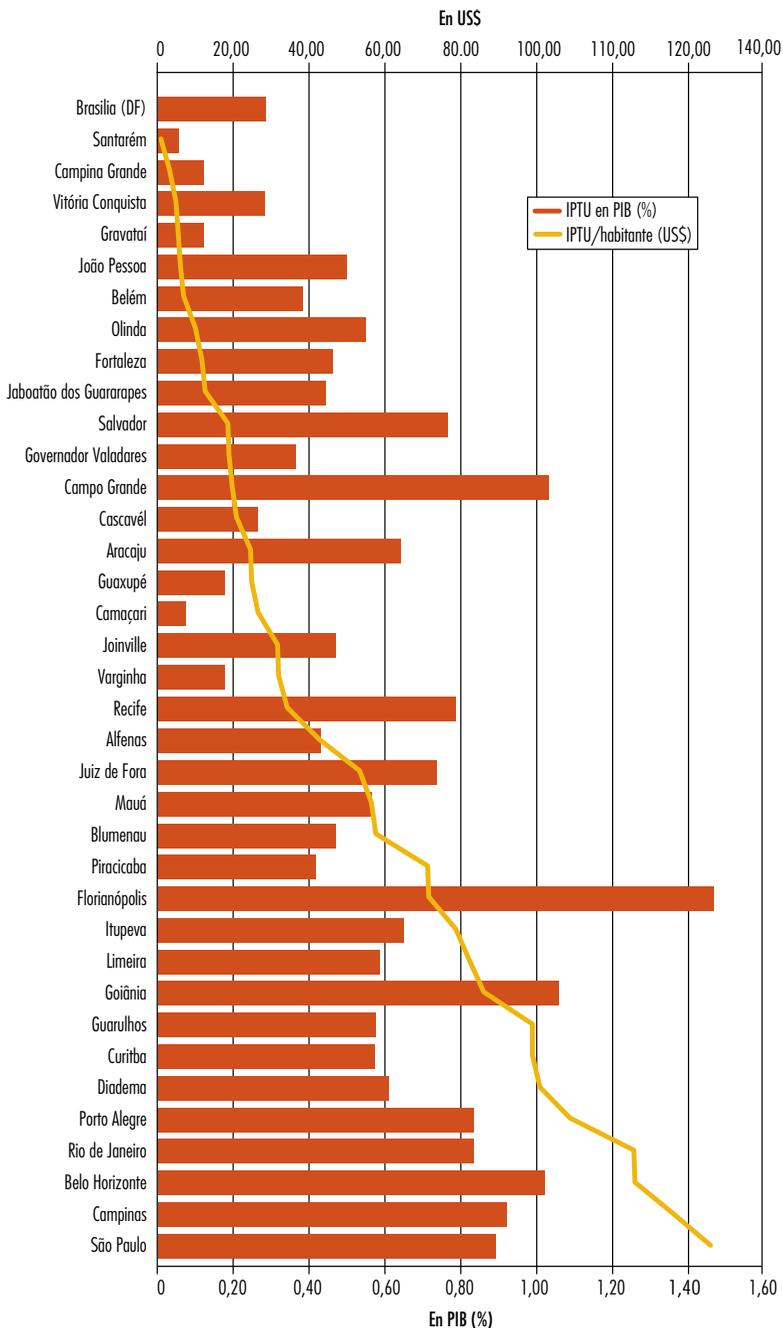


3.6 Importancia del IPTU en términos geográficos, 2012: Per cápita (US\$) y en PIB (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en la base de datos "Finanças Municipais, FINBRA 2012" de la Secretaría del Tesoro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional) del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE) y del Banco Central.

incluyendo la implementación del aumento de forma gradual, para minimizar el impacto de la revaluación de los inmuebles. En 2011 se actualizaron los datos catastrales sobre área construida, ocupación del inmueble, etc., de aproximadamente 55.000 inmuebles, como consecuencia de la aplicación de la información recolectada por vuelo de relevamiento aerofotogramétrico realizada en 2008.

- São Paulo: En 2002 fue restituida la progresividad del IPTU en función del valor del inmueble, así como la aplicación de alícuotas



3.7 Recaudación del IPTU en los municipios seleccionados en función del PIB (%) y per cápita (US\$)

Fuente: Elaboración de la autora con base Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolnst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

TABLA 3.6
Nivel de valuación y recaudación en los municipios seleccionados

Año Fiscal	Municipio	IPTU en PIB (%)	IPTU/habitante (US\$)	Nivel de valuación (%)	Eficiencia en la recaudación (%)
2005	Florianópolis	1,47	71,54	80,00	65,11
2009	Goiânia	1,06	85,02	N/I	N/I
2003	Campo Grande	1,03	19,42	N/I	56,09
2010	Belo Horizonte	1,02	126,30	33,33	93,74
2009	Campinas	0,92	136,12	N/I	N/I
2007	São Paulo	0,89	146,07	70,00	94,43
2010	Rio de Janeiro	0,84	125,81	60,67	71,64
2010	Porto Alegre	0,84	108,97	25,67	84,18
2005	Recife	0,79	34,02	41,67	69,89
2005	Salvador	0,77	18,39	70,00	54,67
2009	Juiz de Fora	0,73	53,33	60,00	67,59
2005	Itupeva	0,65	78,62	N/I	N/I
2005	Aracaju	0,64	24,27	N/I	51,59
2010	Diadema	0,61	101,17	33,33	89,36
2010	Limeira	0,60	82,48	33,33	51,60
2010	Curitiba	0,58	99,06	32,27	83,53
2010	Guarulhos	0,57	98,91	33,33	63,86
2010	Mauá	0,56	56,47	33,33	54,14
2005	Olinda	0,54	9,89	N/I	N/I
2003	João Pessoa	0,50	5,82	51,67	48,12
2009	Blumenau	0,47	57,67	N/I	71,09
2005	Joinville	0,47	57,67	N/I	N/I
2003	Fortaleza	0,46	11,40	N/I	N/I
2005	Jaboatão dos Guararapes	0,44	12,42	N/I	N/I
2010	Alfenas	0,43	42,58	33,33	58,45
2010	Piracicaba	0,42	71,32	50,00	58,54
2004	Belém	0,38	6,80	N/I	92,62
2007	Governador Valadares	0,36	18,70	N/I	36,83
2010	Brasilia (DF)	0,28	N/I	63,33	76,98
2005	Vitória da Conquista	0,28	4,62	N/I	29,57
2009	Cascavél	0,26	20,64	17,17	N/I
2010	Guaxupé	0,18	24,77	33,33	69,52
2005	Campina Grande	0,12	2,96	N/I	N/I
2004	Gravataí	0,12	5,15	N/I	N/I
2004	Camaçari	0,07	26,26	N/I	54,26
2003	Santarém	0,05	0,61	N/I	17,87
Promedio		0,56	51,45	44,46	64,63
Mediana		0,54	32,91	33,33	65,11
Desvío patrón		0,32	43,72	17,40	19,29
Coefficiente de varación (%)		57,00	84,99	39,15	29,84
Valor mínimo		0,05	0,61	17,17	17,87
Valor máximo		1,47	146,07	80,00	94,43
Cantidad de observaciones		37	36	20	27

FUENTE: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo.

IPTU en PIB y IPTU/habitante: www.lincolninst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

Eficiencia en la recaudación: www.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-2.

Nivel de valuación: www.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-4.

DONDE: N/I es no informado.

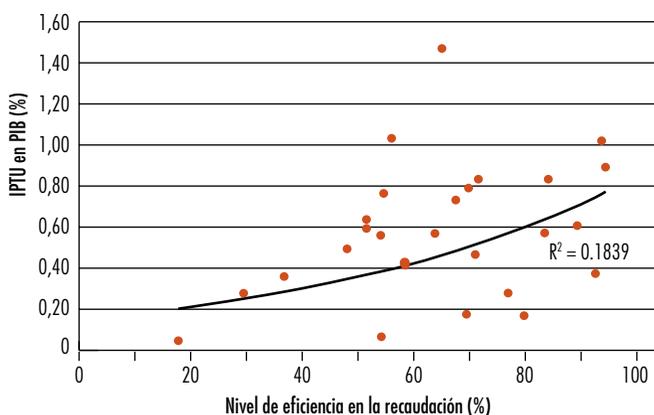
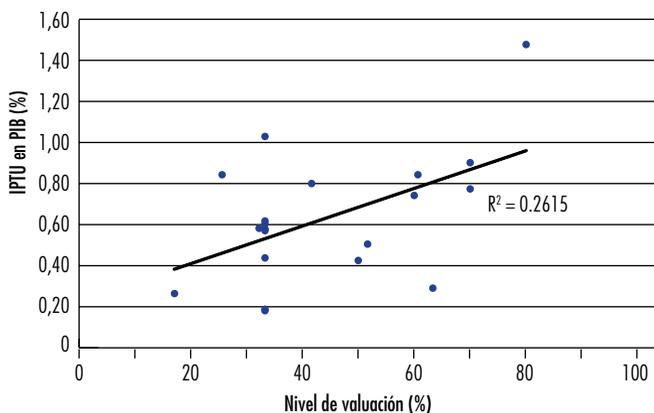
diferenciadas en función de su uso con la finalidad de lograr una distribución más adecuada de la carga tributaria entre los ciudadanos. En 2006 el municipio fue objeto de un nuevo relevamiento masivo de datos catastrales inmobiliarios y mobiliarios desde la óptica multifinanciaría. Después de ocho años sin revaluación de inmuebles con fines fiscales, se aprobó el nuevo mapa de valores en 2008. También se establecieron algunos ajustes en la política tributaria, entre los que destaca la restricción a la exención en función del valor del inmueble, únicamente a un inmueble por propietario. También se estableció, como ya se comentó, la obligación de revisión cada dos años de las valuaciones con fines tributarios. Otro de los avances fue la implementación del CADIN, que es un catastro municipal de deudores, que hace viable la imposición de restricciones a los deudores.

El nivel promedio de las valuaciones de inmuebles utilizadas con fines tributarios que fue informado por los entrevistados, así como el nivel de eficiencia en la recaudación de los municipios seleccionados se muestran en la tabla 3.6. A pesar de que el CTN determina claramente que la base de cálculo del IPTU es el valor de mercado de los inmuebles, en promedio los inmuebles están valuados al 45 por ciento de los precios practicados, existiendo municipios que trabajan con valuaciones que apenas representan el 17 por ciento del valor de mercado de los inmuebles. Sobre la eficiencia en la recaudación, verificamos que todavía existe un amplio espacio de mejora. Además, los municipios seleccionados recaudan entre el 17 por ciento y el 95 por ciento de los ingresos facturados, cuando lo ideal sería que los niveles de recaudación fuesen superiores al 90 por ciento. Como era de esperar, ambos indicadores están directamente relacionados con el desempeño del impuesto como instrumento fiscal (ver figura 3.8).

3.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

La principal ventaja del sistema brasileño es el elevado grado de autonomía de los municipios para la determinación y administración del IPTU. En Brasil, los municipios tienen la libertad de establecer las alícuotas y exenciones del IPTU definidas por ley y aprobadas por el Poder Legislativo municipal. Además de esto, los municipios son enteramente responsables del cálculo y administración de los tributos que les competen. Hay, sin embargo, intervenciones injustificables en las valuaciones desarrolladas para fines de impuesto predial, que son discutidas juntamente con las otras debilidades del sistema en la continuación.

El hecho de que los impuestos que inciden sobre la transmisión de bienes inmuebles entre vivos (ITBI) sean también de competencia municipal



3.8 Relación entre el nivel promedio de las valuaciones y la eficiencia en la recaudación y los ingresos recaudados en función del PIB (%)

Fuente: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2016. "Indicadores". *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*.

IPTU en PIB: www.lincolnst.edu/language/es-ES/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1.

Nivel de eficiencia en la recaudación: www.lincolnst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-2.

Nivel de valuación: www.lincolnst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-4.

favorece la integración entre bases de datos y el acompañamiento por parte de la administración municipal sobre los precios practicados en el mercado de inmuebles.

No obstante las ventajas que tiene la determinación de un impuesto de esta naturaleza, el desempeño del IPTU como fuente de ingresos en Brasil es inferior a su potencial. Incluso en relación a los demás países de América Latina, conocidos por la baja recaudación de impuestos sobre bienes inmuebles, Brasil exhibe un comportamiento tímido a pesar del

alto grado de autonomía a nivel municipal y de ser un país con una carga tributaria elevada.

Un aspecto que ayuda a explicar el bajo desempeño del IPTU es el elevado grado de informalidad, que dificulta la actualización del catastro de inmuebles y limita la base de inmuebles tributables. Por regla general, la actualización de la base catastral depende fundamentalmente del esfuerzo del fisco, por lo tanto es necesario aumentar el grado de compromiso de la comunidad.

Otro aspecto clave es la reducida base sobre la que efectivamente se tributa. Además de la exclusión de los inmuebles rurales, una base de datos de 2003 (IPEA, 2011) identificó que sólo una de cada tres familias paga IPTU, lo que se atribuye al exceso de exenciones, descuentos y morosidad. Esta situación se agudiza en las regiones Norte y Nordeste, donde menos del 15 por ciento de las familias paga el IPTU. Según el IBGE (1999), la evasión de IPTU era menor del 20 por ciento en sólo el 13 por ciento de los municipios.

Se pueden considerar varios aspectos que incentivan la delincuencia fiscal, además de vicios producidos por la propia autoridad fiscal, como son el perdón y la amnistía fiscales, que contribuyen a la impunidad, y la inoperancia administrativa; la falta de transparencia en la rendición de cuentas y la confianza en el Gobierno; la morosidad en el cobro tributario y la poca agilidad en la resolución de conflictos fiscales.

Las siguientes debilidades están relacionadas con la estructura impositiva del IPTU en Brasil:

- Inexistencia de estándares mínimos de desempeño para las valuaciones desarrolladas con fines tributarios.
- Fuerte influencia política sobre las actividades inherentemente técnicas. El IPTU constituye el único impuesto cuya mera actualización de base de datos necesita, de forma injustificada, la sanción del Poder Legislativo. A esto hay que añadir recientes intervenciones del Poder Judicial que han impedido la aplicación de nuevos valores estimados, incluso de manera legal. Aunque los méritos de las acciones no han sido tratados, la inseguridad jurídica generada por las medidas cautelares es extremadamente preocupante.
- No existe ninguna exigencia legal de mantener intervalos cortos entre las valuaciones realizadas con fines tributarios. En consecuencia, diversos municipios utilizan estimaciones del valor realizadas hace más de 10 o 20 años, que se han ido reajustando por la inflación, ignorando el hecho de que la valorización/devaluación de los inmuebles no es uniforme en el territorio. Los largos intervalos entre las

valuaciones favorecen a los inmuebles valorizados y perjudican a los inmuebles devaluados en este período, causando una falta de equidad en la distribución de la carga fiscal, que tiende a favorecer a los inmuebles de alto valor.

- Aunque el artículo 14, II de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Lei Complementar 101/2000) determine que toda renuncia fiscal debe estar acompañada por medidas compensatorias, en la práctica las amnistías y el perdón fiscal aún son aplicados.
- No existe a nivel nacional obligación de realizar convenios para el intercambio de datos entre las administraciones tributarias municipales ni los Registros Públicos de Inmuebles. Por lo tanto las iniciativas se acuerdan de forma independiente por cada municipio y se limitan al éxito individual de cada negociación.
- No existe a nivel nacional ningún reglamento para la gestión del catastro urbano. Más allá de que el Ministerio de las Ciudades haya formulado las Directrices para el CTM, no hay obligación de adoptar las recomendaciones que contiene este documento.
- Hasta la fecha no se ha realizado ningún esfuerzo de integración de los catastros urbanos por parte del Gobierno Federal, lo que hace difícil un análisis más completo sobre la gestión fiscal municipal a nivel nacional y su conocimiento en el país.

A nivel nacional, no hubo avances en la estructura legal para la institución del IPTU en Brasil en los últimos años. Sin embargo, por otro lado, debe ser reconocida la inversión realizada por algunos municipios en proyectos de modernización y actualización catastral, desarrollo del sistema de información geográfica (SIG), promoción de intercambio interno y externo de datos, realización de acciones de cobro coactivo, etc. En este sentido, se observa un mayor grado de eficiencia administrativa generalmente en municipios grandes y medianos, hecho que tal vez no deba ser entendido exclusivamente por factores técnicos, pues hay indicios de que la voluntad política es un factor determinante. Se espera que los progresos observados en el sistema de recaudación y cobro de los municipios contribuyan a incentivar el pago voluntario.

La politización de las valuaciones de inmuebles con fines tributarios es tan fuerte que varios municipios enfrentaron dificultades en la aplicación de estos trabajos incluso después de ser autorizados por ley. Los problemas relacionados con las valuaciones con fines tributarios (o con la falta de realización de estos trabajos) generan importantes desigualdades en la

distribución de la carga fiscal. Ciertamente no debería ser admitido ningún tipo de intervención en aquellas actividades de naturaleza intrínsecamente técnica.

El fortalecimiento de este instrumento, haciendo viable su contribución efectiva en el financiamiento de las ciudades y en el desarrollo urbano, requiere una estructura de determinación del impuesto menos judicializada, y necesita claridad en la división de las responsabilidades tributarias entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

De la misma forma que con el ISS, es probablemente el momento de establecer una ley complementaria a nivel nacional que trate el IPTU, con el objetivo de dar subsidios al Poder Judicial para uniformizar las interpretaciones; delegar, de hecho, el derecho de los municipios de determinar la base de cálculo del impuesto, sin intervenciones legales y judiciales, como ocurre con los demás tributos; y establecer ciclos máximos entre las valuaciones con fines tributarios a nivel nacional. El ámbito de actuación del Poder Legislativo municipal debería estar limitado a asuntos relacionados con la política fiscal, como la dimensión de alícuotas, exenciones y concesiones, graduación del impuesto en la gerencia de impactos, etc. Y, por último, en lo relativo a la intervención del Poder Judicial en las valuaciones desarrolladas con fines tributarios, únicamente debería estar permitida cuando las estimaciones del valor fiscal superen el valor de mercado de inmuebles.

Referencias bibliográficas

- Afonso, José Roberto, y Kleber Pacheco de Castro. 2012. “Consolidação da Carga Tributária de 2012”. www.joserobertoafonso.ecn.br/publicacoes/item/3643-carga-tributaria-2012-afonso-castro.html
- Código Tributário Nacional. Brasil. 1966a. Lei nº 5. 172, 25 de Outubro de 1966. www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm
- _____. Brasil. 1966b. Decreto-lei 57, 18 de Novembro de 1966. www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm
- _____. Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm/
- _____. Brasil. 2001. Estatuto da Cidade. Lei 10.257, 10 de Julho de 2001. www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm
- De Cesare, Cláudia M., Egláisa Micheline Pontes Cunha, y Francisco Henrique de Oliveira. 2010. *Questões Cadastrais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos*. Brasília: Ministério das Cidades.
- De Cesare, Cláudia M., Rubens Alves Dantas, José Luis Duarte Ribeiro, y José Luiz Portugal. 2014. “La diversidad del reto: Factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil”. En *El potencial oculto: Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Ed. Jaime Alfredo Bonet, Andrés Muñoz Miranda, y Carlos R. Pineda Mannheim. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, FGV-EAESP. 2000. *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal*.
- International Association of Assessing Officers, IAAO. 1990. *Property Appraisal and Assessment Administration*. Ed. Joseph K. Eckert, Robert J. Gloude-mans y Richard R. Almy. Chicago: IAAO.
- _____. 2013. *Standard on Ratio Studies*. Kansas City: IAAO.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. 1986. *Séries Estatísticas Retrospectivas I*. Rio de Janeiro: IBGE.
- _____. 2011. “Censo 2000 e Censo 2010”. www.ibge.gov.br/
- _____. 2011. *O Uso dos Instrumentos de Financiamento para a Política Urbana no Brasil*. Comunicados do IPEA 112.
- _____. 2013. “Atlas do Censo Demográfico 2010”. <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>
- _____. 2013. “Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.” Rio de Janeiro: IBGE
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. 2011. IPEA online Database. www.ipeadata.gov.br/
- Ministério da Fazenda do Brasil. 2001. *Carga Tributária no Brasil 2000: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação.
- _____. 2002. *Carga Tributária no Brasil 2001: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2003. *Carga Tributária no Brasil 2002: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2004. *Carga Tributária no Brasil 2003: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2005. *Carga Tributária no Brasil 2004: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2006. *Carga Tributária no Brasil 2005: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2007. *Carga Tributária no Brasil 2006: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.

- _____. 2008. *Carga Tributária no Brasil 2007: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2009. *Carga Tributária no Brasil 2008: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2010. *Carga Tributária no Brasil 2009: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2011. *Carga Tributária no Brasil 2010: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2012. *Carga Tributária no Brasil 2011: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- _____. 2013. *Carga Tributária no Brasil 2012: Análise por Tributos e Bases de Incidência*. Estudos Tributários. Brasília: Receita Federal, Subsecretaria de Tributação e Contencioso, Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação: Brasil.
- Prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Fazenda. 2008. IPTU 200 anos.
- Receita Federal. 2011. Superintendência da Décima. www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/historia/catalogo_colonial/letras/super_decima.htm
- Sandroni, Paulo. 2013. “Tarifa Zero, CEPACS e a outorga onerosa do direito de construir”. <http://sandroni.com.br/?p=517>
- Secretaria do Tesouro Nacional. 2011. “Finanças do Brasil: Estados e Municípios. (Database on Municipal Expenditure and Revenue from 2000 to 2010)”. www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp
- United Nations, UN. 2014. “World Economic Situation and Prospects 2014: Update as of mid-2014”. www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/WESP2014_mid-year_update.pdf

CHILE

CARLOS ORREGO ACUÑA

La República de Chile es un Estado unitario, democrático y presidencialista. Está estructurado en tres poderes:

Poder Ejecutivo, que corresponde al gobierno y la administración pública. Está encabezado por el Presidente de la República, que es el Jefe de Estado y de Gobierno, y es responsable de designar a los ministros de Estado, colaboradores directos en la administración del país.

Poder Legislativo, que reside en el Congreso Nacional, de carácter bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados.

Poder Judicial, cuya función es la administración de justicia a través de los Tribunales y Juzgados.

Chile presenta tres niveles de gobierno:

- Gobierno Central: Constituido por 23 Ministerios.
- Gobiernos Regionales: El país está dividido en 15 regiones, que a su vez se dividen en 54 provincias. La autoridad máxima de la región es el Intendente y la de la provincia el Gobernador, ambos designados por el Presidente de la República.

- Gobiernos Locales: 346 municipios. La administración del territorio local corresponde a las municipalidades, compuestas por un Alcalde y un Concejo Municipal, elegidos por votación popular.

En el año 2012, Chile tenía una población de 16.634.603 habitantes. De estos, el 87 por ciento residía en las áreas urbanas y el 13 por ciento restante, en sectores rurales. La densidad de habitantes era de 23 por km², la tasa de analfabetismo, del 4,2 por ciento y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), del 0,819.

La moneda oficial del país es el Peso (\$), cuyo cambio en US\$ era de \$491,93; su PIB, de US\$269.869.338; y su renta per cápita de US\$15.452, datos todos del año 2012.

4.1 Antecedentes y descentralización

El impuesto predial es uno de los impuestos más antiguos en Chile. Su ley original data de 1916. Entre otros aspectos, se le reconoce una clara identificación local. La propiedad es un bien que no se puede trasladar ni ocultar y se ubica en un emplazamiento único y específico del territorio y a esa localización debe llegar el municipio con los servicios que las propiedades necesitan (iluminación, áreas verdes, equipamiento urbano, etc.).

El hecho gravado es la propiedad (y en ciertos casos la tenencia) de bienes raíces, y la base imponible del impuesto es el avalúo de la propiedad. Este impuesto es en esencia un impuesto a un activo.

Si bien a nivel de la carga tributaria general en Chile, el predial representa sólo cerca del 3 por ciento, este se sitúa en un 0,55 del PIB. Y a nivel de los ingresos locales o municipales, este tributo es cercano al 50 por ciento de los ingresos propios permanentes. Su tasa de morosidad es cercana al 10 por ciento, bastante baja en relación a otras administraciones latinoamericanas.

Prácticamente dos tercios de las propiedades urbanas (no agrícolas) del país están totalmente exentas de pago de impuesto. En efecto, de un total de 6.691.485 al primero de enero de 2014, 4.306.210 están exentas de pago (aproximadamente el 64 por ciento de los inmuebles). Esto constituye un problema mayor, ya que una base tributaria tan pequeña y debilitada obliga a focalizar y concentrar el rendimiento del tributo en un número muy reducido de propiedades.

Es relevante que el impuesto predial chileno es el único en América Latina cuya administración está completamente centralizada y el avalúo y las alícuotas son fijados por el gobierno central con los mismos parámetros para todo el país de manera unitaria.

El hecho de que la administración del impuesto esté más alejada de los municipios genera ventajas en el sentido de que los avalúos se fijan sin

presiones de un municipio específico y con un criterio único para todo el país; ello, sin embargo, también puede considerarse una desventaja, ya que los municipios no se hacen cargo del costo administrativo y político de su implementación y cobro, puesto que sólo reciben el rendimiento del mismo.

Parece necesario avanzar en políticas públicas de descentralización de algunas responsabilidades hacia los gobiernos locales.

4.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

La Constitución Política Chilena, establece respecto de los tributos:

- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas. Esto significa que los impuestos deben establecerse en función de los ingresos de las personas. En el caso del impuesto predial no se cumple este precepto, pues es de carácter netamente patrimonial, ya que se determina sobre el avalúo de los inmuebles.
- Que en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.
- Que los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. El impuesto predial es de beneficio municipal, por lo que es un impuesto de afectación.
- El artículo 6.º transitorio establece que mantendrán su vigencia las leyes que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, siempre que sean anteriores a 1980. Esta disposición permite, en definitiva, la existencia de este impuesto en Chile.

Dentro del marco legal, la Ley 17.235/1969 sobre impuesto predial establece un impuesto a los bienes raíces que se aplicará sobre el avalúo de ellos. Si bien el valor de la propiedad puede dar cuenta, en la generalidad de los casos, de los ingresos de sus propietarios, también se presentan situaciones en que esto no ocurre, siendo la más recurrente la del sector pasivo o tercera edad.

Respecto de los sitios urbanos no edificados, el artículo 8 de la misma ley establece que estos bienes pagarán una sobretasa del 100 por ciento respecto de la tasa vigente del impuesto. Esta norma persigue “castigar” al poseedor de un sitio baldío en el interior del área urbana para que haga uso del Índice de Constructibilidad, de tal forma que la ciudad no siga expandiéndose horizontalmente. También permite a los municipios ejercer acciones legales contra los propietarios de las propiedades abandonadas.

Para los procesos de actualización de valores del suelo y mejoras, la ley establece que el Servicio de Impuestos Internos (SII) deberá ejecutarlo cada cuatro años, tanto para los bienes raíces agrícolas como para los no agrícolas, aplicándose la nueva tasación para cada serie simultáneamente a todas las comunas del país.

A estos efectos, el SII podrá solicitar la asistencia y cooperación de los municipios para la tasación de los bienes raíces de sus respectivos territorios y requerir de los propietarios la información de sus propiedades en la forma y plazo que el SII determine.

La experiencia indica que, mientras más plazo transcurre entre la ejecución de un proceso de actualización de valores y otro, los incrementos de avalúos son significativamente mayores y de gran magnitud, debido a la diversidad de cambios que se acumulan en ese período por la dinámica urbana. Por ello, lo más adecuado es ejecutar estos procesos en períodos menores de tiempo.

A continuación se mencionan otras disposiciones legales relevantes:

- a. Decreto Ley 830 sobre Código Tributario, que establece los mecanismos de apelación de los contribuyentes respecto de los avalúos fijados por el SII.
- b. Resolución 132/2012 del SII, que fija la metodología técnica para la valoración de las propiedades no agrícolas, no habitacionales.
- c. Resolución 108/2013 del SII, que fija la metodología técnica para la valoración de las propiedades no agrícolas habitacionales.
- d. Circular 6/2014 del SII, que norma la aplicación de ajustes a los valores de terrenos en casos excepcionales para propiedades no agrícolas habitacionales.
- e. Circular 7/2013 del SII, que norma la aplicación de ajustes a los valores de terrenos en casos excepcionales para propiedades no agrícolas, no habitacionales.

Existe además otro tributo inmobiliario: el impuesto a la ganancia de capital. La Ley 20.780/2014 establece que todos los inmuebles adquiridos por personas naturales (no empresas) después de 2004 quedarán afectos a este impuesto, siempre y cuando la ganancia obtenida por la venta del bien raíz sea superior a \$200 millones (US\$370.000).

Este límite es para toda la vida del contribuyente, independientemente del número de transacciones; es decir, una persona puede vender todos los inmuebles que quiera, pero si las ganancias obtenidas por esas operaciones superan los \$200 millones (US\$370.000), deberá pagar un impuesto a la ganancia de capital.

De esta forma, se genera una exención de hasta \$200 millones (US\$370.000) para quienes no se dediquen habitualmente a la compra-venta de inmuebles. Cuando se supere este monto como ganancia de capital, se puede pagar una tasa fija del 10 por ciento sobre la ganancia de capital o un monto que resulte de aplicar la tasa del impuesto a la renta de las personas que corresponda según sus ingresos.

4.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

La administración del impuesto predial está radicada en el SII, entidad dependiente del Ministerio de Hacienda, que es el responsable de determinar la base imponible del impuesto, mantener actualizado el catastro de las propiedades y efectuar el giro (puesta en cobro) del mismo. La recaudación y cobranza administrativa y judicial recae en la Tesorería General de la República, entidad también dependiente del Ministerio de Hacienda.

El total de rendimiento de este tributo es de beneficio de los municipios, constituyendo su principal fuente de ingresos y financiamiento. Como se ha señalado, los municipios no tienen participación ni injerencia en la determinación de los avalúos y las alícuotas, ya que estos son fijados por el gobierno central con los mismos parámetros para todo el país de manera unitaria, sin importar la heterogeneidad existente entre los municipios.

4.4 Diseño tributario

A continuación se presenta de manera secuencial un resumen de los elementos que definen el impuesto predial chileno:

Hecho generador

El hecho gravado es la propiedad (y en ciertos casos la tenencia) de bienes raíces. Los propietarios o concesionarios de un inmueble ubicado en el territorio nacional son sujetos de pago del tributo.

Sujeto pasivo

Los obligados al pago del impuesto son el dueño u ocupante de la propiedad, ya sea este usufructuario, arrendatario o mero tenedor, sin perjuicio de la responsabilidad que afecte al propietario. El concesionario u ocupante por cualquier título de bienes raíces fiscales, municipales o nacionales de uso público pagará los impuestos correspondientes al bien raíz ocupado.

Base de cálculo

El artículo 1 de la Ley 17.235/1969 determina que la base de cálculo es el avalúo fiscal de la propiedad determinado por el SII.

Alicuotas (tasas)

La ley establece las siguientes:

- a. Bienes raíces agrícolas: 1 por ciento al año.
- b. Bienes raíces no agrícolas: 1,4 por ciento al año.
- c. Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: 1,2 por ciento al año, en la parte de la base imponible que no exceda de \$37.526.739 al 1 de enero de 2003; y 1,4 por ciento al año, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.

Si con motivo de los procesos de actualización de valores, el giro total nacional del impuesto aumenta más de un 10 por ciento en el primer semestre de la vigencia del nuevo avalúo en relación con el giro total nacional calculado para el semestre inmediatamente anterior, las tasas se rebajarán proporcionalmente, de modo que el giro total nacional del impuesto no sobrepase el referido 10 por ciento, manteniéndose la relación porcentual que existe entre las señaladas tasas. Las nuevas tasas así calculadas regirán durante todo el tiempo de vigencia de los nuevos avalúos.

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

La ley de impuesto predial contempla dos tipos de exenciones: las generales, que benefician a un gran número de inmuebles por igual, y las específicas, que benefician a agrupaciones, entidades o personas en particular.

TABLA 4.1

Resumen de las tasas impositivas vigentes en enero de 2014

Tasas	Tipología
Exentos	Habitacionales con avalúo menor o igual a \$20.086.180 (US\$37.000).
0,980%	Habitacionales con avalúo mayor a \$20.086.180 (US\$37.000) y menor o igual a \$71.736.350 (US\$130.000).
1,143%	Habitacionales con avalúo mayor a \$71.736.350 (US\$130.000).
1,200%	No habitacionales.
1,00%	Propiedades agrícolas con avalúo mayor a \$7.950.381 (US\$15.000).
Sobretasa 100%	Sitios urbanos no edificados y propiedades abandonadas.

FUENTE: Elaboración del autor.

Las exenciones generales resultan de la aplicación de un descuento fijo al avalúo fiscal. Todas las viviendas clasificadas en la Serie No Agrícola gozan sin distinción de una exención general por los primeros \$20.086.180 (US\$38.880) del avalúo, sin importar los ingresos de los contribuyentes. Sobre este monto comienzan a tributar. Esto genera como consecuencia que, de cada diez viviendas, casi ocho de ellas están completamente exentas de impuesto predial. Este recurso (fusible) debilita enormemente la base tributaria, pues muy pocas viviendas pagan impuesto.

En relación a las propiedades agrícolas, estas gozan de una exención general por los primeros \$7.950.381 (US\$15.155) del avalúo. Sobre este monto comienzan a tributar. Las mejoras costeadas por los particulares en los predios agrícolas están exentas de impuesto por diez años, si son objeto de declaración en un proceso de actualización de valores. Las exenciones específicas más importantes son las siguientes:

Grupo 1: Exención del 100 por ciento.

- a. Gobierno: con excepción de los bienes raíces de las sedes matrices de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ministerios, servicios públicos, intendencias, gobernaciones y municipalidades.
- b. Educación:
 - Establecimientos educativos municipales, particulares y subvencionados, de educación preescolar, básica y media.
 - Seminarios asociados a un culto religioso en la parte destinada a educación.
 - Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica de carácter público o privado respecto de los bienes raíces de su propiedad destinados a educación, investigación o extensión, siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dichos objetos y estén reconocidos por el Ministerio de Educación.
- c. Deporte: Bienes raíces que cumplan con las disposiciones del artículo 73 de la Ley 19.712 del Deporte. No obstante, los recintos deportivos de carácter particular sólo estarán exentos mientras mantengan

TABLA 4.2

Propiedades habitacionales afectas y exentas de impuesto predial en enero de 2014

Propiedades habitacionales	Cantidad	%
Afectas a predial	991.542	22
Exentas de predial	3.496.139	78

FUENTE: Elaboración del autor.

convenios para el uso gratuito de sus instalaciones deportivas con colegios municipalizados o particulares subvencionados.

- d. Cementerios: Aquellos fiscales y municipales. Los de propiedad particular estarán afectos al impuesto territorial sólo por las edificaciones destinadas a la administración de la actividad, y por los terrenos disponibles para sepulturas y equipamiento anexo que no se encuentren habilitados para ello.
- e. Culto: Templos y sus dependencias, como las habitaciones anexas a dichos templos ocupadas por los funcionarios del culto, siempre que no produzcan renta.
- f. Comunidad y servicios: Organizaciones comunitarias; Agrupación Nacional de Empleados Fiscales; sindicatos y agrupaciones de sindicatos; sedes sociales de asociaciones gremiales de profesionales y pensionados; sedes sociales de instituciones del personal en retiro y/o en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile; sedes sociales de instituciones de socorros mutuos; y cuerpos de bomberos.
- g. Embajadas y otros: Bienes raíces de las misiones diplomáticas extranjeras, cuando pertenezcan al Estado respectivo, y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- h. Etnias: Bienes raíces que cumplan con las disposiciones de la Ley 19.253, sobre Tierras Indígenas.
- i. Patrimonio: Bienes raíces declarados monumentos históricos o públicos, acreditados por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuando no estén destinados a actividades comerciales.

Grupo 2: Exención del 75 por ciento.

- Fundaciones señaladas expresamente en la ley, sin fines de lucro, que presten auxilio a indigentes.

Grupo 3: Exención del 50 por ciento.

- Viviendas de hasta 140 m² edificados en terrenos de hasta 500 m², acogidas al Decreto con Fuerza de Ley 2/1959.

Si bien el listado que se presenta se ve muy abultado, en el año 2005 se efectuó una racionalización y eliminación de muchas exenciones.

Distribución y aplicación de recursos

Tal como se explicó anteriormente, el total de la recaudación del impuesto predial es de beneficio municipal, siendo este impuesto el más importante

TABLA 4.3

Estructura de ingresos tributarios de los municipios, incluyendo al impuesto predial, 2011

Ingresos de las municipalidades	\$ mil millones	US\$ mil millones	%
Predial	716.000	1.290	52
Patente comercial y profesional	421.000	759	30
Permiso de circulación de vehículos	232.000	418	17
Transferencia de vehículos usados	21.000	38	1
Total	1.390.000	2.505	100

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal. *www.sinim.cl*.

dentro de la estructura de ingresos propios permanentes de los municipios. Su detalle aparece en la tabla 4.3.

Otros ingresos municipales están constituidos por derechos como el de aseo (recogida de basura), propaganda, construcción, subdivisión de terrenos, etc.

Los impuestos municipales, incluido el impuesto predial, tienen un alto componente redistributivo. En efecto, las comunas con más ingresos colaboran con las de menores recursos. Este mecanismo se denomina Fondo Común Municipal (ver tabla 4.4) y está definido como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país” (Ley 18.695/2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades).

TABLA 4.4

Composición del Fondo Común Municipal (FCM)

Composición del FCM	Aporte de los 4 municipios de mayores ingresos ¹	Aporte de los 342 municipios restantes
Impuesto predial	65%	60%
Patentes comerciales y profesionales	55% Santiago 65% Providencia, Las Condes y Vitacura	0%
Permisos de circulación de vehículos	62,5%	
Transferencias de vehículos usados	50%	
Multas de tránsito	100%	
Aporte fiscal anual	\$9.112.618.000 (US\$12.069.693)	

FUENTE: Elaboración del autor.

¹ Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura.

TABLA 4.5
Distribución del Fondo Común Municipal (FCM)

Criterio de distribución del FCM	%
Partes iguales entre las comunas.	25
Número de pobres de la comuna ponderado por el número de pobres del país.	10
Numero de predios exentos de impuesto territorial de la comuna con respecto al número de predios exentos del país.	30
Menores ingresos propios permanentes por habitante en relación al ingreso propio por habitante país.	35

FUENTE: Elaboración del autor.

La diferencia de ingresos que no se aporta al FCM se queda en el municipio en que se recauda el tributo. La distribución de este fondo está sujeta a los criterios y normas establecidos en la Ley de Rentas Municipales (Decreto Ley 3063/1979), esencialmente en base a los índices de pobreza de las comunas (ver tabla 4.5).

Los recursos provenientes del impuesto predial son empleados por los municipios en sus gastos generales, bienes de consumo y obras de desarrollo, de acuerdo a sus necesidades. No existe normativa legal que obligue al municipio, por ejemplo, a destinar a obras de desarrollo un porcentaje determinado de sus ingresos.

4.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

La dinámica del catastro, por las modificaciones que afectan a los bienes raíces, requieren de procedimientos de actualización eficientes y oportunos, a modo de asegurar la permanente representatividad de su información respecto de la realidad.

El catastro se actualiza con la información que obtiene el SII de varias fuentes, algunas de las cuales están establecidas en la Ley 17.235/1969 y sus modificaciones, pero en general con escasa participación de los propietarios de los inmuebles. Entre las fuentes se encuentran las siguientes:

- a. Acciones de fiscalización selectiva por parte de la administración tributaria.
- b. Solicitudes de actualización catastral y/o revisión de avalúo presentadas por contribuyentes.
- c. Solicitudes presentadas por inmobiliarias y empresas constructoras para la preasignación de roles de avalúos, como etapa previa a una

división predial o a la construcción de edificios acogidos a copropiedad inmobiliaria.

- d. Información de transferencias de propiedades enviada por notarios y conservadores de bienes raíces.
- e. Información remitida por las municipalidades respecto de divisiones, construcciones, cambios de destino y regularizaciones.
- f. Información remitida por instituciones del Estado que intervienen en la regularización de títulos de dominio de propiedades, entrega de bienes raíces fiscales, municipales o nacionales de uso público en arriendo o concesión.
- g. Planos de división de propiedades agrícolas rurales remitidos por el Servicio Agrícola Ganadero del Ministerio de Agricultura.
- h. Oficinas implementadas por las principales municipalidades del país para la actualización del catastro con apoyo técnico del SII.

Las actualizaciones al catastro pueden ser con efecto retroactivo de hasta tres años (tanto para cobrar diferencias como para devolver impuestos), motivo por el cual el SII debe mantener un archivo histórico de las modificaciones al catastro.

La tabla siguiente presenta el número de inmuebles catastrados al año 2013.

Valuación de inmuebles y metodología técnica de valoración

INMUEBLES AGRÍCOLAS

En general, la ley grava el suelo o casco en la propiedad agrícola, dejando excluidas las mejoras. El suelo se grava según su capacidad de uso potencial. El impuesto predial agrícola es muy poco incidente respecto de la recaudación global (8 por ciento), pero el avalúo del predio se utiliza para determinar el impuesto a la renta de los agricultores que no llevan sistema

TABLA 4.6

Estadísticas generales del impuesto territorial en Chile, 2013

Tipología	Total	%	Total afectos	%	Total exentos	%
Agrícolas	838.802	13	177.246	21	661.556	79
No agrícolas	5.852.683	87	2.208.029	38	3.644.654	62
Totales	6.691.485	100	2.385.275	36	4.306.210	64

FUENTE: Servicio de Impuestos Internos. *www.sii.cl*.

de contabilidad completa, lo que se hace mediante una presunción de renta.

INMUEBLES NO AGRÍCOLAS

Respecto de cómo determinar el avalúo de los inmuebles no agrícolas, se establece que las construcciones se clasificarán según su clase (material estructural) y calidad o categoría, y sus valores unitarios se fijarán tomando en cuenta sus especificaciones técnicas, costos de edificación, edad, destino e importancia de la comuna y de la ubicación del sector comercial. Las tablas de valores unitarios de terrenos considerarán los sectores de ubicación y las obras de urbanización y equipamiento de que disponen.

A partir de estas disposiciones, el SII debe diseñar y aplicar una metodología de valoración para los inmuebles urbanos, estableciendo el método comparativo de mercado complementado por el de rentabilidad (como referencia), este último para las propiedades comerciales relevantes, y el de costo de reposición para valorar las mejoras, agregando el respectivo factor de comercialización (coeficiente K español) que en el caso chileno es de 1,45 para las propiedades residenciales unitarias y de 1,3 para las ubicadas en condominios.

Los procesos de actualización de valores de los bienes raíces han sido muy complejos y difíciles de aplicar en el país. Esta situación no es en realidad exclusiva y particular del país, sino más bien concordante con lo que ha ocurrido en el resto del mundo cuando han entrado en vigencia estos procesos.

Los problemas y dificultades que supone la realización de estos procesos se deben principalmente a la combinación de diversas variables, como la naturaleza del impuesto y del bien gravado; su carácter patrimonial; los incrementos tributarios que genera; la aplicación de los aspectos metodológicos y técnicos, que, salvo pequeñas variantes, en todos los países son prácticamente los mismos; pero, sobre todo, los efectos políticos que conlleva.

En el año 2013, se efectuó un proceso de actualización de valores de propiedades no agrícolas no habitacionales, con una tasa de reclamaciones muy baja: 800 reclamaciones a nivel nacional sobre 700.000 propiedades. En este proceso, el giro del impuesto aumentó a nivel nacional en un 7,6 por ciento en relación al 10 por ciento máximo que la ley establece. Cabe señalar que las empresas pueden descontar como gasto en su impuesto a la renta el impuesto predial efectivamente pagado, por lo que, en definitiva, gran parte de estos impuestos terminaron siendo de cargo fiscal.

En el año 2014, entró en vigencia un nuevo proceso de actualización de valores, esta vez de propiedades no agrícolas habitacionales y de sitios no

edificados. Fueron revaluados cerca de 4,5 millones de viviendas y 100.000 sitios baldíos con 215 reclamaciones. La baja tasa de reclamaciones se debió a que el incremento del impuesto de las viviendas a nivel nacional fue cercano a cero (0,5 por ciento), muy por debajo del incremento máximo posible del 10 por ciento que permite la ley, concentrándose sus efectos en una mejora en la variable redistributiva del tributo. Para conocer la estructura de precios de mercado de las propiedades, el SII efectúa un estudio de sus valores. Este estudio considera información de valores de terrenos y construcciones provenientes de: (i) transferencias de propiedades urbanas de todos los tipos y ubicadas en todas las comunas del país. Esta información es capturada electrónicamente desde las Notarías y Conservadores de Bienes Raíces (Registro); y (ii) tasaciones comerciales de bancos e instituciones financieras, remitidas por la vía electrónica.

Para la valoración de los terrenos, cada comuna del país se divide en Áreas Homogéneas (AH), que corresponden a sectores que presentan características urbanas comunes, como uso del suelo, infraestructura vial, categoría de las edificaciones, accesibilidad y equipamiento urbano, entre otras.

Para cada comuna del país existen uno o más planos que contienen su sectorización en áreas homogéneas. Los planos de precios de terreno están disponibles en *www.sii.cl*. En ellos se detalla para cada área homogénea: (i) el valor del metro cuadrado de terreno (VTAH); y (ii) el rango de superficie de terreno definido por este servicio como representativo de cada área homogénea.

Cada área homogénea tiene un valor de terreno único. En situaciones excepcionales se ajusta este valor mediante un Coeficiente Guía (CG), el cual captura diferencias de valor de los terrenos en el interior de un área homogénea. Estas áreas homogéneas se construyen utilizando las siguientes variables: uso de suelo, categoría constructiva, nivel de densificación, plano regulador y otras variables urbanas. El análisis de estas cinco variables urbanas permite determinar los polígonos de las AH.

Para cada AH existe una ficha descriptiva que contiene información de las características consideradas en la determinación de su valor de terreno.

Para definir el valor unitario de terreno de un AH se utilizan, como ya se mencionó, las muestras correspondientes a compraventas, tasaciones comerciales e información de la oferta, de las cuales se extrae un valor por m². Las muestras disponibles para el AH se analizan estadísticamente, eliminando aquellas notoriamente distantes del rango de mayor frecuencia.

Se utilizan las muestras correspondientes a propiedades cuya superficie de terreno se encuentra dentro del rango definido para el AH y cuyo uso sea el predominante. Por otra parte, siempre se consideran las muestras correspondientes a sitios baldíos.



4.1 Construcción de un Área Homogénea

Fuente: Elaboración del autor.

El valor unitario de terreno que se define para el AH corresponde finalmente al promedio aritmético de los datos, con una dispersión inferior al 25 por ciento.

En la secuencia se especifican las ecuaciones aplicadas.

Ecuación 1:

$$\text{Avalúo terreno} = \text{superficie (m}^2\text{)} \cdot \text{valor terreno AH (\$/m}^2\text{)}$$

Donde: 'superficie' es la cabida del terreno en m²; 'valor terreno' es el valor determinado para el área homogénea (AH); y 'AH' es el área homogénea.

No obstante, en algunos casos existen coeficientes de ajuste al valor de terreno del AH, denominados coeficiente guía y coeficiente corrector. Para estos casos, la fórmula de cálculo es la siguiente:

Ecuación 2:

$$\text{Avalúo terreno} = \text{superficie (m}^2\text{)} \cdot \text{valor terreno AH (\$/m}^2\text{)} \\ \cdot \text{coeficiente guía} \cdot \text{coeficiente corrector}$$

Donde: 'superficie' es la cabida del terreno en m²; 'valor terreno' es el valor determinado para el área homogénea (AH); 'AH' es el área homogénea; 'coeficientes guía' es el factor de ajuste relacionado a la ubicación del área homogénea; 'coeficiente corrector' es el factor que ajusta el valor final del terreno por características particulares no consideradas en la determinación del valor del AH. Este se aplicará al bien raíz y será el

producto resultante de los ajustes por superficie, relación frente-fondo, altura y casos excepcionales.

Ecuación 3:

Coefficiente corrector de terreno final = FASup · FAF/F · FAAlt · FAExc

Donde: 'FASup' es factor de ajuste por superficie del terreno, es decir, por su tamaño; 'FAF/F' es el factor de ajuste por frente-fondo; 'FAAlt' es el factor de ajuste por altura; 'FAExc' es factor de ajuste excepcional, aplicado a construcciones más atípicas, como galpones, construcciones abiertas, mansarda, pisos zócalos, subterráneos, etc.

Los ajustes por casos excepcionales deben ser solicitados por el contribuyente de manera fundamentada, aportando los medios de prueba que demuestren objetivamente la condición de menor valor del inmueble, indicando la situación o el factor que origina esta pérdida de valor. Con los antecedentes disponibles, el SII resuelve la aplicación de un ajuste proporcional al detrimento del valor determinado. Por ejemplo, si la causal por la que se solicita la modificación del avalúo del terreno a juicio de este órgano implica una pérdida de su valor de un 50 por ciento, se aplica un coeficiente de ajuste al avalúo del terreno que refleje dicho porcentaje de pérdida.

Para la valoración de las construcciones se debe considerar el valor unitario de la construcción de acuerdo a su clase y calidad y la aplicación de factores de ajuste al avalúo de la construcción (ver ecuación 4):

Ecuación 4:

Avalúo de construcción = superficie (m²) · valor construcción (m²)
 · coeficiente de depreciación · condición especial
 · grupo comunal · coeficiente comercial

Donde: 'superficie' es la cabida total edificada; 'valor construcción' es el valor de construcción según la tipología y calidad de las construcciones; 'coeficiente de depreciación' es el ajuste lineal por edad de la edificación; 'condición especial' es ajuste por tipología especial de edificación; 'grupo comunal' es el ajuste por la importancia de la comuna; 'coeficiente comercial' es el ajuste por ubicación en zonas comerciales de alta valoración.

Las edificaciones se dividen en cuatro tipologías constructivas: galpones, obras civiles, obras complementares y otras construcciones. Para cada tipología, se especifican distintas clases constructivas, como acero, hormigón, madera, etc. Además, la calidad o categoría constructiva permite diferenciar las construcciones de una misma clase de acuerdo a sus especificaciones técnicas y costos de edificación. Las calidades son cinco, siendo la calidad con código 1 la superior o más lujosa y la de código 5 la inferior o más básica.

La aplicación de guías técnicas permite establecer qué y cuántas características de diseño, estructura, terminaciones e instalaciones tiene la construcción de acuerdo a la tabla de calidad constructiva. Para determinar la calidad de una construcción, a efectos de su tasación fiscal, se entiende por unidad constructiva al conjunto de elementos estructurales, instalaciones, de diseño y terminaciones que, correspondiendo a un mismo tipo constructivo, conforman una unidad funcional.

Una unidad constructiva puede estar conformada por varias unidades vendibles, como es el caso de edificaciones en altura acogidas a la Ley 19.537/1997 sobre Copropiedad Inmobiliaria.

Los factores de ajuste al valor de la construcción aplicables se encuentran definidos en el Anexo 3 de la Resolución Exenta 108/2013 (disponible en *www.sii.cl*), y son los siguientes:

- **Localización comunal:** El valor unitario de construcción se ajusta por un factor, según la importancia de la comuna de ubicación de la misma y según el uso de la propiedad.
- **Edad de la construcción:** Los valores unitarios de construcción se ajustan según la edad de la construcción. Esta es una depreciación lineal y no considera el estado de conservación de la construcción ni su grado de obsolescencia.
- **Condiciones especiales de la edificación:** Las condiciones especiales de construcción son definidas por el SII y corresponden a construcciones cuyo costo difiere del tradicional como, por ejemplo, subterráneos, pisos zócalos, mansardas, etc.
- **Localización en sectores comerciales:** Este factor se aplica a los bienes raíces destinados total o parcialmente a comercio, oficina y hotel-motel, ubicados en las áreas comerciales más importantes de las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Santiago y Providencia.
- **Otros ajustes:** Estos ajustes se aplican a construcciones especiales ubicadas en subsuelo y áreas verdes.

Finalmente cabe llamar atención de que el avalúo fiscal no representa ni corresponde al valor comercial de una propiedad. En efecto, la tasación fiscal tiene por objetivo determinar la base para la aplicación de un impuesto y corresponde a un procedimiento simplificado de tasación de aplicación masiva, por lo que no apunta a reproducir todos los factores que inciden en la tasación comercial detallada que muchas veces se hace de un bien raíz específico para fines comúnmente vinculados a transacciones comerciales. Por ello, la mayor preocupación de la administración

tributaria debe centrarse en el diseño de una adecuada relativización de los avalúos fiscales (equidad vertical y horizontal).

Facturación del impuesto

El impuesto predial es de carácter anual y debe pagarse cada año en cuatro cuotas, en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre. No existen, como en muchos países de Latino América, descuentos por pago anticipado. Los impuestos incluidos en los Roles Suplementarios (cobro de diferencias) y de Reemplazo (devolución de impuesto pagado en exceso) deben pagarse en los meses de julio y diciembre. El pago atrasado no conlleva multas, sino interés y reajustes. La tasa de interés actual es de un 1,5 por ciento mensual. Durante el período que media entre dos procesos de actualización, la valuación de las propiedades se va modificando de acuerdo a la variación de la inflación, además de los cambios catastrales ocurridos en los inmuebles.

Recaudación y cobro del impuesto

La recaudación y cobro del impuesto está radicada en la Tesorería General de la República. Cada bien raíz posee una Cuenta Única Tributaria, que registra los giros que le remite el SII y los pagos efectuados por los contribuyentes.

La cobranza administrativa del impuesto se inicia transcurridos 30 días de atraso en el pago del mismo. Durante un período de entre seis y doce meses, según el monto de la deuda, se contacta al contribuyente vía telefónica (*call center*) y se envían cartas informativas, recordándole la procedencia de pago de la deuda. La segunda etapa de cobranza abarca el embargo y remate del bien inmueble, el cual se inicia una vez transcurrido aproximadamente un año de existencia de la deuda tributaria.

4.6 Evaluación del desempeño del impuesto

El impuesto predial presenta en términos generales resultados positivos en algunos indicadores de gestión. Sus fortalezas son el incremento del giro año a año, producto esencialmente de la incorporación de propiedades nuevas al catastro; procesos de actualización de valores exitosos en los últimos años (2006 a la fecha); eficiencia en el modelo de recaudación y cobranza; y baja tasa de morosidad.

El catastro fiscal chileno es el mayor y más completo del país, y es requerido por otras entidades públicas, atendiendo su mayor grado de completitud y fiabilidad (ver tabla 4.7).

TABLA 4.7*Total de propiedades en el catastro, entre 2006 y 2013*

Período	Predios agrícolas	Predios no agrícolas	Total predios	Variación (%)
2006	694.346	4.583.249	5.277.595	–
2007	712.304	4.774.588	5.486.892	4
2008	737.628	4.987.440	5.725.068	4
2009	752.107	5.173.763	5.925.870	4
2010	773.272	5.357.171	6.130.443	3
2011	795.658	5.548.606	6.344.264	3
2012	814.807	5.669.116	6.483.923	2
2013	831.344	5.781.066	6.612.410	2

FUENTE: Servicio de Impuestos Internos. *www.sii.cl*.

En Chile no existe un catastro multifinanciado, por lo que el catastro fiscal suple hasta donde es posible esta carencia estructural. Las actualizaciones catastrales se refieren a los siguientes aspectos:

- Se construyen al año cerca de 250.000 propiedades nuevas.
- Se transfieren alrededor de 400.000 propiedades al año.
- Se ejecutan cerca de 300.000 ampliaciones de propiedades (legalmente ejecutadas).
- Se ejecutan cerca de 50.000 cambios de uso o destino de los inmuebles.

Si contabilizamos sólo estas cantidades, que suman cerca de 1.000.000 de cambios catastrales, y lo comparamos con la tasa anual de actualizaciones efectuadas por el SII, que es cercana a un 80 por ciento de la carga total, si bien es un resultado que se puede estimar como positivo, se va acumulando un pasivo que no es posible capturar oportunamente.

También hay que considerar las modificaciones catastrales efectuadas en la informalidad. Se estiman aproximadamente en 500.000 por año, cuya única forma de capturarlas es mediante inspecciones sobre el terreno. La realidad chilena es que gran parte de los municipios no cuentan con una capacidad de inspección de sus territorios real, razón por la cual la posibilidad de contar con un catastro actualizado se hace más compleja. Además, la casi nula participación de los propietarios de los inmuebles en la responsabilidad de informar de los cambios que efectúan a su propiedad afecta severamente estos resultados.

La tasa de propiedades por valuator es de cerca de 25.000 propiedades. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

TABLA 4.8

Giro de impuesto predial en valores reales a 1 de julio de 2013, entre 2006 y 2013

Año	Impuesto agrícola		Impuesto no agrícola		Total		Variación (%)
	\$ millones	US\$ millones	\$ millones	US\$ millones	\$ millones	US\$ millones	
2006	25.211.243	45.426	270.737.011	487.814	295.948.254	533.240	-
2007	25.593.748	46.115	282.052.994	508.204	307.646.743	554.318	4
2008	25.355.009	45.685	295.313.580	532.097	320.668.589	577.781	4
2009	27.077.105	48.788	304.261.014	548.218	331.338.118	597.006	3
2010	28.770.598	51.839	313.601.711	565.048	342.372.310	616.887	3
2011	29.146.124	52.516	323.870.739	583.551	353.016.863	636.066	3
2012	29.254.620	52.711	336.627.103	606.535	365.881.723	659.246	4
2013	29.311.097	52.813	362.887.919	653.852	392.199.017	706.665	7

FUENTE: Servicio de Impuestos Internos. www.sii.cl

Económicos (OCDE) esta tasa es de cerca de 20.000 por valuador. El impuesto predial ha crecido en los últimos años a una tasa cercana al 3 por ciento real. En el año 2013 creció al 7 por ciento por efecto de un proceso de actualización de valores practicado.

4.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

La Ley 20.732/2014, resolución 33, del SII estableció que las personas de la tercera edad pagarán su impuesto predial anual por un monto máximo de hasta el 5 por ciento de sus ingresos anuales. Los requisitos son: (i) tener el contribuyente beneficiario 65 años, si es hombre, y al menos 60 años, si es mujer; (ii) sus ingresos anuales no deben exceder la cantidad equivalente al tramo exento de pago del impuesto global complementario; (iii) el inmueble por el que se hace efectiva la rebaja esté inscrito a su nombre exclusivamente o en conjunto con su cónyuge o hijos que hayan sucedido; (iv) el respectivo inmueble se encuentre destinado efectivamente a la habitación; y (v) el avalúo fiscal vigente del inmueble en el semestre del cobro del impuesto territorial por el que se hace efectiva la rebaja no exceda de la cantidad de 65 millones de pesos (US\$104.000), al 1 de julio de 2013.

En caso de que el contribuyente tenga más de una propiedad que califique para el beneficio, este se aplicará a la que tenga el avalúo fiscal mayor. La suma de los avalúos fiscales de los bienes raíces del contribuyente,

independientemente de su serie o destino, no puede exceder de 100 millones de pesos (US\$140.000).

La reforma del impuesto predial del año 2005–2006 fue importante también por los cambios introducidos. En el año 2005 se presentó al parlamento una reforma integral del impuesto territorial en atención a que la administración del impuesto adolecía de serias dificultades. Salvo uno, no se habían practicado procesos nacionales de actualización de valores desde hacía 20 años. Los avalúos por lo tanto no estaban actualizados y, como consecuencia, el impuesto presentaba altos grados de desactualización e inequidad.

Asimismo, la ley contemplaba una extensa cantidad de exenciones a instituciones y particulares, las cuales se habían acumulado a lo largo de los cerca de 100 años de historia de la ley. La reforma incluyó todos estos aspectos y se normó la ejecución de procesos de actualización de valores automáticos cada cinco años. Hoy se realizan cada cuatro años por un cambio legal posterior para hacerlos coincidir con el inicio de cada nuevo gobierno. También se racionalizaron las exenciones, eliminándose muchas que no cumplían con los requisitos o que ya no eran necesarias. Esto generó un aumento sustancial de los ingresos municipales.

Además, de acuerdo con la Circular SII 14/2012, se debe informar al municipio afectado de cada solicitud de rebaja de avalúo efectuada por un contribuyente de su comuna a efectos de poder aportar información para resolver el caso cautelando sus intereses en la materia.

Esa obligación puede considerarse una innovación a la norma legal, ya que se establece un procedimiento mediante el cual las unidades del SII que deban pronunciarse sobre dichas solicitudes recurran ante el ente edilicio que ejerza jurisdicción sobre la comuna en que se sitúa el bien inmueble respectivo, requiriendo antecedentes o información que el municipio tuviere en su poder o la opinión técnica del mismo sobre los planteamientos formulados por el interesado como fundamento de sus pretensiones.

El impuesto predial chileno está en una etapa de madurez en la que se encuentra preparado para abordar nuevos desafíos que permitan optimizar su gestión. Su modelo de administración no ha cambiado en los últimos 50 años. Por ejemplo, no considera la participación ni de los municipios ni el contribuyente y las acciones de fiscalización son extremadamente focalizadas. Las acciones futuras se deberían orientar en los siguientes temas:

- Migrar hacia un catastro multifinlatario de uso público y privado (política pública).

- Fortalecer la transparencia en el acceso a los datos catastrales, resguardando al mismo tiempo la privacidad de las personas.
- Modernizar los procesos vinculados a la gestión del impuesto predial, incorporando nuevas tecnologías para la captura electrónica de la información en la actualización del catastro (actualización en línea del catastro).
- Disponer de cartografía digital a nivel predial para la administración del impuesto predial (fiscalización y procesos de actualización de valores) y otros tributos nacionales.
- Descentralizar a los municipios parte de la gestión del impuesto, como, por ejemplo, la posibilidad de que puedan fijar las tasas impositivas (alícuotas) en su territorio dentro de un rango establecido en la ley, destinando obligatoriamente una parte de estos ingresos a obras de desarrollo en la línea de una contribución de mejoras, ello en base a lo dispuesto en el artículo 19, 20.º de la Constitución Política de la República que establece:

[...] Asimismo, la ley podrá autorizar que los impuestos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.
- Propiciar la participación activa de los propietarios en la obligación de la actualización de los datos catastrales de sus inmuebles mediante procesos de autodeclaración permanentes.
- Fortalecer y posicionar al impuesto predial como la mejor herramienta para capturar plusvalías y minusvalías urbanas.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Chile. 2014.
www.bcentral.cl
- Servicio de Impuestos Internos, SII. 2014.
www.sii.cl
- Sistema Nacional de Información Municipal. 2014.
www.sinim.gov.cl
- Tesorería General de la República. 2014.
www.tesoreria.cl

COLOMBIA

MAGDA MONTAÑA

Colombia es un país conformado política y administrativamente como república unitaria, descentralizada en tres niveles de gobierno: la nación, 32 departamentos y 1.123 municipios y distritos. En el año 2012 el número de habitantes era de aproximadamente 46,6 millones, con un PIB per cápita de US\$8.089; un crecimiento anual del 4 por ciento; y una carga tributaria en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) del 17,7 por ciento, representando la tributación de los departamentos el 1 por ciento del PIB y la de los municipios el 2 por ciento. En esta carga tributaria, el impuesto a la propiedad inmueble representó el 0,68 por ciento del PIB.

En el país se reconoce un poder administrativo autónomo a las entidades descentralizadas territorialmente, en especial a las municipales, en cuanto a la regulación del suelo, con tributos propios y asignación de recursos desde el poder central, a través de lo que se conoce como sistema general de participaciones. Asimismo, las entidades descentralizadas tienen capacidad de gestionar sus propias rentas, específicamente las que provienen del recaudo de los tributos que la ley otorgó como de su exclusiva competencia. Este es el caso de los tributos de la propiedad inmobiliaria, para los municipios y distritos, y de los impuestos al consumo, para los departamentos.

Particularmente el impuesto predial constituye una renta de gran importancia para los municipios, después del impuesto de industria y comercio, que es el tributo de mayor recaudo en dichos entes territoriales.

El impuesto predial padece una gran debilidad causada por la falta de actualización de los catastros, que deberían ofrecer información correcta de base de predios, como la valuación inmobiliaria, que son insumos muy importantes a efectos de lograr su efectiva recaudación. Excepcionalmente, sólo ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia cuentan con catastro descentralizado, lo que les permite tener una base catastral más aproximada a la realidad de sus predios, con una base tributaria también cercana a la realidad predial y valores inmobiliarios que permitan recaudar el impuesto conforme a las condiciones reales de los predios objeto del tributo. Los demás municipios deben acogerse a la información con la que cuenta el Catastro Nacional, manejado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para lo cual deben contratar los servicios catastrales, con objeto de actualizar sus bases de datos durante cada vigencia fiscal.

El estudio del impuesto predial resulta importante en la medida en que se trata de una renta con un gran potencial de recaudo para los municipios, que abarca la propiedad de bienes inmuebles ubicados en las distintas jurisdicciones y que se proyecta, con las últimas reformas legales, en la estructura sustancial del impuesto, como las tarifas (Ley 1.450/2011), los sujetos pasivos (Ley 1.430/2010 y Ley 1.607/2012) y la introducción de metodologías estadísticas para obtener los valores inmobiliarios que mejoren su base de tributación. La administración, recaudación, discusión y cobro del tributo queda en manos de los respectivos territorios (municipios y/o distritos),¹ lo cual requiere que estos cuenten con la capacidad administrativa suficiente para ello.

5.1 Antecedentes y descentralización

El artículo 1 de la Constitución Nacional de 1991 adoptó el modelo de Estado social de derecho, unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. De lo anterior se puede abstraer que el sistema de gobierno y de administración pública es centralista, pero que existen unos entes territoriales – departamentos, distritos y municipios – que

¹ Los distritos son entidades en su esencia municipales, pero que gozan de un estatus diferente en virtud de sus características económicas, culturales, geográficas o históricas; por esa condición especial, su regulación se convierte en la aplicación mixta de regulaciones municipales y departamentales.

gozan de cierta autonomía, expresión de la descentralización administrativa que quedó concebida en su artículo 286.

Según prevé la Constitución, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales dentro de su territorio, y ejercen funciones de carácter administrativo, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios determinados por la ley (art. 298).

Los municipios constituyen la célula fundamental de la división político-administrativa del Estado, y gozan de autonomía política, fiscal y administrativa. Su finalidad no es otra que la de asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en sus respectivos territorios. Políticamente, el municipio es la célula del organismo estatal; administrativamente, es el ente con mayores responsabilidades en materia de prestación de servicios públicos; y geográficamente, es una parte del territorio.

En los artículos 311 a 321 de la Constitución política, se establecen normas que rigen el funcionamiento del municipio y le dan identidad en lo relacionado a la elección de sus propias autoridades, la distribución de recursos y la fijación de normas. También se concede al municipio la capacidad de adoptar tributos a través de la corporación administrativa municipal (concejo municipal), que es un órgano administrativo corporativo de elección popular, con capacidad de tomar decisiones sobre ingresos y gastos, pero cuya autonomía en estas decisiones está limitada a lo que define la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso Nacional.

El artículo 311, al aludir su función social, dice que es la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. En el mismo sentido, la Ley 136/1994, modificada por la Ley 1.551/2012, define al municipio como “la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”. En esta última definición se fusionan el concepto del legislador con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Nacional, particularmente en lo que se refiere a la “autonomía de sus entidades territoriales”.

Sobre los distritos como categoría de entes territoriales, es preciso denotar que están al mismo nivel de los municipios, si bien Bogotá posee un régimen especial en hacienda pública, por la ley orgánica que lo creó. En particular, existe una marcada diferencia entre el Distrito Capital de Bogotá y los que son denominados distritos especiales, como es el caso de Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura, cuyo régimen

está contenido en la Ley 1.617/2013, mediante la cual se actualizó y unificó la legislación con el fin de generar la organización, estructura y funcionamiento distrital, además de disposiciones para hacer estatutos políticos, administrativos y fiscales que permitan unificar los distintos regímenes existentes en los distritos del país. Estos distritos no tienen una configuración especial ni como entidad política ni en régimen fiscal, pero en su condición de puertos turísticos y comerciales poseen regulaciones especiales de orden ambiental y de protección al patrimonio.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá, con creación de origen constitucional (art. 322), y estructura básica de municipio, no pertenece políticamente a ninguna jurisdicción departamental y, a diferencia de los demás distritos, cuenta con régimen legal propio, desarrollado mediante el Decreto Ley 1.421/1993, según el cual, especialmente en materia fiscal, se le permitió implementar los típicos tributos municipales y algunos otros de índole departamental. Además, tiene una relación directa con la nación en materia de recursos y poder administrativo.

5.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

En relación al poder tributario es importante advertir la especial competencia que en esta materia otorgó el constituyente de 1991 a los municipios y a los denominados distritos en lo referente a la imposición sobre la propiedad inmueble a través del artículo 317, mediante el cual se ordenó que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, con excepción de la contribución por valorización, que puede ser impuesta por todos los niveles de Gobierno.

Bajo esta orden imperativa se concedió a los municipios el privilegio de ser propietarios y únicos explotadores del poder impositivo sobre la propiedad inmobiliaria, para de esta manera poder cumplir con sus principales compromisos de satisfacción de los servicios básicos y esenciales de sus ciudadanos; sin embargo, dicho privilegio se ejerce a la luz del principio de legalidad en virtud del cual un municipio, a pesar de la facultad concedida, no podrá arrogarse la capacidad de crear un tributo sobre la propiedad inmueble, pues en todos los casos será indispensable contar con la preexistencia de una ley que ordene el tributo con la configuración de sus elementos sustanciales. A partir de ella, el municipio puede adoptarla en su jurisdicción, y disponer de manera libre de la renta para la correcta satisfacción de sus necesidades.

Como criterio excepcional en materia de gravamen a la propiedad inmobiliaria, la misma Constitución en el referido artículo 317 concedió competencia a los tres niveles de gobierno para imponer la contribución de valorización sobre los predios que reciban algún beneficio

cuantificable por la ejecución de obras públicas, y la tributación sobre la propiedad con destino a las autoridades ambientales, que es el origen de la denominada sobretasa ambiental.

A continuación se estudiará el concepto, características y estructuración desde el punto de vista legal de los tributos que gravan la propiedad inmobiliaria en los municipios, los cuales, dentro del sistema jurídico colombiano, están diseñados con la finalidad de financiar el desarrollo de sus territorios.

Impuesto predial

El impuesto predial apareció en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 48/1887. Posteriormente fue objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1/1913, 4/1913 y 34/1920 y se consolidó como renta municipal a partir del año 1951, por obra de los Decretos Legislativos 3.185 y 4.133. Posteriormente se expidió la Ley 14/1983 para el fortalecimiento de los fiscos municipales, en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro. Entre otras medidas, se adoptaron dos fundamentales en relación con este impuesto: ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada y autorizar a los contribuyentes para la autovaluación de sus inmuebles (Corte Constitucional, sentencia C-467/93 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Con la entrada en vigor de la Ley 44/1990² se reformó nuevamente este gravamen, fusionándose con tres tributos (el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral), para convertirlo en el impuesto predial unificado, estableciéndolo como impuesto del orden municipal; es decir, que se atribuyó a los municipios la competencia de su administración, control y recaudo.

Recientemente, con la expedición de las Leyes 1.430/2010, 1.450/2011 y 1.607/2012, fueron introducidos algunos cambios sustanciales en el impuesto, como la ampliación del concepto de sujeto pasivo y modificaciones del margen tarifario.

Contribución de valorización

La contribución de valorización es un tributo generado por el aumento del valor de la propiedad inmobiliaria derivado de obras públicas realizadas por el gobierno en una determinada región. Según se deduce del

² Ley 44/1990. Artículo 2.º Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal. La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios. Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.

artículo 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la nación y los departamentos que realicen una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble. La anterior disposición constituye el origen superior de la contribución; sin embargo hay que recordar que este tributo había sido considerado en ordenamientos anteriores, como la Ley 25/1921 que, entre otras cosas, lo denominó “impuesto”, hecho que fue objeto de modificación con la expedición del Decreto Ley 1.604/1970, en el cual se contextualizó como una “contribución”.

Participación en plusvalía

El artículo 82 de la Constitución autorizó a las entidades públicas a participar de la plusvalía que generen las acciones urbanísticas. Asimismo, ordenó regular también la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano, velando siempre por la protección del interés común. En virtud de tal autorización constitucional, la Ley 388/1997, capítulo IX, desarrolló su estructura sustancial, entregando a cada municipio la posibilidad de ser titular de esta renta, la cual grava del 30 por ciento al 50 por ciento del mayor valor producido en la tierra como consecuencia de una decisión urbanística o de una obra pública.

5.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

La estructura impositiva del impuesto predial consta de:

- **Tasas:** Denominadas en Colombia tarifas, son definidas por los gobiernos municipales, dentro de límites establecidos por la Ley Nacional.
- **Base de cálculo:** Corresponde al avalúo catastral, con algunas excepciones. Por ejemplo, Bogotá y Barranquilla, entre otras ciudades, tienen autorizado el autoavalúo, siendo en todos los casos el avalúo catastral el criterio mínimo que debe emplearse como base de la tributación para los predios incorporados en el catastro. A aquellos que no lo están, el concejo municipal les debe aprobar una tabla de valores presuntos.
- **Beneficios fiscales:** Son establecidos por los municipios, con algunas excepciones previstas en la Ley Nacional.
- **Catastro de inmuebles:** El catastro en el país está centralizado y su competencia radica en el IGAC, organismo encargado de: (i) el levantamiento del mapa oficial y la cartografía básica del país; (ii) la elaboración del catastro nacional de la propiedad inmueble y el avalúo

catastral de los inmuebles; (iii) la realización del inventario de las características de los suelos; (iv) el emprendimiento de investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; y (v) la coordinación de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE). Bogotá, Cali, Medellín y el Departamento de Antioquia tienen autorizado por ley contar con un catastro propio en sus respectivas jurisdicciones.

- **Valuación de inmuebles:** La realización de los avalúos catastrales es responsabilidad del IGAC, cuya competencia es de nivel nacional
- **Recaudación y cobro:** Es de competencia municipal. Los gobiernos municipales tienen además facultades coactivas, con el fin de constreñir el pago de la obligación e imponer medidas cautelares (embargo, secuestro y remate de bienes) para asegurar el pago del impuesto.

El poder tributario es el poder del Estado para establecer tributos a los ciudadanos. Este poder está reglado constitucionalmente, en busca de garantía democrática y de legalidad. En virtud de lo anterior, el tributo debe ser establecido íntegramente por ley, es decir, esta debe fijar cuáles son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

En Colombia se ha considerado que la potestad tributaria está igualmente referida a la reglamentaria, la cual se deriva de la facultad que tiene el ejecutivo de reglamentar la ley, por lo que dicha facultad se extiende no solamente a reglamentar normas superiores, sino a las que tienen que ver con recaudación, administración y disposición de los recursos (Constitución Política, arts. 189–320).

Algunos principios, como el principio de reserva de ley, se deben respetar. Es un principio de naturaleza constitucional, caracterizado por ser una regla sobre la producción normativa, la cual exige que determinada materia venga regulada por ley, en los términos del artículo 338 de la Constitución. Otros preceptos constitucionales son equidad, eficiencia y progresividad. El criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el tema dice así: “En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y

de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales” (Sentencia C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el modelo colombiano se reconoce al Congreso de la República como el órgano soberano en materia impositiva, el cual, mediante ley, crea los tributos de estirpe nacional o territorial, pudiendo frente a estos últimos fijar unos parámetros que permitan a las asambleas y concejos decretarlos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Así, para que un tributo a la propiedad inmueble pueda ser exigido en cualquiera de los municipios del país, debe necesariamente estar creado mediante una ley emanada del Congreso de la República y posteriormente adoptarse en la respectiva jurisdicción mediante la expedición de un acuerdo, que son los actos administrativos que profieren los concejos municipales, corporaciones de elección popular que cumplen con la materialización del poder democrático bajo el cual se concibe el Estado colombiano.

En materia de tratamientos preferenciales la Constitución Política, en su artículo 294,³ prohibió a la nación, a través del congreso de la república, conceder exenciones y tratamientos preferenciales sobre los regímenes de los impuestos que son de propiedad de los entes territoriales. Es decir, que en materia de tributación inmobiliaria, cada municipio goza de autonomía para el establecimiento de los beneficios en sus respectivas jurisdicciones.

5.4 Diseño tributario

Hecho generador

El hecho imponible del impuesto predial es la propiedad o posesión de los bienes inmuebles ubicados en la jurisdicción de los respectivos municipios, y se genera por la existencia del predio. El impuesto grava el bien inmueble, considerando el suelo y la mejora anexa al mismo, como las construcciones. Además, grava cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de puertos o aeropuertos de la nación o el municipio, cuando estén en manos de particulares.

Sujeto pasivo

El sujeto pasivo del impuesto predial son las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarias o poseedoras del bien inmueble, así

³ Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

como tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. Cuando se trate de predios vinculados y/o constitutivos de un patrimonio autónomo, serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos fideicomitentes y/o beneficiarios de dicho patrimonio.

Base de cálculo

La base de cálculo es el avalúo catastral o, en su caso, el autoavalúo en el momento en que se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.

Alícuotas (tasas o tarifas)

Los municipios tienen la autonomía de establecer las tarifas en un rango que varía desde el 0,5 por ciento (5 por mil) hasta el 1,6 por ciento (16 por mil). La tarifa debe establecerse valorando criterios como: (i) estratos socioeconómicos; (ii) usos del suelo en el sector urbano; (iii) antigüedad de la formación o actualización del catastro; (iv) rango de área; y (v) avalúo catastral. Para los predios no construidos o no urbanizados, la tarifa puede ser superior al 1,6 por ciento (16 por mil), sin exceder el 3,3 por ciento (33 por mil). A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional, o rural con destino económico agropecuario en estratos 1, 2 y 3, cuyo precio sea inferior a 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes, se le aplicarán tarifas entre el 0,1 por ciento (1 por mil) y el 1,6 por ciento (16 por mil).

En el caso colombiano, la autonomía otorgada a los municipios y distritos respecto al impuesto predial unificado como una de sus rentas propias, se ve especialmente ejercida en la aplicación de los mínimos y máximos de tarifas que la ley nacional permite. Como puede observarse en las figuras comparativas, las ciudades aplican tarifas que oscilan entre 0,2 por ciento y el 1,6 por ciento. De las diez ciudades comparadas, las que tenían el rango tarifario más alto hasta el año 2011 son Medellín, Cali y Cimitarra.

En el análisis de los tipos tarifarios por ciudades, en referencia a la tarifa de lotes vacantes, las ciudades que tienen una tarifa más baja son Bogotá, Cimitarra, Tunja y Barranquilla, con una tarifa mínima del 0,75 por ciento al 1,2 por ciento. Las ciudades que tienen el mínimo más alto son Barrancabermeja, Ibagué y Bucaramanga, con un 2,4 por ciento a un 3,3 por ciento. Llama la atención que la única ciudad que no utiliza el máximo del 3,3 por ciento para lotes vacantes sea Cimitarra; las restantes ciudades aplican a los predios vacantes el máximo tarifario.

Las tarifas que oscilan en rangos más altos son las de predios edificables no edificados; sin embargo, dada la debilidad de la definición legal de “edificados”, existe un amplio margen de elusión, en la medida en que no es posible identificar objetivamente qué constituye una construcción o edificación.

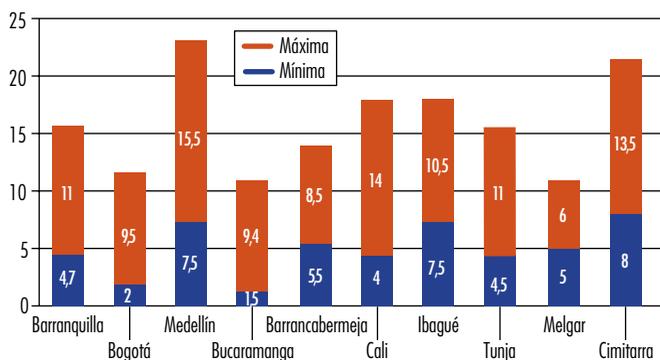
Igualmente se presenta bastante elusión en los predios rurales que la ciudad permite desarrollar para viviendas turísticas y parcelaciones campestres. En estos predios hay mucho terreno vacío con potencialidad de utilizarse para grandes viviendas de desarrollo turístico o de vivienda de condiciones económicas más altas; sin embargo no es posible aplicarle una tarifa castigo, puesto que aún no se ha desarrollado y porque no se encuentra en suelo urbano, aunque tiene similares potencialidades a este último.

En referencia a las tarifas usadas para predios de uso habitacional, Medellín, Cimitarra e Ibagué son las ciudades que inician con el rango más alto, con tarifas del 0,75 por ciento. Las ciudades que tienen el rango más alto son Medellín, Cimitarra, Tunja y Barranquilla, con tarifas del 1,55 por ciento al 1,1 por ciento. De las diez ciudades analizadas, sólo cuatro de ellas aplican rangos inferiores al 0,5 por ciento (ver figura 5.1).

En cuanto a los rangos de tarifas para usos comerciales o industriales, las ciudades de Cali, Barranquilla e Ibagué son las que inician con el rango más alto, del 1,0 por ciento al 1,1 por ciento. De las diez ciudades analizadas, siete utilizan la escala del 1,4 por ciento al 1,6 por ciento como las más altas; por su parte, Melgar, Ibagué y Bucaramanga usan como máximo el rango del 0,6 por ciento al 1,0 por ciento, siendo las ciudades con tarifas más bajas.

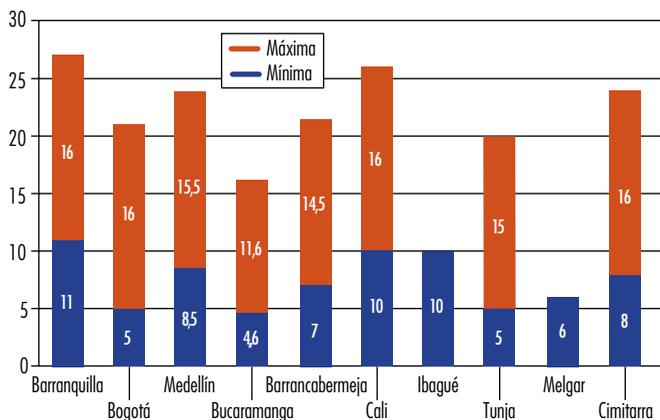
En cuanto al uso de categorías tarifarias para los predios en suelo rural, las ciudades con rango más bajo son Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Melgar, que aplican del 0,1 por ciento al 0,4 por ciento. Las de rango tarifario más alto son Cali, Cimitarra y Tunja (ver figura 5.3).

Es preciso señalar que, como la ley nacional autoriza usar en los rangos de tarifas diferenciaciones por uso, estrato y avalúo, o por antigüedad



5.1 Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios residenciales urbanos (por mil)

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado a los estatutos tributarios y/o de rentas de las ciudades en estudio.

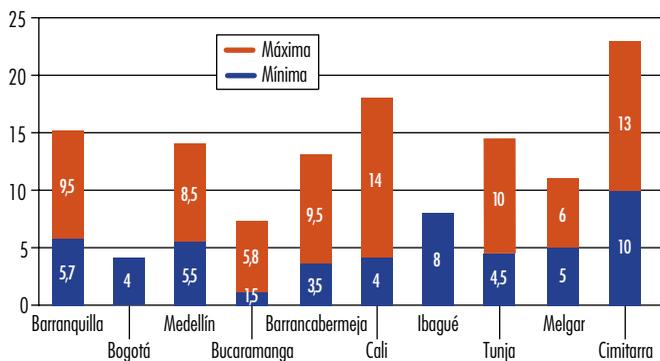


5.2 Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios no residenciales urbanos (por mil)

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado a los estatutos tributarios y/o de rentas de las ciudades en estudio.

de la formación o actualización, en la mayoría de las ciudades se usan todas estas categorías. En particular, hay una duplicación de categorías en el caso de los predios de uso residencial, que usan avalúos y estratos, lo cual genera ineficiencia en la determinación del tributo, además de inequidades.

Tal es el caso de Bogotá, cuyas tarifas, según Acuerdo Distrital 105 de 2003, se estructuran por estrato y por uso, y a predios del mismo valor, por estar en un estrato más bajo, se les aplica menor tarifa, lo cual es inequitativo; por su parte, la ineficiencia se presenta en la medida que obliga a la administración tributaria a identificar, para efectos de tarifas,



5.3 Tarifas mínimas y máximas del impuesto predial para predios rurales (por mil)

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis realizado a los estatutos tributarios y/o de rentas de las ciudades en estudio.

los usos del suelo, que cambian constantemente y son de difícil control. Esta situación ha hecho evidente que incluir estos factores adicionales, que presumen progresividad, en realidad además de obligar a repetir factores que ya están dados en el avalúo del predio, complejiza y hace ineficiente e inequitativo el sistema tributario.

De manera general, los estudios a nivel de todo el país señalan que las tarifas efectivas oscilan en alrededor de un 0,5 por ciento, razón por la cual en la última reforma de la Ley 1.450/2011 quedó establecido que la tarifa mínima será el 0,5 por ciento, con el fin de señalar mayor incidencia en la aplicación de tarifas. Esta tarifa más baja, por debajo del 0,5 por ciento, sólo puede aplicarse a los predios de sectores sociales con valores inferiores a US\$35.000, que en la mayoría de las ciudades representan un 70 por ciento del total de los predios residenciales, lo que significa un impacto bastante alto en la recaudación. Aunque la reforma obliga para otros usos y valores a aplicar tarifa superior, muchos municipios no han hecho el ajuste a la ley y no es claro por parte de los órganos de control fiscal que este es un elemento importante en detrimento del patrimonio municipal.

Otro de los grandes rangos tarifarios que se encuentran en muchas ciudades (en especial, las que son capital de departamento) son los de predios de propiedad oficial, denominados predios institucionales. Aunque ha existido discusión doctrinal contradictoria frente a la posibilidad de gravar los bienes oficiales propiedad de la nación, recientemente se ha declarado por una doctrina judicial que estos también están obligados.

Así pues y en este orden de ideas, si bien es cierto que la autonomía dada a los municipios ha sido importante, también ha tenido dificultades en el mejoramiento de la renta por el margen de tarifas tan amplio señalado por la ley, el cual ha ocasionado una amplia dispersión tarifaria y una debilidad muy grande en política local para llegar a los techos más altos del sistema. Por lo general sólo se usan para mitigar el impacto de las desactualizaciones, a pesar de las limitaciones de ley al ejercicio de la potestad de otorgar exenciones por parte de los municipios y distritos.

Exenciones, no afectos y otros beneficios fiscales

En cuanto a la aplicación de exenciones y tratamientos preferenciales, cada municipio tiene libertad para configurar el régimen de beneficios aplicable en sus respectivas jurisdicciones, puesto que la Constitución política en su artículo 294 entregó a los entes territoriales la competencia para establecer exenciones y tratamientos preferenciales sobre los tributos de su propiedad. No obstante la anterior libertad de regulación, en el contexto de estado unitario, el establecimiento de dichos beneficios

encuentra su límite en el respeto a los principios de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario, según marca la Constitución en su artículo 363.

Adicionalmente la ley también ha establecido a los municipios unos parámetros para que ejerzan la potestad de otorgar exenciones, con las limitaciones constitucionales antes señaladas, que se refieren a la necesidad de vincularlas a la ejecución de los Planes de Desarrollo y con un término de vigencia máximo de diez años (Decreto Ley 1.333/1986, art. 258). Desde el punto de vista presupuestal, el artículo 7 de la Ley 819/2003 establece a los municipios la obligación de medir el impacto fiscal que tiene en sus rentas el establecimiento de los beneficios tributarios, y de la misma manera se exige una fuente de ingresos que sustituya la reducción en la recaudación que estas mermas producen.

Respecto a la aplicación de beneficios tributarios, la gran mayoría de los municipios coinciden en dar tratamiento preferencial a los bienes de uso asistencial, sedes políticas e inmuebles de conservación patrimonial. También se ha vuelto recurrente otorgar exenciones a los predios propiedad de personas secuestradas y a los ubicados en zonas de alto riesgo. En las ciudades de Ibagué y Barranquilla se han implementado exenciones para atraer inversiones de empresas, aunque resulte bastante particular que, en comparación, sean estas las ciudades con los más bajos recaudos por cápita.

En lo que se refiere a las no sujeciones o no afectos a los impuestos a la propiedad, en realidad son prohibiciones que por ley nacional deben aplicarse en todos los municipios y distritos. Estas prohibiciones se concentran en una: la de gravar bienes de uso público, aunque no cubre a todos los bienes propiedad de entidades públicas, sino únicamente a los que son de uso público: (i) los terrenos propiedad de los jardines botánicos o destinados a estos fines, siempre y cuando tales entidades o sus propietarios desarrollen las actividades de conservación ambiental; (ii) los predios que se encuentren definidos legalmente como parques naturales o como parques públicos propiedad de entidades estatales; (iii) los bienes de uso público, siempre y cuando no sean puertos o aeropuertos sujetos a explotación económica; (iv) los bienes propiedad de sujetos internacionales sometidos a la Convención de Viena; y (v) los bienes propiedad de la Iglesia católica y demás confesiones, destinados al culto y vivienda de religiosos.

Definidos a nivel municipal por cada municipio, existen otros beneficios fiscales. Los mayores son los descuentos por pronto pago que otorgan los concejos municipales en algunos municipios, que alcanzan el 40 por ciento del valor anual. También en los municipios en conurbación con grandes ciudades se acostumbra a generar beneficios para atraer inversión y competir con las grandes ciudades.

Distribución y aplicación de recursos

Tratándose de una renta tributaria propiedad de los municipios en la categoría de impuesto, la disponibilidad para su gasto es plena del municipio. Es el concejo municipal el que debe decidir su distribución según los presupuestos que elabora anualmente. El municipio en Colombia es un ente con autonomía administrativa y financiera, y es el que decide sus ingresos y sus gastos en los límites de la Constitución y la ley de manera derivada. El caso de los ingresos categorizados como impuestos, como el Predial Unificado, es de los ingresos de libre destinación para bienes públicos de la ciudad y para bienestar social.

5.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

El IGAC fue fundado en 1935 como Instituto Geográfico Militar. Se dedicaba a la cartografía con la finalidad de elaborar mapas en papel para cuidar de la soberanía de la nación, su defensa y estrategia nacional. Paradójicamente, algunos asesores del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla a finales de los años 50 propusieron al Instituto hacer un uso de la información geográfica más allá de lo militar. La naturaleza civil del IGAC lo hace diferente a institutos geográficos de otros países de América Latina.

Así pues, el IGAC es la entidad del Estado colombiano encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; avanzar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; y coordinar la ICDE.

Los catastros de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia son administrativamente independientes del sistema nacional, pero técnicamente deben seguir los procesos y normas que establece el IGAC, organismo que ejerce el control, asesoría y supervisión de todo el proceso catastral que ejecutan estas entidades.

Según el documento 3738/2012 del Consejo Nacional de Política Económica y Social, se estima que para ese año el 99,34 por ciento de los predios del país se encuentren incluidos en la base catastral. En los catastros descentralizados de Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, aunque tienen la base catastral formada en un 100 por ciento, el nivel de actualización de valores está en un 65,92 por ciento, siendo notorio que el área urbana presenta un nivel de actualización del 74,03 por ciento mayor que el área rural, con un 43,09 por ciento.

El sustento normativo del proceso catastral está desarrollado por la Ley 14/1983, modificada por la Ley 75/1986, su Decreto Reglamentario

3496/1983, la Ley 44/1990 y la Resolución 2555/1988, modificada por la Resolución 070/2011.

La Ley 14/1983 señala en el artículo 5, modificado por el artículo 24 de la Ley 1450/2011 actualmente vigente, que “las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales y demás entidades que se beneficien de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

Valuación de inmuebles

El IGAC es la entidad nacional encargada de pautar la metodología para estimar los valores integrales de los predios, acordes con la dinámica del mercado inmobiliario. Además, por ley, tiene la responsabilidad de llevar a cabo sus procesos de formación y actualización catastral, avaluando los inmuebles de manera tal que el resultado no sea inferior al 60 por ciento de su valor comercial.

El procedimiento y metodología de valuación catastral están recogidos en el Decreto 3.496/1983 y en la Resolución 070/2011, y comprenden tres procesos básicos:

- a. **Avalúo de la formación:** Se obtendrá para zonas homogéneas geoeconómicas, teniendo en cuenta los valores unitarios que las autoridades catastrales determinen para edificaciones y terrenos, los cuales se clasificarán dentro de las categorías de precios unitarios que establezca el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El proceso de formación termina con la resolución por predio, de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la inscripción en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente, a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14/1983.
- b. **Avalúo de la actualización de la formación catastral:** Consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, revisando los elementos físico y jurídico del catastro, y eliminando en el elemento económico las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La actualización de la formación catastral se debe realizar dentro de un período

máximo de cinco años a partir de la fecha en la cual se termina la formación de un catastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 14/1983 y el artículo 11 del Decreto 3.496/1983. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados, y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente, a partir del cual el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 14/1983.

- c. **Avalúo en la conservación:** Consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o su actualización en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz. Una vez formado el catastro o actualizada su formación, las autoridades catastrales están obligadas a conservarlo y mantenerlo al día en todos sus aspectos.

En cuanto al procedimiento de defensa del ciudadano frente a la determinación de los valores catastrales, el artículo 9 de la Ley 75/1986 señala que el propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la oficina de catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de conservación catastral y contra la decisión procederán por la vía gubernamental los recursos de reposición y apelación.

Facturación del impuesto

Por tratarse los impuestos a la propiedad inmobiliaria de rentas de propiedad de los respectivos municipios, cada uno tiene la facultad de administrarlos íntegramente, es decir, que están facultados para realizar todas las tareas relativas a la liquidación, recaudación, fiscalización y cobro.

A partir de la Ley 1.111/2006 se autorizó a emplear el sistema de facturación del impuesto, de manera que la forma de recaudarlo en términos generales es mediante la emisión de una liquidación-factura en la que el municipio, con base en la información catastral, liquida el impuesto, aplicando las tarifas que tenga autorizadas por los respectivos concejos municipales.

En general, la mayoría de los municipios emiten una factura o liquidación oficial del impuesto. Este documento es en el que se identifica al sujeto pasivo, el predio gravado y se liquida el gravamen conforme a la información jurídica y económica del inmueble.

El caso de Bogotá es excepcional, ya que para el impuesto predial no se emite factura, recibo de pago o liquidación oficial, sino que el contribuyente debe presentar una declaración privada en la que, a manera de “denuncio tributario”, declara y paga el impuesto. Esta declaración queda sujeta a ser revisada en aplicación de las facultades de fiscalización del impuesto, y debe contener como mínimo la información que reporta anualmente el catastro distrital. Sin embargo, el contribuyente puede autovaluar su predio por encima del valor catastral.

Recaudación y cobro del impuesto

Las condiciones de pago son definidas por los concejos municipales. Por tratarse de un impuesto de causación anual, en algunos municipios se recauda durante todo el año, permitiendo realizar el pago por cuotas. En otros municipios se establecen fechas de vencimiento para el pago, concediendo algunos descuentos por el pronto pago con el propósito de contar con recursos de forma eficiente. En los municipios más racionales el descuento es del 10 por ciento y 15 por ciento; sin embargo, cuando hacen actualizaciones catastrales, están otorgando descuentos del 40 por ciento y 50 por ciento. Los municipios tienen facultades de cobro coactivo, es decir, que en ellos recae la competencia de perseguir el pago de las obligaciones, con plenas facultades ejecutivas, es decir librando medidas cautelares (embargo y secuestro) como mecanismos para asegurar el pago de la obligación por las vías coercitivas. No existe el cobro a nivel judicial.

5.6 Evaluación del desempeño del impuesto

Los municipios tienen a su cargo el recaudo de alrededor de 14 impuestos, siendo el impuesto de industria y comercio y el predial los más importantes, ya que juntos constituyen alrededor de 73 por ciento de la recaudación, pesando el impuesto predial el 31 por ciento y el de industria y comercio, el 42 por ciento.

Con respecto a la tributación territorial (incluidos los departamentos), el impuesto predial durante los años 2006 a 2011 ocupó el quinto lugar en materia de importancia en términos de recaudación, alcanzando en promedio un 0,57 por ciento frente al PIB, siendo tributos como el de vehículos, cigarrillos, licores y cervezas los cuatro que le preceden, estando por encima de impuestos como el de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, según el informe sobre los resultados de desempeño fiscal de los

TABLA 5.1
Ingresos propios de los departamentos y municipios en PIB (%)

Ingresos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Vehículos automotores	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07
Cigarrillos	0,08	0,08	0,07	0,06	0,07	0,08	0,07
Licores	0,23	0,19	0,2	0,18	0,17	16	2,83
Cervezas	0,26	0,28	0,27	0,27	0,26	0,24	0,26
Predial	0,57	0,53	0,53	0,6	0,61	0,6	0,57
Industria y comercio	0,79	0,82	0,83	0,84	0,82	0,82	0,82
Sobretasa a la gasolina	0,33	0,3	0,28	0,27	0,25	0,23	0,28
Otros impuestos	0,5	0,49	0,48	0,66	0,65	0,62	0,57
Otros ingresos propios	0,76	0,6	0,51	0,56	0,56	0,56	0,59
Total	3,6	3,37	3,23	3,51	3,46	3,37	3,42

FUENTE: Desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios 2011, Departamento Nacional de Planeación (DNP).

NOTA: Tabla cuya publicación fue autorizada por el autor, Departamento Nacional de Planeación, a través de oficio 20154250770881 de 30 de diciembre de 2015.

departamentos y municipios de la vigencia 2011 elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).⁴

Según este mismo informe del DNP, a 2011 el impuesto predial en todos los municipios del país alcanzó una recaudación de poco más de 2 millones de dólares, lo cual representa un 30,6 por ciento en el porcentaje de ingresos de estas entidades territoriales.

En cuanto a la representatividad del impuesto predial frente a los ingresos totales de los entes municipales a 2011 no hay cifras específicas sino sobre los ingresos tributarios. Teniendo esto en cuenta, se puede determinar lo siguiente: si los tributarios pesan el 32 por ciento, según el Sistema General de Participaciones del DNP, y si el predial pesa un 30 por ciento de los ingresos tributarios, el peso del impuesto predial representa aproximadamente un 10 por ciento de los ingresos corrientes.

Las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla contribuyen con el 56,5 por ciento del total de la tributación del país, siendo la

⁴ Ver www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx.

TABLA 5.2*Impuestos recaudados por las entidades territoriales, 2011*

Impuestos municipales	\$ Miles de millones	%
Predial	3.702	30,6
Industria y comercio	5.041	41,7
Sobretasa a la gasolina	1.103	9,1
Otros impuestos ⁵	2.245	18,6
Total	12.091	100

FUENTE: Desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios 2011. Departamento Nacional de Planeación (DNP).

NOTA: Tabla cuya publicación fue autorizada por el autor, Departamento Nacional de Planeación, a través de oficio 20154250770881 de 30 de diciembre de 2015.

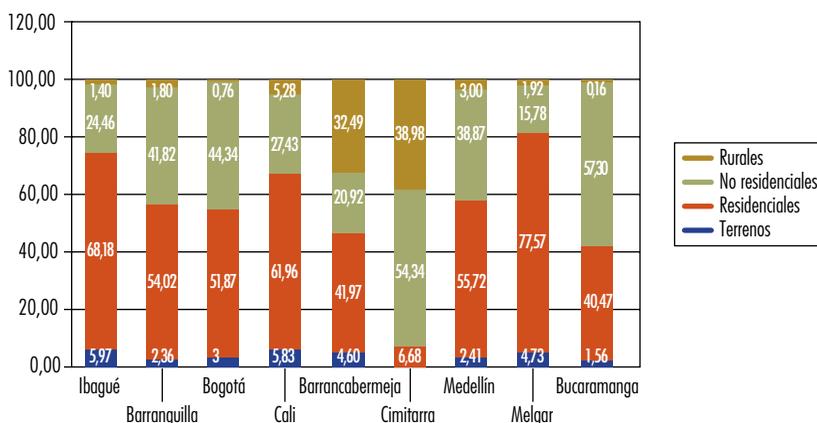
participación de Bogotá la más elevada, con un 38,4 por ciento, seguida por Medellín, con el 8,7 por ciento, Cali, con el 5,1 por ciento, y Barranquilla, con el 4,2 por ciento, según indica el mencionado informe del DNP.⁵

La situación de la información catastral de los municipios en 2010 (inventario de predios), según cifras allegadas por las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Cimitarra, Melgar, Barranquermeja e Ibagué, se refleja en la siguiente figura. Se puede enfatizar que gran parte de sus unidades prediales (más del 50 por ciento) son de uso habitacional; inclusive hay casos, como los de Melgar (municipio pequeño), e Ibagué con un 77 por ciento de las unidades prediales en uso residencial; en sentido contrario, el componente más alto en un 54 por ciento es de las unidades prediales no residenciales, aunque en muchos casos aquí están incluidas las unidades de uso dotacional o institucional. También hay ciudades, como Bucaramanga, donde los predios de usos no residenciales superan en más del 60 por ciento a la totalidad de los predios.

La ciudad de Bogotá posee 2.213.962 inmuebles, seguida por Medellín, con 858.067, Cali, con 645.737, Barranquilla, con 304.502, y Bucaramanga, con 155.000. La figura 5.4 muestra el perfil de los inmuebles catastrados en las diez ciudades examinadas.

En materia de eficiencia recaudatoria, en 2010 la diferencia entre el total de lo facturado y el total de lo recaudado por concepto de impuesto

⁵ Delineación urbana, alumbrado público, impuesto sobre teléfonos urbanos, estampillas, circulación y tránsito, sobre vehículos de servicio público, espectáculos públicos, explotación de oro, plata y platino, sobretasa ambiental, contribución sobre contratos de obra pública, degüello de ganado menor, publicidad exterior visual, derechos de explotación, sobretasa bomberil, transporte por oleoductos y gaseoductos, recursos locales para proyectos, y programas de infraestructura vial y de transporte.

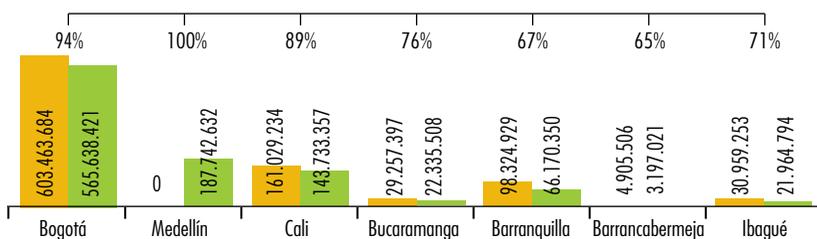


5.4 Inventario de predios por categorías entre lotes residenciales, no residenciales y rurales

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por las administraciones tributarias de cada uno de los municipios.

predial en las seis ciudades puede observarse en la figura 5.5. La ciudad con los indicadores de eficiencia más altos es Bogotá, con un 94 por ciento, seguida de Cali, con un 87 por ciento. Las ciudades de Ibagué y Bucaramanga poseen un indicador aceptable, ya que están por encima del 70 por ciento. Barranquilla y Barrancabermeja presentan unos indicadores inferiores al 60 por ciento. Las relaciones y proporciones tienen que ver con la capacidad de infraestructura de estas ciudades para tener un sistema de información y un buen sistema de control de pago a los ciudadanos.

En cuanto a los valores catastrales, la ciudad que refleja un valor más cercano al de mercado es Bogotá, con un 72 por ciento; sin embargo, como ya se observó, sus tarifas son aún bastante bajas, por lo que tienen mucho espacio para crecer. En las demás ciudades analizadas se advierte que la tendencia en relación al valor de mercado apenas está llegando al



5.5 Eficiencia recaudatoria (%)

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por las administraciones tributarias de cada uno de los municipios (valores de 2010).

nuevo límite mínimo legal; aun así, muchas se encuentran todavía unos 20 puntos por debajo de la limitante mínima del 60 por ciento.

Puede pensarse que es por estas mismas condiciones por lo que los resultados de la recaudación del impuesto predial son tan homogéneos a nivel nacional, pues aunque se estén haciendo esfuerzos de actualización catastral, el valor de mercado que se refleja es apenas una media del valor y las tarifas establecidas son bastante modestas. Y todo ello sin contar con que la gran mayoría de las ciudades tienen indicadores de eficiencia de recaudo por debajo del 60 por ciento.

5.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

La práctica más innovadora en materia de impuesto predial ocurrida en Colombia fue la realizada por la ciudad de Bogotá en el año 1993, con la implantación de un sistema de pago de este impuesto por medio de declaración privada. Este sistema funcionó y generó los resultados esperados en la medida en que permitió duplicar la recaudación del tributo de tal manera que posibilitó, en relación costo beneficio, dar solidez a su autoridad catastral. La novedad que este sistema representó fue la de trasladar a los ciudadanos, mediante la implantación de la declaración privada, la obligación de declarar los predios existentes en la ciudad, aplicando sanciones tributarias en caso de que no se declarasen. Este hecho llevó a los propietarios, en un primer momento, a marcar sus predios con un valor real más cercano al valor de mercado.

No obstante, la aplicación del principio de legalidad determinó como inconstitucional la medida de la obligación de autoavaluar el valor del predio sin parámetro de referencia sobre el valor catastral, situación que ocurrió cuando los ciudadanos ya habían actualizado la base tributaria y, en consecuencia, la ciudad tenía más capacidad para volver eficiente su catastro distrital. Hoy, como ya se ha dicho, la ciudad de Bogotá funciona todavía con el sistema de declaración privada, responsabilidad del ciudadano, pero la base mínima de avalúo o base gravable es el valor catastral que, según un informe del Secretario de Hacienda del 12 de abril de 2014,⁶ está alrededor de un 72 por ciento del valor de mercado en promedio. A pesar de ello, el deber de declaración se mantiene, para que los ciudadanos continúen informando del surgimiento de nuevos inmuebles y de todos los desarrollos que se hayan producido, aunque no estén aún reportados en la base catastral, para lo cual se configuró un sistema de bases presuntivas mínimas.

⁶ Ver www.semana.com/economia/articulo/impuesto-predial-en-bogota/383422-3.

Este sistema de declaración privada, que resultó muy novedoso para Bogotá y produjo resultados inmediatos en su aplicación, hoy no se justifica en tanto en cuanto los avalúos catastrales están muy cercanos al valor de mercado. Además, los efectos de la declaración privada hacen muy costoso el régimen sancionatorio para la administración y el ciudadano. Actualmente se buscan caminos para simplificar el sistema de tarifas, con el fin de lograr un sistema más simple de liquidación oficial de la administración, al tiempo que se mantiene el sistema de declaración privada solamente para los nuevos predios.

La Ley 1.450/2011 contiene los cambios relevantes del sistema del impuesto predial que se aplica a todos los municipios. Estos cambios se refieren a la amplitud en el uso de metodologías para realizar los procesos de formación y actualización catastral por parte del IGAC, contando con el apoyo de los catastros descentralizados para poder desarrollar una actualización permanente. Adicionalmente, establece modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario. A partir de la autorización de esta ley, en los últimos tres años Bogotá ha contado con una actualización catastral permanente de gran parte de la ciudad, y el IGAC ha empezado a elaborar el catastro de Medellín.

Quedan aún grandes retos en la aplicación del impuesto predial. El primero de ellos es mejorar la base del impuesto, tanto de predios como de valores, reto que pasa por analizar si se requiere una mayor descentralización del catastro para las ciudades medianas, que podrían lograr con ello una mejora sustancial.

Claramente hay todavía mucho por hacer, incluyendo un incremento sustancial tarifario pues, si bien es cierto que la Ley 1.450/2011 hizo un intento de incidir en que los municipios lo incrementasen, este incremento es muy frágil. Por otra parte, se debe hacer que el rango de tarifas a aplicar a los municipios sea mucho menor. Al mismo tiempo se deben generar e imponer reglas de coordinación fiscal, de manera que el sistema tributario cree un régimen especial tarifario para las ciudades metrópolis y sus municipios, como en la obligación de asociarse en una administración tributaria metropolitana.

En cuanto a la administración del tributo, se debe lograr que esta resulte más fácil y eficiente en coordinación con el proceso catastral, el cual hoy está desligado del proceso de liquidación y reclamo del tributo, puesto que lo realizan autoridades distintas. También tiene que lograrse que los procedimientos tributarios sean mucho más eficientes en lo que respecta a la comunicación con el ciudadano, tanto para el proceso de las liquidaciones oficiales, como para hacer más expedito el proceso de recursos. Como es evidente la falta de capacidad de la mayoría de los munici-

pios para gestionar el impuesto, se hace imprescindible promocionar convenios de administración tributaria, ya sea en asociación con las grandes ciudades, que tienen mayor infraestructura, ya sea en asociación entre varios municipios o departamentos para desarrollar estas actividades de gestión administrativa de manera más eficiente.

Referencias bibliográficas

- Bravo Arteaga, Juan Rafael. 2000. *Nociones fundamentales de derecho tributario*. 3.^a edición. Bogotá, Colombia: Editorial Legis editores S.A.
- Cruz de Quiñónez, Lucy. 1999. "Derecho tributario". Capítulo 4 en *Marco constitucional del derecho tributario*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Lozano Rodríguez, Eleonora, y Juan de Dios Bravo González. 2008. "Poder tributario y autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia". En *Fundamentos de la tributación*. Coord. Eleonora Lozano Rodríguez. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Plazas Vega, Mauricio A. 2006. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Tomo I. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

COSTA RICA

MARCELA ROMÁN

Costa Rica tiene una población estimada de 4,6 millones de habitantes (datos de 2014) y su territorio comprende 51.100 km². Pasó de ser una sociedad mayoritariamente rural hace escasos cuarenta años, a una eminentemente urbana. Entre los censos de 1973 y el 2011 la densidad de habitantes por kilómetro cuadrado aumentó de 36,6 a 90,3. En el mismo período intercensal, la proporción de pobladores urbanos pasó de 43 por ciento a 72,7 por ciento.

La división político-administrativa del territorio establece la provincia como unidad administrativa superior, y bajo esta se constituyen cantones y distritos. Costa Rica tiene 7 provincias, 81 cantones y 472 distritos. No existen instancias formales de gobierno entre el nivel central (Poder Ejecutivo Nacional) y los gobiernos locales, pues las provincias no tienen expresión administrativa institucional. Para efectos de coordinación institucional, la Ley de Planificación Nacional define siete regiones de planificación que no coinciden con los límites administrativos de provincias ni de cantones. En la práctica sólo existen dos niveles de gobierno, el nacional y el local en manos de las 81 municipalidades.

La población está concentrada en las cuatro provincias que conforman el Valle Central: San José, Heredia, Cartago y Alajuela, especialmente en San José (32,6 por ciento) y Alajuela (19,7 por ciento). La principal

TABLA 6.1
Concentraciones de población total por zona, 2011

Población	Total	Población urbana (%)	Cantones
Costa Rica	4.301.712	72,8	81
GAM ¹	2.268.248	92,5	31
Ciudades secundarias ²	846.844	59,2	8
Resto cantones ³	1.186.620	44,8	42

FUENTE: Elaboración de la autora con base en Censo 2011, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

¹ Comprende los 31 cantones definidos por el Decreto Plan GAM 1982.

² Incluye ocho cantones: San Carlos, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, Limón, San Ramón, Turrialba, Liberia.

³ Cantones con menos de 63.000 habitantes que no pertenecen a la GAM.

concentración urbana, conocida como la Gran Área Metropolitana (GAM) tiene una extensión de 1.778 km² y creció de manera acelerada, dispersa y con baja densidad. Los 31 cantones y 152 distritos que la conforman agrupan al 52,7 por ciento de la población nacional en el 3,8 por ciento del territorio.

El 45 por ciento de la población de la GAM se concentra en los cantones de San José (13 por ciento), Alajuela (11,4 por ciento), Desamparados (8,9 por ciento), Cartago (6,2 por ciento) y Heredia (5,6 por ciento). Los cantones menos poblados de la GAM (Alvarado, Mora, Atenas, Flores y San Isidro) en conjunto concentran menos del 5 por ciento de la población de toda la GAM. Otras ocho ciudades secundarias concentran cerca del 20 por ciento de la población nacional, entre las que se incluyen los dos principales puertos del país, Limón en el Atlántico y Puntarenas en el Pacífico.

Con un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$44.902,22 millones, Costa Rica es una economía pequeña, cuyo ingreso medio es de US\$9.651,29 per cápita, y que presenta alto índice de desarrollo humano (IDH), que alcanzó 0,773 en 2012. Un 20,6 por ciento de los hogares viven por debajo del umbral de pobreza y la distribución de los ingresos se ha deteriorado de manera importante a partir del año 2000, hasta alcanzar un coeficiente de Gini de 0,518 en 2012.

El impuesto predial en Costa Rica es importante en la generación de recursos propios para el desarrollo local. Es relevante mencionar que se ha invertido una cantidad importante de recursos nacionales y de cooperación internacional en los últimos diez años para fortalecer la base fiscal local.

Para la elaboración de ese estudio, en 2012 se aplicó un cuestionario a 17 municipios de la República de Costa Rica, mediante el que se pretendía conocer los detalles sobre la ejecución y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI). Los municipios que respondieron total o parcialmente al cuestionario suministrado representan el 15,8 por ciento de la población, ocupan el 31,3 por ciento del territorio y participan en el 39,4 por ciento de la recaudación del ISBI. Este capítulo se complementa con bibliografía reciente sobre la situación fiscal de los gobiernos locales de Costa Rica.

6.1 Antecedentes y descentralización

En 1916, durante la administración del Presidente González Flores, se aprobó la Ley de Contribución Territorial y el Catastro Nacional. El impuesto territorial, que normalmente es un tributo de carácter local, en Costa Rica era de carácter nacional. Con la reforma de 1969, por medio de la Ley 4.340/1969, se trasladaron los ingresos derivados del impuesto territorial a las municipalidades del país, aunque su administración se mantuvo en el ámbito central.

La Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI), Ley 7.509/1995, pretendía marcar un hito en la decisión política de dotar a las municipalidades de autonomía y suficiencia financiera, transfiriéndoles el hasta entonces impuesto territorial creado por el Estado central (Oreamuno, 2004). Sin embargo, las expectativas de que la reforma del ISBI y el traslado de su cobro a las municipalidades en 1995 resolvieran los problemas de las finanzas municipales resultaron ser poco realistas. A tan solo un año de haber iniciado el cobro por parte de las municipalidades, una reforma del año 1997 redujo la tasa del impuesto del 0,60 por ciento al 0,25 por ciento anual.

Además, las valuaciones y autoavalúos mostraron estar por debajo de los valores de mercado y el sistema que se diseñó para que la Administración Tributaria asesorara a las municipalidades por intermedio del Órgano de Normalización Técnica (ONT), que es un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda, mostró resultados deficientes como mecanismo permanente de valuación, ya que los procesos de actualización son complejos, costosos y lentos (Román, 2009).

La gestión del tributo se traspasó del Ministerio de Hacienda a las municipalidades de forma parcial. La Ley 7.729/1998 atribuyó al ONT no sólo funciones técnicas, sino también la potestad de reglamentar la ley, al definirlo como asesor obligado de las municipalidades con potestades para analizar y recomendar la calidad de los avalúos (Oreamuno, 2004).

6.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

Dos principios constitucionales son claves para la tributación inmobiliaria: el principio de autonomía municipal y el principio de corresponsabilidad fiscal. El artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas: “Deriva aquí el principio de autonomía, que tiene su sentido profundo en el principio de que la democracia puede ser mejor y más directamente ejercida en ámbitos más cercanos al ciudadano y a sus intereses cotidianos. Aparte de su perfil administrativo y político, la autonomía tiene una dimensión fiscal o financiera” (Torrealba, 2014).

El principio de corresponsabilidad fiscal establece la participación de los entes locales en la potestad normativa de establecimiento y fijación de los elementos de los tributos (esto es, en la soberanía legislativa), y busca garantizar que el financiamiento corra a cargo del esfuerzo fiscal de los propios residentes o habitantes (Torrealba, 2014).

En el ordenamiento vigente, podemos decir que los entes locales tienen participación limitada en la configuración normativa de los tributos así como una cierta superposición entre los distintos mecanismos a los que la norma asigna competencias.

Por ejemplo, el artículo 121.13 de la Constitución Política señala que corresponde a la Asamblea Legislativa establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales, mediante un procedimiento especial de creación legislativa que consiste en otorgar a los concejos municipales la potestad para proponer a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos municipales: “Esta, a su vez, tiene sus competencias restringidas, en el sentido de que debe limitarse a aprobar o desaprobado el proyecto municipal, sin poder determinar modificaciones. Esta restricción legislativa, poco clara durante mucho tiempo, ha sido rotundamente confirmada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional (ver voto 1631-91). Así, tenemos que los tributos municipales se crean por una ley puramente formal, no material” (Torrealba, 2014).

Es de notar que este procedimiento se ha considerado exclusivo para los impuestos, no para otras figuras tributarias como las tasas y la contribución especial. En este caso, según el Código Municipal, los municipios tienen potestad de desarrollo normativo para cobrar tasas y contribuciones especiales, señalando las reglas generales de hecho generador, modo de cuantificación y otros detalles, y bajo la tutela de la Contraloría General de la República (CGR) (Torrealba, 2014).

En resumen podemos decir que la potestad normativa está atribuida al Poder Ejecutivo, pero la fiscalización y recaudación (y la mayor parte de la gestión) corresponden a las municipalidades, por lo que se reconoce al impuesto predial como un “impuesto cedido” (Torrealba, 2014).

La competencia municipal primaria en materia de desarrollo urbano corresponde a las municipalidades según la Ley de Planificación Urbana (Ley 4240/1968, arts. 15 y 19), conforme con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Diversas sentencias de la Sala Constitucional dan rango constitucional a esta competencia, anteponiéndola a cualquier otra competencia de las instituciones del Estado central.

Esta competencia en materia de planificación urbana también es reconocida en la Ley de Construcciones, que define un impuesto del 1 por ciento sobre el valor de las nuevas construcciones (Ley 833/1949, art. 1).

La propiedad de inmuebles genera también el impuesto de traspaso, cuya recaudación se realiza por el gobierno nacional. Este impuesto grava las transferencias de dominio, bajo cualquier título, de inmuebles que estén o no inscritos en el Registro Público de la Propiedad. La obligación de pagar el impuesto surge en la hora y fecha del otorgamiento de la escritura pública en que se asienta el negocio jurídico de traspaso del inmueble.

El impuesto de traspaso se fundamenta en el artículo 9 de la Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos y sus reformas (Ley 6999/1985). La base imponible se define como el monto mayor entre el valor fiscal del bien inmueble, y su valor de traspaso según la escritura pública y la tarifa del impuesto, que es de un 1,5 por ciento para las escrituras cuya fecha de otorgamiento sea posterior al 22 de mayo de 1998 (Román, 2009).

En Costa Rica no se gravan las ganancias de capital que no sean habituales, es decir, los negocios iniciales de compra venta no están sujetos al impuesto sobre la renta. No es sino hasta que el proyecto inmobiliario se desarrolle que hay que pagar impuestos, con lo cual no está afecta una importante plusvalía asociada a la negociación de suelo sin edificar.

6.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

En Costa Rica, las responsabilidades tributarias recaen sobre el gobierno nacional que, mediante la promulgación de leyes y reglamentos, define la base legal del impuesto, de aplicación generalizada para todo el país en relación a las alícuotas, base de cálculo, exenciones y demás beneficios fiscales. Los gobiernos locales solo participan eventualmente en la definición de beneficios fiscales especiales, como, por ejemplo, la declaratoria de amnistías tributarias o exoneración de bienes pertenecientes a organizaciones sociales o comunales declaradas de interés público.

Con respecto a la gestión del catastro inmobiliario, es el gobierno central el que tiene la competencia oficial para efectos de derechos de propiedad, mientras que las municipalidades están facultadas para desarrollar

sus propios catastros, pero sólo con fines fiscales o de ordenamiento territorial, sin implicaciones legales sobre los derechos de propiedad.

El catastro en Costa Rica está normado por la Ley de Catastro 6.545/1981. Según el artículo 2, “El Catastro consiste en la representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional. Su funcionamiento es de interés público y sirve a los fines jurídicos, económicos, fiscales, administrativos y a todos aquellos que determinen las leyes y sus reglamentos”. Queda claramente establecido que la ejecución y mantenimiento del catastro es función del Estado, y su realización es potestad exclusiva del Catastro Nacional en todos sus fines, incluido el fiscal.

En la práctica, fueron los municipios los que emprendieron sus propias acciones de compilación y elaboración de información catastral, para atender sus necesidades fiscales y de ordenamiento territorial, ya que por más de 30 años desde que se aprobó la Ley de Catastro nunca se desarrolló el mapa catastral oficial. En ningún caso podría decirse que esta información municipal es oficial; no obstante, dada la estrategia seguida por los municipios, podría afirmarse que está “fundamentado” en la información oficial, incluyendo cartografía oficial disponible, información registral, planos prediales inscritos en el Registro Nacional, etc.

En parte, los municipios han generado sus catastros para responder a las responsabilidades fiscales, ya que poseen la competencia para determinar el valor fiscal de la propiedad. Y, así como en materia legal los municipios no tienen competencias catastrales, el Catastro Nacional tampoco las tiene para determinar el valor fiscal de las propiedades.

El Catastro Nacional está especialmente orientado a fines jurídicos y, sólo colateralmente sirve a otros fines, en particular, al fiscal. Esto se refuerza en 2009 con la integración entre el catastro y el registro en una nueva figura de Registro Inmobiliario¹ que comprende: propiedad inmueble, hipotecas, cédulas hipotecarias, propiedad en condominio, concesiones de zona marítimo-terrestre, concesiones del Golfo de Papagayo, registro de marinas turísticas y el Catastro Nacional.

En resumen se puede afirmar que en Costa Rica existe falta de claridad legal sobre la distribución de competencias y mecanismos de coordinación en materia catastral entre los distintos niveles de gobierno. Lo mismo puede decirse en materia administrativa, pues la coordinación entre el nivel municipal y el nacional es casi inexistente. Aun en las municipalidades para las que recientemente se ha levantado el mapa catastral oficial o está en proceso de oficialización (entre 2010 y 2014), no están claros los

¹ Artículo 2 de la Ley 8710/2009.

plazos ni los mecanismos mediante de los cuales las municipalidades tendrán acceso a la nueva información.

Para realizar la valuación de inmuebles, la normativa establece competencias tanto a nivel nacional a través del Órgano de Normalización Técnica (ONT), como local. El artículo 3 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles indica que las municipalidades tendrán el carácter de administración tributaria, y se encargarán de realizar valuaciones de inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial, y de administrar el impuesto en sus respectivos territorios. En la misma ley, se crea el ONT como un órgano técnico especializado, asesor obligado de las municipalidades, y se señalan sus atribuciones. Entre ellas, no solamente se le da la facultad para establecer y suministrar los métodos de valuación, sino que también se indica la obligación de las municipalidades de publicarlos y de utilizar esos métodos en los avalúos que realicen.

El modelo establecido por el ONT se considera como la norma técnica nacional y es de carácter vinculante. No es una ley de la República, sino una directriz del Ministerio de Hacienda que se oficializa mediante publicación en el Diario Oficial *La Gaceta*. La última versión para valoración del suelo es el modelo desarrollado en 1999, que se complementa con el manual de valores base unitarios por tipología constructiva actualizado en 2012.

6.4 Diseño tributario

En la tabla 6.2 se resumen las principales características legales del ISBI. Cabe señalar que la ley tiene importantes deficiencias, por ejemplo, las exenciones no están sistematizadas en un solo texto legal y algunas son difíciles de administrar, incluyendo aquella establecida en la Ley 9.071/2012² que define el mínimo exento de 45 salarios base,³ lo cual produce una variación anual que es inconveniente para un sistema que sólo obliga a declarar una vez cada cinco años (Torrealba, 2014).

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

Hay una serie de excepciones que incluyen beneficios fiscales, inmunidades y otras formas de no incidencia, establecidas en nivel nacional, tales como:

- a. Los inmuebles del Estado, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas.

² Ley 9.071/2012. Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la Ley 7.509/1995, que crea un nuevo beneficio fiscal para los terrenos que sean declarados de uso agropecuario.

³ Para 2014 equivale aproximadamente a US\$32.232.

- b. Los inmuebles que constituyan cuencas hidrográficas o hayan sido declarados por el Poder Ejecutivo reserva forestal, indígena o biológica, parque nacional o similar.
- c. Las instituciones públicas de educación y de salud.
- d. Los parceleros o los adjudicatarios del Instituto de Desarrollo Rural, durante los primeros cinco años de la adjudicación.
- e. Los inmuebles que constituyan bien único de los sujetos pasivos (personas físicas) y tengan un valor máximo equivalente a 45 salarios base; no obstante, el impuesto deberá pagarse sobre el exceso de esa suma.
- g. Los inmuebles pertenecientes a iglesias y organizaciones religiosas, pero sólo los que se dediquen al culto.
- h. Las sedes diplomáticas y las casas de habitación de los agentes diplomáticos y consulares.
- i. Los organismos internacionales que, en el convenio, estén exonerados.
- j. La Cruz Roja y los inmuebles destinados a los bomberos.
- k. Los bienes de uso común, propiedad de las personas jurídicas amparadas a la Ley 3.859 (Asociaciones de Desarrollo Comunal) y sus reformas.
- l. Los inmuebles pertenecientes a las asociaciones declaradas de utilidad pública por las autoridades correspondientes.
- m. Las juntas de educación y las juntas administrativas de las instituciones oficiales de enseñanza.
- n. Los inmuebles inscritos a nombre del Hospicio de Huérfanos de San José (art. 4).

Otras exoneraciones están previstas por la Ley de Patrimonio-Histórico Arquitectónico de Costa Rica, la Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos, la Ley Forestal 7.575/1996, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, y la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos.

Además, las municipalidades podrán otorgar un crédito tributario, parcial o total, equivalente al monto anual del impuesto territorial que les corresponda pagar a las instituciones o las organizaciones, públicas o privadas y sin fines de lucro, que cumplan con objetivos sociales en su territorio. Hay también un límite al incremento de valor del suelo en terrenos

TABLA 6.2

Características legales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Características	Descripción	Fundamento legal
Hecho generador	Propiedad o tenencia de un bien inmueble en los términos establecidos en la Ley (arts. 6 y 7), al 1 de enero de cada año. Son objeto de este impuesto los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que allí existan, se encuentren o no inscritas en el Registro Público de la Propiedad, de acuerdo a su ámbito territorial (art. 2).	Ley 7.509/1995, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y su reforma a través de la Ley 7.729/1998.
Sujeto pasivo	a) Los propietarios con título inscrito en el Registro Público de la Propiedad. b) Los propietarios de finca, que no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad. c) Los concesionarios, los permisionarios o los ocupantes de la franja fronteriza o de la zona marítimo-terrestre, pero sólo respecto de las instalaciones o las construcciones fijas mencionadas en el artículo 2 de la presente Ley. d) Los ocupantes o los poseedores con título, inscribible o no inscribible en el Registro Público, con más de un año y que se encuentren en las siguientes condiciones: poseedores, empresarios agrícolas, usufructuarios, aparceros rurales, esquilmos, prestatarios gratuitos de tierras y ocupantes en precario. e) Los parceleros del INDER, después del quinto año y si el valor de la parcela es superior al monto fijado en el inciso f) del artículo 4 de esta Ley (art. 6). Cuando una propiedad pertenezca a varios condueños, cada uno pagará una parte del impuesto proporcional a su derecho sobre el inmueble (art. 7).	Ley 7.509/1995, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y su reforma a través de la Ley 7.729/1998.
Base de cálculo	La base de cálculo del impuesto es el valor del inmueble registrado en la Administración Tributaria, a 1 de enero de cada año (art. 9).	Ley 7.509/1995, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y su reforma a través de la Ley 7.729/1998.
Alcance impositivo	Son objeto de este impuesto los terrenos, las instalaciones o las construcciones fijas y permanentes que allí existan (art. 2).	Ley 7.509/1995, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y su reforma a través de la Ley 7.729/1998.
Tasas (alícuotas)	Tasa única. En todo el país, el porcentaje del impuesto será de un cuarto por ciento (0,25%) y se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria (art. 23).	Ley 7.509/1995, Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y su reforma a través de la Ley 7.729/1998.

FUENTE: Elaboración de la autora con base en la legislación citada.

declarados de uso agropecuario hasta en un máximo de 20 por ciento de los nuevos avalúos o las declaraciones realizadas.

Distribución y aplicación de recursos

Con relación a la distribución y aplicación de recursos, la Ley 9.509/1995 establece en sus artículos 3, 13 y 30 la siguiente forma:

- Un 4 por ciento de la recaudación se traslada a órganos del Gobierno Central: (i) el 1 por ciento para el Órgano de Normalización Técnica Municipal, adscrito al Ministerio de Hacienda; (ii) el 3 por ciento para el Catastro Nacional, del Registro Inmobiliario, Junta Administrativa del Registro Nacional.
- Un 20 por ciento tiene destino específico: (i) cada municipalidad destinará por lo menos el 10 por ciento para subvencionar a las Juntas de Educación de su respectiva jurisdicción territorial; (ii) cada municipalidad podrá disponer para gastos administrativos de hasta un 10 por ciento de la recaudación.
- Un 76 por ciento es de libre disposición de las municipalidades para financiar sus gastos de inversión (obras en bienes y servicios).

Finalmente, el diseño tributario del ISBI establece una serie de procedimientos para que el contribuyente defienda sus derechos mediante la presentación de recursos y apelaciones contra la valuación y el avalúo, cuando no acepten el monto asignado. Los sujetos pasivos disponen de 15 días hábiles, contados a partir de la notificación de un avalúo, para presentar el recurso de revocatoria ante la oficina de valoraciones. Esta dependencia deberá resolverlo en un plazo máximo de 15 días hábiles.

Si el recurso fuere declarado sin lugar, el contribuyente podrá presentar formal recurso de apelación ante el Concejo Municipal (órgano legislativo local de elección popular), dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la oficina. Además podrá impugnar la resolución del Concejo ante el Tribunal Fiscal Administrativo, que corresponde al órgano de escala nacional que depende funcionalmente del Ministerio de Hacienda, en el término de 15 días hábiles. El citado tribunal deberá resolver en un plazo máximo de cuatro meses desde la interposición del recurso.

Mientras el Tribunal no se pronuncie sobre el fondo del asunto en resolución administrativa, continuará aplicándose el avalúo anterior. Una vez dictada esta resolución y notificadas las partes, se dará por agotada la vía administrativa. La resolución podrá recurrirse ante el Tribunal

Superior Contencioso Administrativo, órgano de escala nacional que depende funcionalmente de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 83 y siguientes de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 3.667/1966, según lo dispuesto por el art. 19 de la Ley 7.509/1995).

6.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

Al igual que se mencionó con relación a las responsabilidades catastrales, en materia administrativa se puede afirmar que en el país falta claridad sobre la distribución de competencias y los mecanismos de coordinación en materia catastral entre los distintos niveles de gobierno. La coordinación entre el nivel municipal y nacional es casi inexistente, e incluso en las municipalidades para las que recientemente se ha levantado el mapa catastral oficial, no están claros los plazos ni los mecanismos mediante los cuales las municipalidades tendrán acceso a la nueva información.

El artículo 30 de la Ley del ISBI establece que, cada año, las municipalidades deberán girar a la Junta Administrativa del Registro Nacional el 3 por ciento del ingreso anual que recauden por concepto de impuesto de bienes inmuebles, con el fin de que el Catastro Nacional mantenga actualizada y accesible permanentemente la información catastral para las municipalidades. El Registro Nacional está obligado a compartir la información con las municipalidades. Sin embargo esta obligación ha sido interpretada de manera restringida, de tal suerte que las municipalidades pueden hacer consultas a la información catastral, pero no disponen físicamente del catastro para utilizarlo en el ejercicio de sus funciones.

Costa Rica está en un proceso de levantamiento catastral masivo desde 2007. La inscripción de planos modificará automáticamente los mapas catastrales de las zonas con declaratoria oficial de zona catastrada. La información del Catastro Nacional no incluye el valor de las propiedades, pero tiene el resto de los datos de los inmuebles necesarios para estimar el valor fiscal.

Las municipalidades que han desarrollado sus propios catastros fiscales, utilizan información de los visados municipales, permisos de construcción e inspecciones de campo, para la actualización de su base catastral. Sin embargo, aumentar la cobertura y calidad de la información catastral sigue siendo un desafío. El Catastro Nacional tenía catastrados a finales del 2014 el 50 por ciento de los predios, lo que representa el 40 por ciento del territorio (52 de 81 municipios). La cobertura con catastros municipales para fines esencialmente fiscales es superior al 85 por ciento, según los datos recogidos del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Valuación de inmuebles

Según disposiciones y directrices del ONT, el punto central del modelo de valuación reside en la determinación de zonas homogéneas de valor, para luego poder comparar el valor del lote tipo de la zona con el específico de un lote que se desea valorar para fines fiscales. Esa nueva valuación se obtiene por la aplicación de un conjunto de factores que ajustan las características específicas del predio en relación a las que posee el lote tipo predefinido.

El modelo de valuación incluye diez variables; algunas se obtienen mediante procesamiento estadístico de la base de datos del catastro municipal y otras por observación directa. Las variables incluidas son: área, tipo, frente, relación frente-fondo, tipo de vía (siete clasificaciones), pendiente, servicios (dos calificaciones), nivel (posición relativa al nivel de la calle), tipo de vivienda o comercio (tipología constructiva), y ubicación en manzana.

Torrealba (2014) entiende que el ONT no es un coadministrador del tributo, sino un asesor especializado. Sin embargo, la Sala Constitucional ha aclarado que, en materia de valoraciones, su criterio es vinculante. En la práctica hay tres formas de determinación del valor fiscal en Costa Rica:

- Autoavalúos: cada municipio tiene su propio formulario para que los contribuyentes declaren el valor de sus inmuebles, como mínimo cada cinco años. Los formularios incluyen variables del manual del ONT. Es el método más utilizado.
- Avalúos fiscales individuales: cada municipalidad tiene o contrata a peritos autorizados para que realicen los avalúos, ya que estos deben ajustarse a los parámetros establecidos en el manual del ONT, tanto para suelo como para construcción. El procedimiento de valuación combina los métodos de costo de reposición de obra (capital físico construido) con el comparativo de datos del mercado (residual de valores del suelo). En general, esta forma de avalúo es poco utilizada.
- Avalúos fiscales masivos: sólo para el componente suelo se usa el modelo de valuación del ONT, que ha realizado dos avalúos masivos a nivel nacional entre 1997 y 1999 y entre 2007 y 2009. Si una municipalidad decide llevar a cabo una valuación masiva, debe cubrir al menos todos los inmuebles de un distrito y el resultado debe ser aprobado por el ONT. Entre 1997 y 2007 menos de 20 municipalidades habían tramitado valuaciones masivas parciales.

Adicionalmente el ONT extrae mensualmente del Registro Nacional información de movimientos registrales de todo el país y se la envía a las

municipalidades para que actualicen su base imponible. Sin embargo, diversos estudios han demostrado el severo problema de desactualización de la base imponible del ISBI. Más que una deficiencia en la normativa, las causas parecen ubicarse en el tema de capacidades de gestión, tanto en las administraciones locales, como en el ONT.

El nivel de valuación reportado en la encuesta a municipios varía entre unos y otros, y el rango promedio oscila entre el 30 por ciento y el 70 por ciento, siendo mayor la brecha entre el valor fiscal estimado y el valor de mercado del inmueble en los municipios rurales.

TABLA 6.3

Prácticas administrativas en materia de valuación fiscal

Aspecto	Reglas versus Prácticas
Regulación y prácticas de los ciclos de valuación	La norma establece el ciclo de valuación en cinco años, pero no ha sido cumplido. Hubo proceso masivo de valuación y actualización en todo el país en los años 1997/99, construyéndose las primeras plataformas de valor para las 81 municipalidades. Posteriormente algunas municipalidades (menos de diez) han realizado valuaciones masivas parciales (algunos distritos del cantón). Es hasta el año 2007/09 que se realiza nuevamente una valuación masiva para todo el país. A 2013 alrededor de 15 municipalidades estaban nuevamente en proceso de actualización, pero por muestreo parcial. El artículo 14 de la Ley 7.509/1995 sobre bienes inmuebles estipula que la base de un inmueble será modificada en forma automática por variaciones en los derechos sobre la propiedad, por las construcciones y mejoras, y por las hipotecas. En aquellos cantones que tengan mayor dinámica del mercado inmobiliario, la base imponible podría crecer sin mayor esfuerzo de la administración.
Necesidad de aprobación legal de avalúos	El Consejo Municipal debe aprobar y publicar el mapa de valores del cantón para que se puedan utilizar para valoración y cobro. Sólo peritos autorizados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos pueden hacer avalúos fiscales. Los avalúos individuales se aprueban administrativamente en cada municipalidad; los masivos son aprobados por el Consejo Municipal.
Estándares de valuación	Existe una norma nacional de valuación tanto para el componente suelo (Modelo de valoración de terrenos por zonas homogéneas), como para el de edificaciones (Manual de valores base unitarios por tipología constructiva).

FUENTE: Elaboración de la autora con base en Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2015. Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. www.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data.

Un estudio del año 2008 sobre los problemas fiscales derivados de la mala declaración del valor de las propiedades, que incluyó información de ocho cantones del país (Escazú, Santa Ana, Alajuela, Belén, Liberia, Santa Cruz, Carrillo, Garabito), concluyó que existe una severa desactualización del valor registrado de los inmuebles cuya consecuencia es una baja recaudación en relación con el potencial del impuesto. Los valores del Registro Nacional están mayoritariamente subvalorados, ya que su principal fuente de datos son las escrituras públicas de traspaso de bienes o modificación de derechos. Aun así, las estimaciones arrojaron que solo en tres de los ocho cantones la recaudación efectiva era mayor que la estimación con base en el Registro Nacional, es decir, los municipios tienen como base imponible un monto menor que el subvalorado en el Registro Nacional. Además, en ningún caso la recaudación real superaba la estimación de recaudación potencial con base en zonas homogéneas,⁴ es decir, la base imponible que suma suelo y edificaciones es menor que la base potencial que considera sólo valor del suelo (Román, 2008).

Otro estudio más reciente confirma que existe un potencial importante de crecimiento recaudatorio que depende sólo del mejor uso de la información ya disponible en el país. El análisis incluyó 11 cantones (San José, Escazú, Curridabat, Alajuela, La Unión, Santo Domingo, Liberia, Carrillo, Buenos Aires, Montes de Oro, Siquirres) y estimó el valor fiscal potencial del suelo combinado en ambiente SIG, la información catastral y la de valor fiscal según los mapas de zonas homogéneas. Se estimaron dos indicadores: brecha fiscal general, que compara la recaudación actual total del cantón reportada a la Contraloría General de la República (CGR), con la estimación efectuada, y brecha fiscal puntual, que compara predio a predio la recaudación actual con la estimada. En términos de brecha fiscal general, el crecimiento recaudatorio potencial oscila entre un 18 por ciento y 850 por ciento; y si se considera el indicador de brecha fiscal puntual, ese crecimiento varía entre 18 por ciento y 640 por ciento (Román, 2011).

Facturación del impuesto

La base imponible para generar el cobro del impuesto es el valor declarado de las propiedades a 31 de diciembre de cada año, por lo que el último trimestre hay un trabajo intenso de actualización, incluyendo las llamadas a autodeclaración, revisión de hipotecas y permisos de construcción. La

⁴ Es el resultado de aplicar la tasa del impuesto (0,25%) al producto del área efectiva por el valor por m² de la zona a la que corresponde.

emisión del impuesto se realiza en enero de cada año y las facturas son enviadas a todo contribuyente registrado.

El impuesto es anual, pero se cobra en cuatro trimestres en todas las municipalidades del país, aunque la ley permite que cada una defina la periodicidad del pago. Se aplican descuentos por pronto pago, que normalmente corresponden al 10 por ciento del total a pagar.

Al año 2009 la Contraloría General de la República (CGR) informó de que el 84 por ciento de los gobiernos locales (68 de 81) utilizaba sistemas informáticos para la facturación. En la mayoría de los casos el sistema de facturación municipal no registra por separado el valor de los terrenos y las edificaciones. Son especialmente débiles los procesos de facturación en municipalidades rurales y costeras.

Recaudación y cobro del impuesto

La gestión tributaria municipal está centrada en la recaudación y, en menor medida, en la fiscalización. Otros ámbitos de la gestión tributaria como la asistencia al contribuyente y el control tributario son muy débiles en la mayoría de las municipalidades. Cada municipalidad tiene su departamento de administración tributaria que factura y cobra directamente el impuesto.

Los gobiernos locales no tienen un registro único tributario:

La totalidad de las municipalidades revisadas manejan un Registro de Contribuyentes. Sin embargo, el contraste en las herramientas para llevar el mismo sí que es disímil, dado que hay casos donde el mismo se lleva en una hoja de Excel con datos básicos, y en otros municipios más avanzados en el campo tecnológico se lleva en un software diseñado para tal propósito. Asimismo, no se puede hablar de un registro “único” de contribuyentes dado que por ejemplo en las municipalidades sometidas a entrevista se revela que la Sección de Bienes Inmuebles está separada de la Unidad de Administración Tributaria y cuenta con su propio registro de contribuyentes. (Torrealba, 2014)

La ley establece el uso de notificación de requerimientos de pago a contribuyentes morosos, pero no se utilizan de manera activa ni generalizada. Hay dificultades para identificar contribuyentes y localizarlos para notificación, debido principalmente a problemas con los catastros locales. Estar al día en el pago del impuesto es requisito para realizar trámites municipales como visados, permisos de construcción y patentes. Es posible solicitar la ejecución fiscal, pero no constituye una práctica común en los gobiernos locales. Las municipalidades tienen su propio reglamento para el cobro administrativo y judicial. Para los procedimientos de cobro

TABLA 6.4*Deficiencias en los sistemas de facturación y cobro de impuestos municipales*

Informe	Conclusiones sobre la gestión tributaria
Cobro de tributos de la Municipalidad de Heredia (Informe DFOE-DL-IF-13-2012)	Problemas de integridad de los datos almacenados, ausencia de controles de validación que permitan detectar y corregir oportunamente errores u omisiones de digitación. En relación con la entrada, procesamiento y almacenamiento de datos, se determinaron inconsistencias en la información personal de los contribuyentes, por ejemplo: 7.458 registros omiten la dirección del contribuyente; al menos 6.397 propiedades con diferencias de valor de la finca, respecto al valor registral indicado por el Registro Nacional; 20.327 propiedades valoradas en montos inferiores al millón de colones (aproximadamente US\$1.900); 22.159 derechos registran bases impositivas no actualizadas desde el año 2006 y existen 831 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón.
Calidad de la información de la base de datos para el cobro de los tributos en la Municipalidad de San Carlos (Informe DFOE-DL-IF-14-2012)	Se encuentran debilidades en la calidad de la información e inconsistencias en la información personal de los contribuyentes. En la información de bienes inmuebles se encontraron datos desactualizados y diferencias en las características y valores de las propiedades que inciden directamente en la facturación, gestión de cobro y recaudación de dicho tributo. Las bases de datos mantienen 18.277 propiedades valoradas en montos inferiores al millón de colones (aproximadamente US\$1.900); 15.932 derechos registran bases impositivas no actualizadas desde el año 2006 y existen 1.016 inmuebles sin correspondencia alguna con las fincas inscritas en el Registro Nacional para ese cantón.
Calidad de la información para el cobro de los tributos en la Municipalidad de Desamparados (Informe DFOE-SM-IF-21-2012)	El estudio permitió determinar que existen problemas de integridad de la información que afectan directamente el pendiente de cobro y la fiscalización tributaria, se carece de controles de validación y se presentan datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos. Las bases de datos presentan información desactualizada, un alto riesgo de prescripción de tributos e inconsistencias respecto de la base fiscal de bienes inmuebles. El pendiente de cobro en bienes inmuebles pasó de 391,8 millones de colones (US\$754.913,3) en 2006 a 931,7 millones (US\$1.823.287,7) en 2011, aumentando un 142%. Entre otras inconsistencias se encontraron 68 millones de colones de facturación errónea a instituciones no afectas.
Gestión de cobro la Municipalidad de Cartago (Informe DFOE-SM-IF-26-2010)	El Registro Único de Contribuyentes utilizado para el registro, control y fiscalización de los tributos tiene problemas de integridad de la información, se carece de controles efectivos y se presentan datos incompletos, erróneos, duplicados y omisos. Las bases de datos presentan información desactualizada, un riesgo importante de prescripción de tributos e inconsistencias respecto de la base fiscal de bienes inmuebles. Por ejemplo, se detectaron 13.067 propiedades únicas con valores fiscales inferiores a un millón de colones (aproximadamente US\$1.900); 28.465 propiedades sin actualización en el valor fiscal por más de cinco años; y 1.175 propiedades que no están incorporadas en las bases de datos municipales por un valor total de unos 1.872 millones de colones.

(continúa)

Informe	Conclusiones sobre la gestión tributaria
Gestión de cobro la Municipalidad de Santa Cruz (Informe núm. DFOE-SM-IF-14-2010)	La municipalidad carece de una gestión proactiva sobre el proceso de cobro, tiene debilidades en la notificación a los contribuyentes y en la suscripción de arreglos de pago. Se determinaron contribuyentes con deudas hasta de seis años que nunca fueron notificados y por lo tanto, tampoco trasladados a cobro judicial, además de que existe gran cantidad de arreglos de pago vencidos. El 43 por ciento de casos trasladados de la vía administrativa a la judicial durante los años 2007, 2008 y 2009, no han tenido los resultados esperados en cuanto a la recuperación de las sumas adeudadas. Como resultado esto genera un alto riesgo de que se dejen de percibir recursos, ya que los contribuyentes se acogen al beneficio de la prescripción.

FUENTE: Elaboración de la autora con base en Informes de Fiscalización de la Contraloría General de la República.

judicial, mayoritariamente se utiliza la contratación de servicios de notarios externos al gobierno local.

En general los procedimientos para notificaciones de cobro no siguen las reglas mínimas de resguardo del debido proceso. El control tributario material se expresa básicamente en inspecciones por medio de los inspectores municipales, que por lo demás realizan labores de notificador, quienes luego confrontan la información recabada con la que poseen de las distintas fuentes (Torrealba, 2014). Como observa este mismo autor, falta un plan anual de fiscalización.

El nivel de cumplimiento por pago voluntario depende del municipio. El rango promedio oscila entre el 50 por ciento y el 95 por ciento. Diferentes informes de fiscalización de la gestión municipal elaborados por la Contraloría General de la República (CGR) han identificado deficiencias en los sistemas de información, falta de integridad de las bases de datos y ausencia de procedimientos de verificación y control de la información, todo lo cual repercute en la facturación y recaudación (ver tabla 6.4).

6.6 Evaluación del desempeño del impuesto

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI) representó el 0,25 por ciento del PIB y el 1,86 por ciento de carga impositiva total en 2012, y es de poco menos de US\$24 per cápita o de US\$84 por unidad habitacional.

Los ingresos tributarios representan alrededor del 39 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos locales en el país, y el ISBI apenas supera el 15 por ciento. De hecho, en la estructura de ingresos tributarios locales, son más importantes los recursos provenientes de licencias y patentes

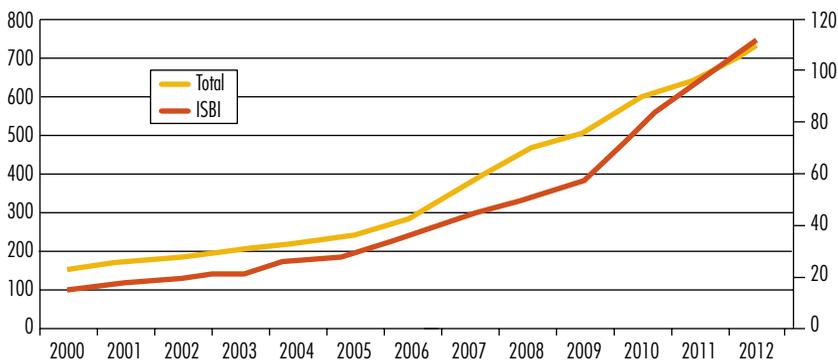
municipales (27,5 por ciento) que los provenientes del predial (24,7 por ciento), aunque la brecha entre ambos ha venido reduciéndose en la última década.

La baja recaudación del ISBI tiene distintos orígenes, siendo los más importantes la subvaluación fiscal del valor de los inmuebles, así como diversas inconsistencias en el registro de datos cruciales de las propiedades como el tamaño de las fincas (Registro Nacional), y débiles sistemas de catastro, facturación y cobro en nivel municipal.

En la mayoría de los cantones la recaudación del impuesto de bienes inmuebles que reporta la Contraloría General de la República (CGR) en las liquidaciones presupuestarias muestra un importante crecimiento real entre los años 2000 y 2012 (ver figura 6.1), aunque no debe perderse de vista que se parte de una base imponible baja. La recaudación total del ISBI pasó de US\$15,6 millones a US\$111,2 millones.

La recaudación del ISBI está creciendo tanto en términos per cápita como en referencia al número de unidades habitacionales, especialmente a partir de 2010. En el primer caso se multiplicó por seis veces entre 2000 y 2012 al pasar de US\$4,03 a US\$23,9 per cápita. En el segundo caso el promedio de contribución a la recaudación del impuesto predial por unidad habitacional pasó de US\$18,6 en 2000 a US\$83,8 en 2012, es decir, cinco veces más en 12 años (ver figura 6.2).

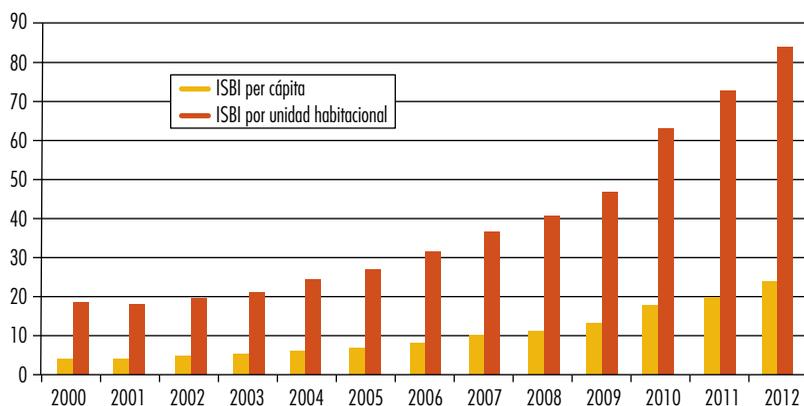
El incremento en los últimos años está relacionado con la implementación de las nuevas plataformas de valor del suelo que fueron elaboradas en el marco del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe resaltar que el crecimiento es significativo, especialmente considerando



6.1 Evolución de los ingresos municipales totales y del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, 2000–2012 (en millones de dólares)

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Contraloría General de la República (CGR). Informes de Ejecución Presupuestaria.

Nota: A partir de 2006, los datos se tomaron del Sistema Integrado de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).



6.2 Recaudación per cápita y por unidad habitacional del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, 2000–2012 (US\$)

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Contraloría General de la República (CGR). Informes de Ejecución Presupuestaria. A partir de 2006, con base en datos del SIPP.

que entre los años 2008 y 2009 la economía nacional sufrió el impacto de la recesión internacional que, en general, se tradujo en una desaceleración de los ingresos tributarios.

Esta dinámica reciente no se distribuye de manera homogénea en todas las regiones del país (ver tabla 6.5), lo que se relaciona con diferencias estructurales entre municipios según su tamaño, porcentaje de urbanización, zonas protegidas, desarrollo económico, etc., así como con el auge constructivo de varios cantones, especialmente entre los años 2004 y 2006. A partir del año 2008, con el inicio de la implementación de las nuevas plataformas de valor, se registra un crecimiento importante acumulado del 48,6 por ciento en términos reales entre 2009 y 2012.

El 20 por ciento de los municipios recauda el 60 por ciento del total de ingresos por concepto de ISBI.

A 2012 sólo cinco municipalidades del país recaudaban más de 5 millones de dólares, pero ninguna superaba los 10 millones. Entre ellas, en orden de importancia recaudatoria, están el cantón central de San José (capital), Alajuela, Escazú, Heredia y Santa Ana. Todos son municipios de la GAM, tres de ellos cabecera de provincia y otros dos ubicados al oeste de la capital (Escazú y Santa Ana). Todos ellos se han visto beneficiados de una importante expansión habitacional para clase alta, así como de desarrollo comercial y de negocios. En conjunto estas cinco municipalidades recaudan el 31 por ciento del total del ISBI.

Un segundo grupo de 11 municipios tiene una recaudación que va de 2 a 4 millones de dólares. Entre ellos se encuentran seis municipios de la GAM; dos ciudades secundarias (San Carlos y Pérez Zeledón, al norte y al

TABLA 6.5
Distribución de la recaudación del ISBI, 2012

Cantones	Rango de recaudación (millones US\$)	Recaudación por clase (millones US\$)	Participación en la recaudación total (%)
5 ¹	5,3–9,8	34,2	30,72
11 ²	2,0–4,0	32,4	29,14
17 ³	1,0–1,8	22,7	20,42
48 ⁴	0,1–0,9	21,9	19,72
81 (país)	0,1–9,8	111,2	100,00

FUENTE: Elaboración de la autora con base en datos de la Contraloría General de la República (CGR).

¹ San José, Alajuela, Escazú, Heredia y Santa Ana.

² San Carlos, Cartago, Santa Cruz, Garabito, Carrillo, Curridabat, La Unión, Goicoechea, Montes de Oca, Desamparados y Pérez Zeledón.

³ Belén, Moravia, Santo Domingo, San Rafael, Sarapiquí, Grecia, Pocosí, Aguirre, Nicoya, Liberia, Tibás, San Pablo, Coronado, Osa, Mora, San Ramón y Limón.

⁴ Barva, Flores, Puntarenas, San Isidro de Heredia, Palmares, Cañas, Golfito, Naranjo, Santa Bárbara, Paraíso, Atenas, Coto Brus, Esparza, La Cruz, Turrialba, Upala, El Guarco, Orotina, Tilarán, Parrita, Guácimo, Aserrí, Poas, Buenos Aires, Siquirres, Matina, Alajuelita, Corredores, Bagaces, Puriscal, Nandayure, Oreamuno, Abangares, Los Chiles, Valverde Vega, Tarrazú, Montes de Oro, Talamanca, Alvarado, Acosta, Turrubares, Guatuso, Dota, Hojancha, Alfaro Ruiz, León Cortés, San Mateo y Jiménez.

sur del país respectivamente), de gran importancia para la actividad agropecuaria; y tres cantones de gran dinamismo en la actividad turística y de turismo residencial (Santa Cruz y Carrillo, en Guanacaste, y Garabito, en el Pacífico Central).

El tercer grupo lo componen 17 cantones con una recaudación que va de US\$1 millón a US\$1,8 millones, de los cuales sólo la mitad de ellos pertenece a la GAM. Los demás están distribuidos entre las provincias de Guanacaste (Pacífico Norte), Puntarenas (Pacífico Central y Sur) y Limón (Atlántico). Los restantes 48 municipios tienen una recaudación que oscila entre los US\$100.000 escasos y los US\$900.000, estando ocho de ellos en la GAM.

Cuanto mayor es el grado de desarrollo relativo de un cantón (índice de rezago social según datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), la eficiencia de su gestión municipal, estimada por el Índice de Gestión Financiera Municipal de la CGR, el tamaño de la población, o el porcentaje de urbanización, tendrá mayor nivel de recaudación por concepto de bienes inmuebles. Un estudio del año 2010 que analizó el comportamiento de la recaudación por ISBI a nivel cantonal entre 2000 y 2009, combinando la recaudación con las variables antes mencionadas, identificó tres grupos (Román, 2010):

- El primero de ellos está constituido por 22 cantones con niveles de desarrollo social por encima de la mediana nacional. A excepción de

tres localidades, sus pobladores son urbanos. Los niveles recaudatorios por concepto del ISBI como promedio eran de US\$1,15 millones, aunque lo cierto es que resulta menos de un millón de dólares si no se considera San José.

- El segundo grupo, formado por 35 cantones, se trata de localidades con niveles intermedios de desarrollo; de hecho, sólo el 50 por ciento de estos presenta índices de desarrollo superiores a la mediana nacional. La recaudación por concepto del ISBI en estos casos, si se compara con los niveles nacionales, resulta inferior, con un promedio de US\$400.000, aunque la variabilidad de este indicador es alta.
- Finalmente, en el tercer grupo se hallan 24 municipios rurales y con bajo nivel de desarrollo humano. Esta categoría se halla conformada, en su mayoría, por cantones pertenecientes a las provincias de Limón (todos los municipios de esta provincia, excepto la cabecera provincial), con Guanacaste y Puntarenas en igual proporción. Destaca la existencia de unos pocos municipios con elevadas recaudaciones en términos comparativos. Pese a lo anterior, el nivel máximo recaudatorio no supera en ningún caso los US\$620.000, y el promedio es apenas de US\$200.000.

6.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

Las últimas reformas legales en tributación inmobiliaria son de noviembre 2008 y septiembre del 2012, y han introducido cambios que buscan proporcionar mayor progresividad al diseño del sistema tributario con base en bienes inmuebles.

- Ley 8.683/2008. Crea un impuesto directo a favor del Gobierno central, el Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, cuyo producto se destinará exclusivamente a financiar los programas públicos de vivienda de interés social. Este impuesto recae sobre el valor de aquellos bienes inmuebles de uso habitacional considerados de lujo. Tiene una tarifa escalonada desde el 0,25 por ciento al 0,55 por ciento que se aplica solamente sobre el valor de las construcciones. Para determinar si un inmueble es afecto, debe sumarse el valor del suelo y de las edificaciones.
- Ley 9.071/2011 de regulaciones especiales sobre la aplicación de la Ley 7.509/1995. Crea un nuevo beneficio fiscal para los terrenos que sean declarados de uso agropecuario. Define la obligatoriedad del Ministerio de Hacienda de crear una plataforma de valores agropecuarios. Mientras esta no exista, se restringe el incremento del

valor de suelo a los valores existentes de las fincas de uso agropecuario hasta en un máximo del 20 por ciento de los nuevos avalúos o las declaraciones realizadas. Los propietarios deben autodeclarar sus terrenos como dedicados a las actividades de producción agropecuaria para ser sujetos de la metodología de cálculo. Lamentablemente afectó la estimación de la base imponible y no la tasa del impuesto.

- En los últimos años aumentó la cantidad de información que se comunica y se diversificaron los medios a través de los cuales se proporciona la información al contribuyente: publicación de pauta publicitaria en medios de prensa escrita y radiofónica local y nacional; vallas publicitarias en los caminos y en los alrededores de los edificios municipales; un centro de llamadas (*call center*) de notificación de fechas de pago o moras; servicios web, incluida la banca por internet (*web banking*).

Como cualquier sistema tributario, el diseño del impuesto sobre la propiedad inmueble en Costa Rica tiene fortalezas y debilidades. Entre las ventajas podemos mencionar:

- La institución administradora del impuesto es el gobierno local (municipalidades), por lo que el sujeto pasivo y la fuente generadora están cerca de la administración del tributo. La ley establece que un porcentaje mayoritario de la recaudación sea destinada a inversión en obras (inversión de capital).
- Al ser una tasa única, se simplifica su administración y se restan incentivos para la competencia fiscal entre territorios, con el fin de atraer la inversión en actividades económicas.
- La exención de las propiedades con valor inferior a 45 salarios base muestra una preocupación por dar progresividad al impuesto.
- Dos leyes de reciente aprobación (2008 y 2012) han introducido reformas al diseño del sistema tributario con base en bienes inmuebles que buscan darle mayor progresividad. La Ley 8.683/2008, conocida como impuesto solidario, grava los inmuebles de mayor valor (sólo la proporción de edificaciones) con un impuesto específico destinado al financiamiento de programas públicos de vivienda de interés social. Por otro lado, la Ley 9.071/2012, conocida como de protección a suelos de uso agropecuario, restringe el incremento del valor de suelo rural en uso agropecuario (lamentablemente afectó la base imponible y no la tasa).
- Al existir una norma técnica nacional en procedimientos de valuación fiscal, se controla la discrecionalidad de las administraciones locales en la emisión del impuesto.

- El diseño del sistema permite que, mediante acciones de gestión administrativa (de competencia autónoma de las municipalidades), se pueda elevar de manera importante la recaudación, por ejemplo: modernización tecnológica de las administraciones tributarias, mejora de los procesos de notificación de contribuyentes, actualización catastral de escritorio (interconexión con el Registro Nacional), etc.
- La base de un inmueble puede ser modificada de forma automática por el mayor valor consignado en instrumento público con motivo de un traslado de dominio, por la constitución de un gravamen hipotecario, por la construcción o adición en los inmuebles de mejoras apreciables que requieran permiso de construcción, y que representen un valor igual o superior al 20 por ciento del valor registrado, entre otros. Si las municipalidades utilizan esta posibilidad, la base imponible podría crecer sin mayor esfuerzo de la administración en aquellos cantones que tengan mayor dinámica del mercado inmobiliario.

Por otro lado, el diseño del impuesto tiene varios problemas que hacen difícil y compleja su administración. Entre las debilidades podemos mencionar:

- La definición de hecho generador no está en la Ley, sino en su reglamento.
- La tasa efectiva del impuesto es muy baja, con lo cual pierde tanto su efectividad como fuente de financiamiento propio del desarrollo local y como instrumento de apoyo a las políticas de ordenamiento territorial, porque no es un factor que influya en las decisiones de los propietarios sobre el uso de los terrenos.
- El proceso de valuación fiscal de la tierra (zonas homogéneas de valor) es muy complejo y de alto costo, lo que implica largos períodos de valor constante sin actualización. El cobro del impuesto depende en mucho de la calidad del catastro. El sistema tiene una severa deficiencia en materia catastral, aunque en los últimos cinco años se registran avances.
- La mayor parte de las valuaciones provienen de autoavalúos que se mantienen fijos durante cinco años. Son pocos los casos de avalúos administrativos que están a cargo de los gobiernos municipales y no existen prácticas masivas de detección de contribuyentes omisos.
- La única parte del valor del inmueble que se actualiza automáticamente todos los años es la que corresponde a la exoneración que, como se dispone en el artículo 4 de la Ley, están exentas las personas

físicas que tengan un único inmueble con un valor máximo equivalente a 45 salarios base. Los propietarios de inmuebles únicos que solicitan la exoneración pagan sólo por el excedente. Para el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, este valor equivale a US\$32.232. La base imponible no se actualiza por inflación.

- Las exenciones no están sistematizadas en un solo texto legal y algunas son difíciles de administrar, incluyendo la más reciente, establecida en la Ley 9.071/2012 sobre los suelos de uso agropecuario.
- No hay instrumentos de recuperación de plusvalía, excepto un artículo que establece la posibilidad de cobro por mejoras o inversión en infraestructura pública, pero no se aplica. La regulación de la contribución especial es escasa a nivel legislativo y tan sólo dos municipalidades, San José y Santa Bárbara, tienen alguna reglamentación.
- Al ser una tasa única, el diseño del impuesto tiene problemas de regresividad. Es particularmente preocupante que la alícuota sea uniforme para predios rurales y agrícolas, dadas las distintas capacidades de generación de renta de las actividades agropecuarias en relación con las urbanas.
- La base imponible se define como la suma del valor fiscal de la tierra (con problemas de desactualización), más el valor de las edificaciones (si se mantiene más cercano al valor de mercado en el momento de construcción de las obras). La porción que aportan las edificaciones a la recaudación total es amplia, ya que además soporta la carga del nuevo impuesto sobre las casas de lujo. La actividad de la construcción tiene además otros impuestos y cargos, como la licencia de construcción.
- Como el costo de mantener tierras vacantes es casi cero, debido a las valuaciones desactualizadas y a la tasa uniforme, no se estimula un mejor uso de las mismas y se fomenta la especulación.
- Se puede considerar como un “impuesto cedido”, ya que es un gravamen local establecido y reglamentado por el gobierno central, lo que ha generado a lo largo de los años dudas sobre los límites a la autonomía de las municipalidades.
- Reproduce desequilibrios territoriales entre municipalidades en zonas con concentración de altos ingresos y de bajos ingresos. Es particularmente crítica la situación de municipalidades en zonas rurales que tienen un alto porcentaje de su territorio bajo administración del

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (por ejemplo, en el cantón de Dota, el 80 por ciento del suelo no es de administración municipal).

- Las administraciones tributarias tienen muy arraigada la práctica de decretar amnistías tributarias.
- Existe ambigüedad en la definición del plazo de prescripción, que es de tres años, pero no se señala a partir de cuándo.
- Pocas municipalidades implementan procesos sistemáticos de depuración de los valores registrados en el sistema de facturación con respecto a la información de los permisos de construcción otorgados y los movimientos anotados en el Registro Público.

Referencias bibliográficas

- Contraloría General de la República, CGR. “Sistema de información sobre presupuestos públicos. Estadísticas sobre ingresos tributarios municipales”. www.cgr.go.cr
- Contraloría General de la República, CGR. 2011. “Informe sobre las tecnologías de información en el sector municipal”. San José, Costa Rica: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Informe DFOE-DL-IF-35-2011. www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202011/k-%20informes_noviembre_2011/DFOE-DL-IF-35-2011.pdf
- Contraloría General de la República, CGR. 2014. “Desafíos para la gestión tributaria de los gobiernos locales”. Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local División de Fiscalización Operativa y Evaluativa: San José, Costa Rica. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/foe/gob_local/tributario/desafios.pdf
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. www.lincolninst.edu/language/es-es/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. 2011. Censo Nacional de Población y Vivienda 2011. www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx
- Ministerio de Hacienda. 1999. “Modelo de valoración”. San José, Costa Rica: Dirección General de Tributación, Órgano de Normalización Técnica, ONT.
- Ministerio de Hacienda. 2007. “Actualización de la plataforma de valores de terrenos por zonas homogéneas del cantón de Santa Bárbara”. Informe técnico. Costa Rica: División Organo de Normalización Técnica, ONT y Roche Consulting Group LTD.
- Ministerio de Hacienda. 2013. “Manual de valores base unitarios por tipología constructiva”. San José, Costa Rica: División Órgano de Normalización Técnica, ONT. www.msj.go.cr/tramites_municipales/SiteAssets/Manual%20de%20Valores%20Base%20Unitarios%20por%20Tipolog%C3%ADa%20Constructiva_2013.pdf
- Oreamuno, José María. 2004. “Impuesto sobre bienes inmuebles”. En *El financiamiento de la hacienda municipal en Costa Rica: reflexiones para una reforma*, eds.

- Adrián Torrealba, José A. Saborío y José María Oreamuno. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica.
- Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, ProDUS, Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, OUGAM. Universidad de Costa Rica 2013. <http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/sobre-el-ougam>
- Programa Estado de la Nación. “Compendio Estadístico Costa Rica. Estadísticas económicas”. www.estadonacion.or.cr
- Pujol, Rosendo. 2003. “Las condiciones de crecimiento económico y demográfico de la región metropolitana de San José, Costa Rica”. En *Desafíos de los centros de las ciudades mesoamericanas. Los casos de tres metrópolis*, ed. Salvador Pérez y Rosendo Pujol. San José, Costa Rica: FLACSO
- Román, Marcela. 2008. *Análisis del Mercado Inmobiliario-hipotecario de Costa Rica: problemas fiscales derivados de la mala declaración del valor de las propiedades*. Parte II. Serie Investigación y Análisis 6–7. San José, Costa Rica: Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional.
- _____. 2010. *Análisis de la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los municipios costarricenses y propuesta de una tipología*. Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional. Informe final de consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, BID: San José, Costa Rica.
- _____. 2011. *Estudio sobre el impacto de los productos del Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional en las finanzas municipales*. Informe Final de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo, BID: San José, Costa Rica.
- Torrealba, Adrián. 2014. *Visión General del Sistema Tributario Municipal. Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica: Proyecto sobre el Sistema Tributario Municipal, Área de fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local. https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/cgr/foe/gob_local/tributario/vision.pdf

ECUADOR

ANABEL SALAZAR CARRILLO

Según la Constitución de la República, Ecuador es un estado unitario organizado en forma de república que se gobierna de manera descentralizada. El Estado ecuatoriano está conformado territorialmente en 24 provincias, 221 cantones y 819 parroquias rurales (Constitución, 2008, art. 242). De acuerdo al censo poblacional del año 2010, la población total era de 14.483.449 habitantes. El 43 por ciento del total de población se concentra en las provincias de Guayas y Pichincha, con el 25,1 por ciento y 17,8 por ciento respectivamente. La Constitución de 2008 establece a la región como un nivel de organización territorial adicional, conformado por la unión de provincias. El proceso para la conformación de regiones se norma en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD).

Los cantones con mayor población son Guayaquil, Quito y Cuenca, con el 16,2 por ciento, 15,2 por ciento, y 3,5 por ciento respectivamente, en los cuales se concentra el 35,2 por ciento de la población total. Además de estos cantones, en el presente estudio se consideran también Ambato, con el 2,3 por ciento de la población; Machala, con el 1,7 por ciento; Manta, con el 1,6 por ciento; Loja, con el 1,5 por ciento; Rumiñahui y Cayambe, cada uno con el 0,6 por ciento; y Francisco de Orellana, con el

0,5 por ciento. Los diez cantones analizados representan el 44 por ciento de la población total de Ecuador.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ecuador es el país de América Latina que más rápidamente ha logrado disminuir desigualdades. El coeficiente de Gini por ingresos disminuyó 6 puntos entre 2006 (0,54) y 2012 (0,48), mientras que en el mismo período, América Latina apenas disminuyó 2 puntos (SENPLADES, 2014).

Los logros en los indicadores económicos y sociales alcanzados en Ecuador implican una articulación en las políticas públicas entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD): regionales, provinciales, municipales y gobiernos parroquiales rurales. Los GAD gozan de autonomía política, administrativa y financiera, lo que no se contrapone con lo establecido en la Constitución en su artículo 286 respecto a que “las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de manera sostenible, responsable, transparente y procurarán la estabilidad económica, para lo cual la política tributaria tiene un rol fundamental en la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza, la progresividad en los tributos y la recaudación de impuestos directos en base al principio de justicia distributiva”.

Las facultades tributarias de los GAD, principalmente provinciales y municipales – nunca los gobiernos parroquiales rurales – se refieren a la potestad de establecer las tasas, contribuciones especiales de mejoras y otros ingresos; sin embargo, los impuestos están determinados por ley nacional en el COOTAD, aprobado por el Poder Legislativo nacional.

En Ecuador los impuestos están transferidos principalmente a los GAD municipales, entre los que destaca el Impuesto Predial Urbano y Rural por ser el que mayor ingreso genera; en concreto, para el año 2010 significó el 29 por ciento del total de ingresos propios de los GAD municipales. El COOTAD asigna sólo un impuesto a los GAD provinciales, que es el adicional a las alcabalas; a los GAD regionales, cuando estos se conformen, les corresponderán impuestos que actualmente tiene el gobierno central: el impuesto a la renta de herencias, legados y donaciones; el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados; y el impuesto a los consumos especiales de vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros. Los GAD parroquiales rurales no tienen facultades tributarias asignadas.

La Contribución Especial de Mejora (CEM), cuya finalidad es la de recuperar la inversión en obra pública efectuada por los gobiernos locales, en el año 2000 generó una recaudación de US\$9,5 millones de dólares, mientras que en el 2010 captó US\$46,3 millones de dólares: esto es cinco veces más. Este incremento muestra que es un mecanismo tributario que

en los últimos años ha sido utilizado de mejor manera y que, enfocado de forma eficiente, podría convertirse en una potencial fuente de ingresos para los municipios. Aproximadamente 187 de los 221 GAD municipales del país cobran CEM, y los principales conceptos en que se emplea esta contribución son pavimentación, aceras, bordillos y alcantarillado.

7.1 Antecedentes y descentralización

La aprobación de la Constitución de 2008 marca un antes y después en la historia de Ecuador, pues impulsa un nuevo régimen de desarrollo centrado en el Buen Vivir y en un Estado constitucional de derechos y justicia que supone la recuperación de sus facultades esenciales de planificación, distribución, rectoría, regulación y control, que es uno de los mayores cambios en relación al anterior modelo de desarrollo consagrado en la Constitución de 1998. Así, desde el año 2009 Ecuador dispone de un Plan Nacional de Desarrollo, llamado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017, al que deben sujetarse las políticas, programas, proyectos públicos, programación y ejecución del presupuesto del Estado, inversión y asignación de recursos públicos, y coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Adicionalmente, la Constitución establece un Sistema Nacional de Competencias para los diferentes niveles de gobierno que debe estar articulado en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP), expedido en 2010. Esto supone un hito fundamental para el proceso de descentralización, ya que se propone un esquema de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con el fin de generar equidad territorial a través de principios de subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo y participación (COOTAD 2010).

El COOTAD establece la normativa para la organización territorial y el sistema de competencias establecidos en la Constitución, y reafirma la autonomía de los niveles de gobierno, regula el sistema de competencias y la institucionalidad a través de la creación de un organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias, que es el ente encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización y tiene como principales atribuciones: (i) aprobar un Plan Nacional de Descentralización (PNDZ); (ii) intervenir temporalmente en la gestión de una competencia de un nivel de gobierno; (iii) promover y vigilar si se cumple con los mecanismos de participación ciudadana; (iv) aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deberán ser transferidas a los GAD; (v) coordinar y ejercer la rectoría en materia de

fortalecimiento de los GAD; y (vi) monitorear y evaluar la gestión adecuada de las competencias transferidas. El Consejo Nacional de Competencias está conformado por todos los niveles de gobierno.

La autonomía, consagrada por la Constitución y el COOTAD para los GAD, no contempla la potestad legislativa para emitir un ordenamiento jurídico autónomo con rango de ley; por el contrario, al ser el Ecuador un Estado unitario, el ordenamiento normativo local debido al principio de jerarquía se encuentra subordinado a la Constitución y a ley. Así, los GAD no pueden crear, modificar o eliminar impuestos, pues la Constitución consagra el principio de reserva de ley en materia impositiva.

No obstante, los GAD tienen capacidad para cobrar los impuestos de acuerdo a lo establecido en el COOTAD, además de determinar las tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas (ver tabla 7.1), venta de bienes raíces y servicios, renta de inversiones y multas, ventas de activos no financieros y recuperación de inversiones, rifas y sorteos, entre otros. También se les reconoce la participación en las rentas que se produzcan de la generación, explotación o industrialización de recursos naturales no renovables en su circunscripción territorial, con el objeto de compensar los efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional que esas actividades pueden producir (Plan Nacional de Descentralización, 2012).

En las últimas décadas ha primado un modelo centralista que se evidencia en la composición de los recursos estatales a través de los ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno. Así, entre los años 1994 y 2010, el gobierno central concentró en promedio el 95 por ciento de los ingresos del Estado, en tanto que los gobiernos provinciales y municipales, el 5 por ciento (ver tabla 7.2). Los gobiernos municipales han tenido una mayor participación en los impuestos, dadas sus potestades tributarias en tasas y contribuciones de mejoras principalmente, mientras que los gobiernos provinciales han tenido una limitada potestad tributaria asignada, y los gobiernos parroquiales rurales no las han tenido.

La evolución de los ingresos totales municipales (ingresos propios más transferencias), muestran la dependencia de las transferencias del presupuesto general del Estado, que es del 29 por ciento en el período 2000–2010 (ver figura 7.1). Las transferencias a los GAD crecieron a partir del año 2001 al 2010 en un 91,6 por ciento, como efecto de la aplicación de la Ley del 15 por ciento, que estipulaba una programación anual de asignación de manera gradual, así como por el crecimiento de los ingresos del gobierno central dado por los tributos y el petróleo, ya que las leyes de preasignaciones (Fondo de Desarrollo Seccional-FODESEC/1990; Fondo de Desarrollo Provincial-FONDEPRO/1992, entre otras) participaban proporcionalmente de dichos ingresos.

TABLA 7.1
Impuesto, tasas y contribuciones por nivel de gobierno

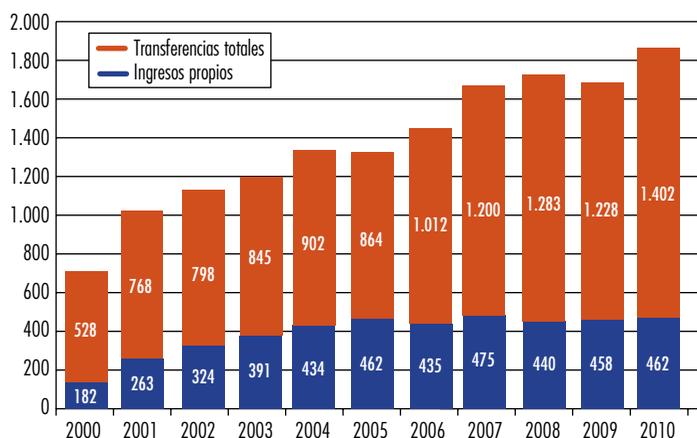
Niveles de gobierno	Impuestos	Tasas	Contribuciones
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones. • Propiedad de vehículos motorizados. • Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) por vehículos con excepción de vehículos de transporte comercial de pasajeros, carga y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de crear, modificar o suprimir en función de sus competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de crear, modificar o suprimir.
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • Adicional al impuesto de alcabala. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de crear, modificar o suprimir en función de sus competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facultad de crear, modificar o suprimir. • Obra pública.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad urbana. • Propiedad rural. • Alcabalas. • Vehículos (rodaje). • Patentes. • Espectáculos públicos. • Utilidad de la compra venta de bienes inmuebles. • Juego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aferición de pesas y medidas. • Aprobación de planos e inspección a construcciones. • Rastro. • Agua potable y alcantarillado. • Recolección de basura. • Control de alimentos. • Habilitación y control de comercios e industrias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de vías. • Repavimentación urbana. • Aceras y cercas. • Obras de agua y saneamiento. • Desecación y rellenos de quebradas. • Plazas, parques y jardines. • Otras.
Parroquial/ rural	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación de otros niveles de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación de otros niveles de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegación de otros niveles de gobierno.

FUENTE: Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional de Descentralización 2012–2015.

TABLA 7.2
Ingresos por nivel de gobierno

Composición de ingresos	1994	1997	2008	2009	2010
Ingresos del gobierno central (%)	95,13	94,73	96,39	95,29	96,09
Ingresos de los gobiernos provinciales (%)	0,39	0,34	0,37	0,49	0,39
Ingresos de los gobiernos municipales (%)	4,47	4,98	3,33	4,23	3,53
Total ingresos (%)	100	100	100	100	100
Ingresos en PIB	1994	1997	2008	2009	2010
Ingresos del gobierno central (%)	14,00	14,30	25,20	22,27	26,00
Ingresos de los gobiernos provinciales (%)	0,06	0,05	0,10	0,11	0,10
Ingresos de los gobiernos municipales (%)	0,66	0,75	0,92	0,99	0,95
Total ingreso (%)	14,72	15,10	25,55	23,37	27,06

FUENTE: Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008, Banco del Estado, y Boletines estadísticos, Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec/index.php/boletines-estadisticos.



7.1 Ingresos totales de los municipios (US\$ millones)

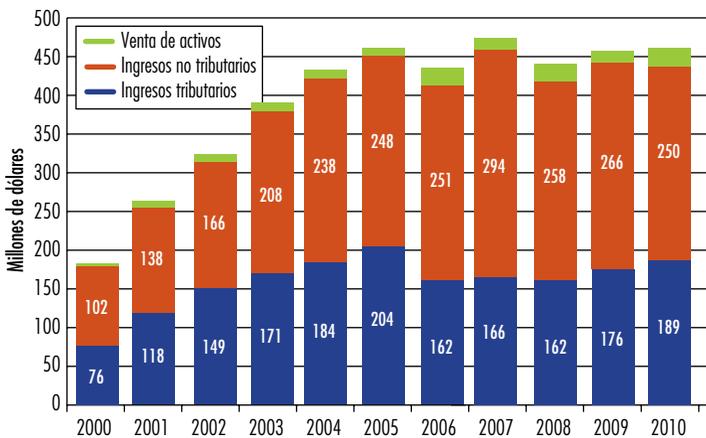
Fuente: Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008 y 2000–2014, Banco del Estado.

El impuesto predial urbano es el de mayor recaudación en los GAD municipales. En el año 2010 se recaudaron US\$55,2 millones que, sumados a los US\$10 millones del impuesto predial rural, alcanza un total de US\$65,2 millones.

En lo que se refiere a la descentralización, la menor participación de los ingresos propios y el incremento de transferencias desde el nivel central a los GAD municipales se puede interpretar por un menor recaudo de tributos (ver figura 7.2), dado el costo político de cobrar impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras, además de la falta de incentivos para mejorar su esfuerzo fiscal, que debe entenderse como la comparación entre la generación efectiva de ingresos propios de cada GAD y su capacidad potencial, con el objeto de incentivar el esfuerzo fiscal.

El modelo actual de transferencias establece tres tipos:

- a. Transferencias del 21 por ciento de ingresos permanentes y el 10 por ciento de ingresos no permanentes del presupuesto general del Estado (Constitución, 2008, arts. 270 y 271) con el objetivo de garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno para lograr equidad territorial (COOTAD, art. 193). De esta manera, se eliminaron las leyes de preasignaciones que hacían de la descentralización fiscal un proceso engorroso y altamente complejo, por el gran número de preasignaciones, cada una de ellas con sus propios criterios de asignación.



7.2 Evolución de los ingresos propios municipales (US\$ millones)

Fuente: Las Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008 y 2000–2014, Banco del Estado.

- b. Transferencias de recursos correspondientes a las competencias exclusivas nuevas que sean transferidas a los GAD. En este ámbito, el modelo de descentralización fiscal se ha implementado en competencias específicas: riego y drenaje; tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; y, cultura y patrimonio. En estos sectores, el principio fundamental ha sido procurar la equidad en la asignación de recursos, considerando características territoriales y sectoriales mediante la información disponible en el país y de fuente oficial.
- c. Transferencia de recursos para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables. En este aspecto se mantienen dos leyes: la Ley 010/1992 de ecodesarrollo amazónico, que entrega recursos a los territorios en donde se explota petróleo, y la Ley 047/1989 relacionada a la producción de energía eléctrica en algunas provincias de la zona sur del país.

En Ecuador, la transferencias de recursos a los GAD en la década de los noventa y la primera década del siglo actual se caracterizó por una asignación que no respondió a criterios de equidad territorial, sino a criterios clientelares y discrecionales en función del poder político de que disponían los gobiernos locales, así como a su afinidad con el gobierno nacional. De esta manera, la asignación de recursos por transferencias no tuvo correspondencia con una asignación de competencias clara y concreta.

En lo que respecta al endeudamiento de los GAD, la Constitución establece principios fundamentales enfocados a lograr un mayor desarrollo de los territorios, para lo cual los recursos de endeudamiento se deben destinar exclusivamente a inversión pública que potencie una mayor prestación de bienes y servicios públicos, contribuyendo a una mejor calidad de vida. De esta manera, se salvaguarda la consistencia entre la política de endeudamiento de los GAD con la sostenibilidad fiscal de todo el país, en la medida que se procura un endeudamiento responsable en función de los límites establecidos (COPyFP, art. 125).

El nuevo modelo de descentralización del que dispone el país debe mirar, entre otros aspectos fundamentales, su relación con la planificación nacional y territorial, de modo que se consolide por parte de los GAD la asignación eficiente de recursos vinculados a sus competencias a través de los planes de desarrollo local, que deben contribuir a las metas y objetivos nacionales de la planificación y, de esta manera, alcanzar una verdadera articulación entre lo nacional y local.

Para que este proceso de planificación descentralizada participativa tenga éxito en la práctica, debe relacionarse estrechamente con el Sistema

Nacional de Finanzas Públicas en lo que respecta a los recursos económicos que los GAD disponen en sus presupuestos; así se podrán prestar los bienes y servicios públicos a la ciudadanía. En otras palabras, la vinculación entre la planificación y el presupuesto en el nivel local es un eje central que permitirá alcanzar una gestión pública eficiente, con una visión a mediano y largo plazo que asegure una mejor calidad de vida de los habitantes de manera equitativa, en base a los recursos económicos disponibles en el marco de la descentralización.

7.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

La Constitución establece de manera general que los GAD generarán sus propios ingresos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con lo que establezca el COOTAD, que es la ley que los regula. En el artículo 300 de la Carta Magna se establecen, entre los principios del régimen tributario, los siguientes: generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia, y suficiencia recaudatoria. Además de que se priorizarán los impuestos directos y progresivos, se indica que la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios y las conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Sobre la capacidad normativa de la administración tributaria, la Constitución menciona en su artículo 301 que “Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Adicionalmente, en el artículo 135 de la Constitución se establece que sólo la Presidenta o Presidente de la República puede presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos en el país. Los ingresos tributarios para cada nivel de gobierno no se establecen en la Constitución, sino a través de leyes específicas, así el Código Tributario Interno, a nivel nacional, y el COOTAD, para los gobiernos autónomos descentralizados.

El COOTAD establece los impuestos de los gobiernos autónomos descentralizados, entre los cuales está el impuesto sobre la propiedad urbana, que se cobra a los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, y el impuesto a la propiedad rural, a los propietarios o poseedores de predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para tal efecto, los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, y plantaciones agrícolas y forestales.

Existen tasas establecidas a favor de terceros que se cobran con el impuesto sobre la propiedad urbana y la propiedad rural, como el servicio contra incendios en beneficio del cuerpo de bomberos del municipio, el cual es del orden del 0,15 por mil (1,5 por ciento) del valor de la propiedad (Ley 44/2004).

Vista la potestad que tienen los GAD municipales para establecer a través de ordenanzas municipales los parámetros específicos para la aplicación de los criterios de avalúo de predios, el valor del suelo, de las edificaciones y de reposición, de acuerdo al artículo 495 del COOTAD, el sistema tributario local en Ecuador tiene varias opciones para establecer los parámetros mencionados, haciendo compleja la implementación de una política fiscal nacional que permita regular los mismos.

7.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

El COOTAD, en su título IX, establece los impuestos de los gobiernos autónomos descentralizados, entre los cuales está el impuesto sobre la propiedad urbana y el impuesto sobre la propiedad rural. Los municipios tienen la facultad de reglamentar el cobro de estos impuestos (COOTAD, art. 492) en sujeción a lo establecido en el COOTAD y a las leyes que crean o facultan crearlos.

El COOTAD establece que los municipios son el sujeto activo del impuesto predial y les da la potestad de actualizar los catastros, establecer los avalúos, recaudar y determinar el destino de dicho impuesto.

La administración y actualización del catastro inmobiliario urbano y rural, con los respectivos avalúos, corresponde a las municipalidades, que deben hacerlo según la ley de forma permanente, lo cual no siempre se cumple, y obligatoriamente cada bienio (COOTAD, arts. 494 y 496). Una vez realizada la actualización de los avalúos, el concejo revisará el monto de los impuestos prediales urbano y rural, observando los principios de igualdad, proporcionalidad, progresividad y generalidad (COOTAD, art. 497).

La recaudación de los impuestos prediales urbano y rural es responsabilidad de los municipios, que determinarán el impuesto para su cobro a partir del 1 de enero de cada año, el cual debe pagarse en el curso de dicho año, sin necesidad de que la tesorería notifique la obligación. Estos pagos deberán efectuarse aun cuando no se hubiere emitido el catastro, en cuyo caso se realizará en base al catastro del año anterior, y se entregará al contribuyente un recibo provisional. El vencimiento del pago será el 31 de diciembre de cada año.

Dado que cada municipio tiene la facultad de establecer el avalúo de cada predio, existe heterogeneidad entre las bases imponibles, lo

que ocasiona disparidades en la determinación del impuesto predial en los diferentes cantones del país.

El hecho de que la información sea responsabilidad de cada municipio genera complicación a la hora de la recopilación de datos o, incluso, la imposibilidad de acceder a la misma con un nivel más profundo de detalle.

Los ingresos generados por ambos impuestos, predial urbano y predial rural, se destinan exclusivamente a la financiación municipal, y no podrán establecerse otros impuestos que graven a los predios urbanos para financiar presupuestos que no sean de los municipios, a excepción de los impuestos que se destinen a financiar proyectos de vivienda rural de interés social (COOTAD, art. 513).

7.4 Diseño tributario

Como ya se indicó, es el COOTAD el que regula para todos los municipios del país la aplicación del impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a la propiedad rural, cuyo diseño fiscal se explica a continuación.

Hecho generador

El hecho imponible está dado por la propiedad de inmuebles localizados en las zonas urbanas y rurales del cantón, respectivamente. La demarcación de los sectores urbanos se realiza considerando el radio al que llegan los servicios municipales como agua potable, aseo de las calles, luz eléctrica y otros de naturaleza semejante.

Sujeto pasivo

El sujeto pasivo son los propietarios de los predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas y los propietarios o poseedores de predios situados fuera de estos límites. En este segundo caso se consideran los elementos que integran la propiedad rural: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, y plantaciones agrícolas y forestales.

Base de cálculo

La base de cálculo está dada por el avalúo de los predios urbanos y rurales. Este corresponde al valor de la propiedad que se establece mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el valor de las construcciones edificadas sobre el mismo. Este constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble. Para establecer el valor de la propiedad se considerarán, de forma obligatoria, los siguientes elementos:

- a. El valor del suelo, que es el precio unitario de suelo (urbano o rural), determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del

mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble, calculado sobre el método de reposición.

- b. El valor de las edificaciones, que es el precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición.
- c. El valor de reposición, que se determina aplicando un proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser avallada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

En el cálculo del impuesto a los predios rurales, al valor de los inmuebles rurales se deducen los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la dotación de servicios básicos, construcción de accesos y vías, mantenimiento de espacios verdes y conservación de áreas protegidas.

Para determinar la base de cálculo se suman los valores impositivos de los distintos predios que posee un propietario en un mismo cantón, incluidos los derechos que posea en condominio, luego de efectuar la deducción por cargas hipotecarias que afecten a cada predio. En el caso de condominio, los contribuyentes pueden solicitar que en el catastro se haga constar separadamente el valor que corresponda a su propiedad, según los títulos de la copropiedad, en los que deberá constar el valor o parte que corresponda a cada propietario (COOTAD, art. 506). Para facilidad de pago del tributo, a pedido de los interesados se podrá hacer figurar separadamente los predios, con el impuesto total aplicado en proporción al valor de cada uno de ellos. En el caso de inmuebles no edificados se aplica al propietario un recargo del 2 por mil sobre el valor.

Alícuotas (tasas)

Las tasas están determinadas por bandas impositivas para el impuesto a la propiedad urbana y para el impuesto a la propiedad rural (ver tabla 7.3), las

TABLA 7.3
Bandas impositivas en el COOTAD

Impuesto	COOTAD	
	Mínimo (‰)	Máximo (‰)
Sobre la propiedad urbana	0,25	5
Sobre la propiedad rural	0,25	3

FUENTE: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

cuales se aplican al valor de la propiedad, según sea el caso, y que serán fijadas mediante ordenanza municipal.

Al valor de la propiedad urbana se aplicará una tasa que oscilará entre un mínimo de cero veinticinco por mil (0,25‰) y un máximo del cinco por mil (5‰) (COOTAD, art. 504); y, a la propiedad rural, la tasa no será inferior a cero veinticinco por mil (0,25‰) ni superior al tres por mil (3‰) (COOTAD, art. 517).

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

Entre los estímulos tributarios establecidos para el pago del impuesto a la propiedad urbana y propiedad rural, se presentan:

- a. Los estímulos tributarios establecidos para el impuesto predial que el concejo cantonal o metropolitano puede, mediante ordenanzas, disminuir hasta el 50 por ciento los valores que corresponda cancelar por el impuesto predial urbano y rural, con la finalidad de estimular el desarrollo del turismo, la construcción, la industria, el comercio u otras actividades productivas, culturales, educativas, deportivas, de beneficencia, así como las que protejan y defiendan el medio ambiente.
- b. Los estímulos tributarios que se aplican en carácter general, es decir, en favor de personas naturales y jurídicas que realicen nuevas inversiones en las actividades descritas. Este beneficio tendrá un plazo máximo de duración de diez años improrrogables, determinado en la respectiva ordenanza.

Las exenciones al impuesto a la propiedad urbana incluyen las siguientes categorías de inmuebles:

- a. Los predios unifamiliares urbano-marginales con avalúos de hasta veinticinco remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.
- b. Los predios propiedad del Estado y demás entidades del sector público.
- c. Los predios pertenecientes a instituciones de beneficencia o asistencia social de carácter particular (siempre que sean personas jurídicas), y los edificios y sus rentas siempre que estén destinados exclusivamente a estas funciones. Si no hubiere destino total, la exención será proporcional a la parte dedicada a dicha finalidad.
- d. Las propiedades que pertenecen a naciones extranjeras o a organismos internacionales de función pública, siempre que estén destinados a dichas funciones.

- e. Los predios que hayan sido declarados de utilidad pública por el concejo municipal o metropolitano y que tengan juicios de expropiación, desde el momento de la citación al demandado hasta que la sentencia se encuentre ejecutada, inscrita en el registro de la propiedad y catastrada. En caso de tratarse de expropiación parcial, se tributará por lo no expropiado.
- f. Se establecen exenciones temporales por cinco años posteriores al de su terminación o al de la adjudicación, en los siguientes casos (COOTAD, art. 510): (i) los bienes que deban considerarse amparados por la institución del patrimonio familiar, siempre que no rebasen un avalúo de US\$48.000; (ii) las casas que se construyan con préstamos que para tal objeto otorgan el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, las asociaciones mutualistas y cooperativas de vivienda, y sólo hasta el límite de crédito que se haya concedido para tal objeto. En las casas de varios pisos se considerarán terminados aquellos en uso, aun cuando los demás estén sin terminar; y (iii) los edificios que se construyan para viviendas populares y para hoteles.
- g. Gozarán de una exoneración de hasta dos años siguientes al de su construcción las casas destinadas a vivienda no contempladas en los literales a, b y c, así como los edificios con fines industriales. Cuando la construcción comprenda varios pisos, la exención se aplicará a cada uno de ellos por separado, siempre que puedan habitarse individualmente, de conformidad con el respectivo año de finalización.

Además, no pagarán impuestos los edificios que deban repararse para que puedan ser habitados durante el tiempo que dure la reparación, siempre que el período de tiempo supere el año y la reparación comprenda más del cincuenta por ciento del inmueble. Los edificios que deban reconstruirse en su totalidad estarán sujetos a lo que se establece para nuevas construcciones.

Las exenciones al impuesto a la propiedad rural incluyen las siguientes categorías de inmuebles:

- a. Las propiedades cuyo valor no exceda de quince remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado en general.
- b. Las propiedades del Estado y demás entidades del sector público.
- c. Las propiedades de las instituciones de asistencia social o de educación particular cuyas utilidades se destinen y empleen a dichos fines y no beneficien a personas o empresas privadas.

- d. Las propiedades de gobiernos u organismos extranjeros que no constituyan empresas de carácter particular y no persigan fines de lucro.
- e. Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas.
- f. Los terrenos que posean y mantengan bosques primarios o que reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal.
- g. Las tierras pertenecientes a las misiones religiosas establecidas o que se establecieron en la región amazónica ecuatoriana cuya finalidad sea prestar servicios de salud y educación a la comunidad, siempre que no estén dedicadas a finalidades comerciales o se encuentren en arriendo.
- h. Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.
- i. De acuerdo al artículo 520 del COOTAD, se excluye del valor de la propiedad: (i) el valor del ganado, previa calificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería; (ii) el valor de los bosques que ocupen terrenos de vocación forestal mientras no entre en proceso de explotación; (iii) el valor de las viviendas, centros de cuidado infantil, instalaciones educativas, hospitales, y demás construcciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias; (iv) el valor de las inversiones en obras que tengan por objeto conservar o incrementar la productividad de las tierras, protegiendo a estas de la erosión, de las inundaciones o de otros factores adversos, incluyendo canales y embalses para riego y drenaje; puentes, caminos, instalaciones sanitarias, centros de investigación y capacitación, etc. de acuerdo a la ley; y (v) el valor de los establos, corrales, tendales, centros de acopio, edificios de vivienda y otros necesarios para la administración del predio, para los pequeños y medianos propietarios.

Distribución y aplicación de recursos

Tanto la distribución como la aplicación de los recursos recaudados por los impuestos prediales urbano y rural son potestad de cada municipio.

Las competencias de los GAD municipales son: agua potable, alcantarillado, desechos sólidos, tránsito y transporte terrestre, vialidad urbana, gestión de riesgos, explotación de materiales áridos y pétreos, preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y

natural, asegurar los derechos de niños, niñas y adolescentes, cementerios, plazas de mercado, servicios de faenamiento e infraestructura física, equipamientos y espacios públicos del municipio.

7.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

En Ecuador cada catastro municipal puede disponer de varios métodos para obtener información de su base de datos. Unos, por ejemplo, trabajan con imágenes satelitales de acceso libre de Internet; otros, en cambio, disponen de fotos aéreas realizadas por gestión propia o por iniciativa del gobierno central, que en el año 2012 y 2013 llevó a cabo el programa del Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS) para disponer de fotos aéreas de zonas rurales del país.

En el catastro se estructura un inventario de bienes inmuebles que integran todo el territorio cantonal, tanto del área urbana como de la rural, que contiene información alfanumérica (alfabeto latino y números arábigos) e información gráfica, sobre aspectos físicos, espaciales, geométricos, técnicos, legales (jurídicos) y de valoración económica de cada uno de ellos, así como identificación de los propietarios, usufructuarios y poseedores. Se trata de un inventario de carácter dinámico, debido a que requiere actualización permanente, aunque la ley nacional manda la realización de “actualizaciones generales” cada bienio (Romero, 2007). La unidad de referencia que se utiliza para la valuación es el metro cuadrado de terreno o lote, y el metro cuadrado de construcción, en caso de haberse realizado y sea constatable físicamente.

Valuación de inmuebles

El concejo municipal, que es el órgano legislativo del municipio, está conformado por concejales elegidos por votación popular. En base a la propuesta y cálculos efectuados por la dirección de avalúos y catastros y la dirección financiera del GAD municipal, la cual revisa el alcalde, el concejo municipal, como se dijo anteriormente, aprueba mediante ordenanza el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros, así como factores para la valoración de las edificaciones.

El valor del suelo corresponde al precio unitario de suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo

sector, multiplicado por la superficie del inmueble, calculado sobre el método de reposición.

El valor de edificaciones se establece en función del precio de las construcciones que se hayan desarrollado con carácter permanente sobre un inmueble, calculado sobre el método de reposición, proceso que permite la simulación de construcción de la obra que va a ser evaluada, a costos actualizados de construcción, depreciada de forma proporcional al tiempo de vida útil.

Para los predios rurales, al valor de los inmuebles rurales se les deducen los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la dotación de servicios básicos, construcción de accesos y vías, mantenimiento de espacios verdes y conservación de áreas protegidas.

Los municipios por lo general disponen de una base de datos con los precios de los inmuebles; la dificultad está en la actualización de la información, que por ley debe hacerse cada dos años.

Facturación del impuesto

En Ecuador todos los municipios el 1 de enero de cada año deben emitir el impuesto predial urbano y rural, con base a las modificaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de cada año (COOTAD, art. 511).

Recaudación y cobro del impuesto

Los municipios por medio de ordenanzas reglamentan el cobro de los impuestos (COOTAD, art. 492), y la dirección financiera de los GAD tiene la atribución de notificar por medio de la prensa la actualización del avalúo. Los contribuyentes no reciben notificación directa, sino que pueden y deben consultar en el municipio o por medios digitales la nueva valuación. En caso de que el contribuyente esté en desacuerdo con el avalúo, podrá objetarlo, para lo cual está habilitado para presentar un reclamo administrativo que debe ser dirigido a la máxima autoridad de la unidad financiera. Este procedimiento está reglamentado por cada municipio.

El impuesto debe ser pagado durante el año respectivo, desde el 1 de enero sin necesidad de que la tesorería del municipio notifique y aun cuando no se hubiere emitido el catastro. En estos casos el pago se realizará en base al catastro del año anterior de manera provisional, y el contribuyente, una vez actualizado el catastro, deberá cancelar la diferencia hasta el 31 de diciembre de cada año.

El tesorero es el funcionario responsable de recaudar y de aplicar los procedimientos de ejecución coactiva. En caso de que deba rendir caución, la cuantía será fijada por el órgano controlador, es decir, por la Contraloría General del Estado. Vencido el año fiscal, el impuesto, recargos e

intereses de mora se cobrarán por la vía coactiva. El procedimiento de ejecución coactiva observará las normas del Código Orgánico Tributario y, supletoriamente, las del Código de Procedimiento Civil, cualquiera fuera la naturaleza de la obligación.

Para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza que existieran a favor de los gobiernos municipales, estos ejercerán la potestad coactiva por medio de sus respectivos tesoreros o funcionarios recaudadores. La máxima autoridad podrá designar recaudadores externos y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales, en coordinación con el tesorero de la entidad respectiva.

Los municipios aplican lo establecido en el COOTAD en relación a los descuentos y recargos que se aplican al impuesto a la propiedad urbana y rural, con el fin de promover el pago entre los contribuyentes.

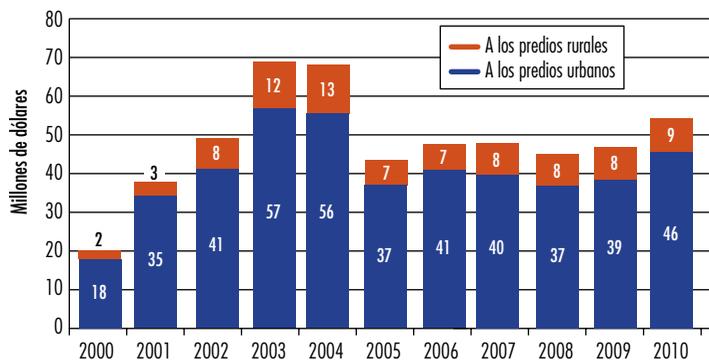
Así, para los contribuyentes que paguen el predial urbano en la primera quincena de los meses de enero a junio, inclusive, tendrán los siguientes descuentos: diez, ocho, seis, cuatro, tres y dos por ciento, respectivamente. Si el pago lo efectúan en la segunda quincena de esos mismos meses, el descuento será de: nueve, siete, cinco, tres, dos y uno por ciento, respectivamente. Los pagos que se realicen a partir del primero de julio, tendrán un recargo del diez por ciento del valor del impuesto a ser cancelado.

En el caso del predial rural, los contribuyentes pueden efectuar el pago en dos dividendos: el primer pago hasta el 1 de marzo y el segundo pago hasta el 1 de septiembre. Los pagos que se efectúen hasta quince días antes de esas fechas tendrán un descuento del 10 por ciento anual. En la ausencia de pago del impuesto durante el año fiscal, los recargos e intereses de mora serán cobrados por la vía coactiva.

7.6 Evaluación del desempeño del impuesto

La recaudación de impuestos municipales en el período 2000–2010 está marcada por un crecimiento y recaudación promedio del 8,2 por ciento y US\$375 millones, respectivamente. En estos diez años la recaudación de impuestos se ha duplicado (ver figura 7.3). Los impuestos a los predios urbanos y rurales son los que se ven más representados en la recaudación total, con el 30 por ciento en el período analizado.

En el año 2004 tuvo lugar la reforma tributaria para los impuestos de los gobiernos locales, en la cual se estableció que los avalúos de los inmuebles se revisen cada dos años y que el avalúo esté basado en el valor comercial, así como el establecimiento de un mínimo y un máximo para las tarifas, tanto para el predial urbano como para el rural. La implementación de esta reforma en los municipios implicó la realización de una



7.3 Ingresos recaudados a través del impuesto predial urbano y rural (US\$ millones)

Fuente: *Las Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008 y 2000–2014*, Banco del Estado.

actualización del catastro y los avalúos (que anteriormente se hacía cada cinco años), aunque en la mayoría de los municipios se aplicó el mínimo de la tarifa y no el máximo, lo cual explica la caída importante en la recaudación del impuesto desde el año 2005.

Otro factor que influyó en la caída de la recaudación de los impuestos en general es la potestad que se otorgó a los gobiernos locales para establecer las tasas a partir de la reforma de 2004, cuando anteriormente toda modificación en las tasas requería de la autorización del Ministerio de Finanzas. Esto lo demuestran las cifras en la recaudación de ingresos no tributarios, principalmente tasas y contribuciones, que en promedio representan el 43 por ciento de los ingresos propios en el período 2000–2010.

Para la realización del presente estudio, se escogieron y analizaron municipios de diferentes tamaños poblacionales (ver tabla 7.4), a saber: Quito y Guayaquil, que son las dos ciudades y municipios más grandes de Ecuador y concentran el 44 por ciento de la población total; Cuenca, que es la tercera ciudad más importante en cuanto a población; Ambato, Machala, Manta, Loja e Ibarra, que son ciudades intermedias; y finalmente, municipios con poblaciones más pequeñas cuya dinámica económica tiene características particulares: Rumiñahui, que es un municipio conurbano a Quito del que podría decirse que es una “ciudad dormitorio”; Cayambe, municipio ubicado muy cerca de Quito, que se caracteriza por la actividad rural y agroproductiva; y Orellana, municipio ubicado en la Amazonía del Ecuador, que se caracteriza por ser una ciudad cuya economía está influida por la actividad petrolera.

TABLA 7.4
Población por cantones en 2010

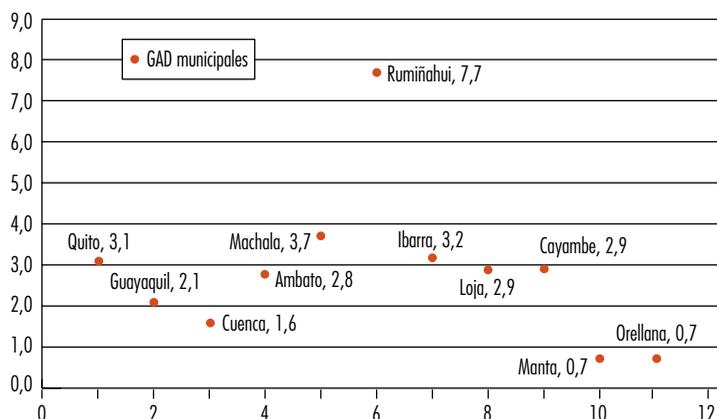
Municipio	Habitantes (2010)
Guayaquil	2.350.915
Quito	2.239.191
Cuenca	505.585
Ambato	329.856
Machala	245.972
Manta	226.477
Loja	214.855
Ibarra	181.175
Rumiñahui	85.852
Cayambe	85.795
Orellana	72.795

FUENTE: Censo de Población y Vivienda 2010, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

De los GAD municipales analizados en el año 2010, cinco de ellos recaudan el 51,7 por ciento del impuesto predial urbano y rural a nivel país: Quito, el 24,7 por ciento; Guayaquil, el 17,7 por ciento; Ambato y Machala, cada uno, el 3,2 por ciento y Cuenca, el 2,8 por ciento. Estos municipios concentran el 39 por ciento de la población del país para el mismo año.

Sin embargo, al analizar la recaudación por habitante en los mismos GAD municipales (ver figura 7.4), es Rumiñahui el que presenta mayor nivel de recaudación del impuesto predial por habitante, con US\$7,7, y apenas representa el 0,9 por ciento del total de la recaudación en el año 2010. El GAD municipal de Quito recauda US\$3,1 por habitante, un dólar más por habitante que el GAD municipal de Guayaquil.

El GAD municipal de Cuenca, que tiene 1,5 y 2 veces más habitantes que Ambato y Machala, respectivamente, recaudó menos por habitante que estos dos municipios en el año 2010, en que recaudaron más en monto y por habitante. En Ibarra, la recaudación por habitante fue de US\$3,2, mayor que Cuenca y Ambato (ver figura 7.4). En el caso de los municipios de Loja y Cayambe, la recaudación por habitante es igual, con US\$2,9; sin embargo, Loja es ciudad capital de provincia fronteriza y tiene 2,5 veces más habitantes que Cayambe. Algo similar se observa con Manta y Orellana, que recaudan US\$0,7 por habitante; sin embargo, Manta es capital de provincia y una de las ciudades con mayor importancia en actividad económica, y su población es tres veces mayor que la de Orellana. Por



7.4 Impuesto predial per cápita (US\$)

Fuente: Elaboración de la autora con base en *Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008 y 2000–2014*, Banco del Estado, y *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

monto de recaudación, Manta representa el 0,6 por ciento y Orellana el 0,2 por ciento del impuesto predial urbano y rural en el país.

El análisis realizado permite identificar que es importante unificar parámetros o elementos básicos en el catastro de los diferentes GAD municipales, con el fin de que todos logren una eficiente coordinación y complementación entre las bases de datos catastrales; de esta forma podrán alcanzar un desarrollo homogéneo de este instrumento y la optimización de los recursos económicos y tecnológicos.

Las actualizaciones catastrales se realizan en periodicidades diferentes, a pesar de que la ley establece que se realicen cada bienio. Las metodologías de actualización utilizadas por cada municipio son también diferentes y variadas, hecho que genera que la información no sea unificada, ya que cada uno de los 221 GAD municipales del país posee su propia base, lo que torna compleja la recopilación y consolidación de la información.

7.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

En Ecuador los municipios se han enfocado principalmente en la actualización de los catastros urbanos, siendo la información de las áreas rurales muy escasa. Ante esta situación, el Ministerio de Agricultura emprendió el programa SIGTIERRAS con el objetivo de disponer de una base de datos de las áreas rurales del país, con información relacionada a fotografía aérea, ortofotos, levantamiento predial y cartografía temática. Entre los objetivos de este programa se mencionan garantizar la seguridad sobre

la tenencia de la tierra; proporcionar información para la planificación del desarrollo nacional y el ordenamiento territorial; y permitir la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas. Desde el año 2013, Ecuador dispone de la información que el programa SIGTIERRAS ha generado y coordina con los gobiernos locales, a través de la página web www.sigtierras.gob.ec.

Otra iniciativa importante, a partir del año 2014, ha sido el financiamiento de créditos a algunos GAD municipales para actualización de catastros urbanos por parte del Banco del Estado (conforme Decreto Ejecutivo 867 de 30 de diciembre de 2015 cambia su denominación a Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.), aplicando como política pública que el 50 por ciento del monto total del costo del catastro es asumido por el gobierno central, y, el 50 por ciento de dicho monto es crédito con plazos y condiciones financieras favorables para los GAD municipales.

De acuerdo al COPyFP emitido en el año 2010, cada gobierno local debía elaborar su respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) en el año 2012, lo que permitió tener información geográfica y estadística a nivel territorial cantonal (el cantón corresponde al territorio de los municipios) en aspectos económicos, sociales, culturales, conectividad, vivienda y población, entre otros. La información está disponible para consulta de toda la ciudadanía en <http://sni.gob.ec>. Una vez realizadas las elecciones a autoridades locales (febrero de 2014) para el período 2014–2018, los gobiernos locales actualizaron sus PDyOT con el fin de planificar su desarrollo vinculado al Plan Nacional para el Buen Vivir que dispone Ecuador, lo que implicará fortalecer el proceso de los catastros urbanos y rurales, así como la información necesaria que permita, además, planificar la gestión y uso de suelo en el país.

Si bien la Constitución establece que la competencia exclusiva sobre uso y ocupación del suelo le corresponde a cada municipio, en el año 2014 todavía está en debate un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo, mediante el cual se propone principalmente la creación de la Junta Reguladora del Territorio y el Suelo y de la Superintendencia del Territorio y el Suelo. En este contexto, el ámbito tributario local es muy importante, razón por la cual es imperativo revisar la forma de cálculo de los impuestos de los gobiernos locales en general y, de los municipios en particular, con el fin de generar una propuesta para fortalecer el sistema tributario de los gobiernos locales.

Por una parte, la facultad tributaria de los municipios para crear y modificar las tarifas vinculadas con los impuestos prediales urbano y rural, a base de ordenanzas y del establecimiento de la metodología acorde a sus necesidades para estimar avalúos, el valor del suelo, de las edificaciones y de reposición (COOTAD, art. 145), siendo las municipalidades,

mediante ordenanzas, las que establecen los parámetros específicos que se requieran para aplicar los elementos antes mencionados, considerando las particularidades de cada localidad, genera gran heterogeneidad en la gestión del impuesto a la propiedad urbana.

Por otra parte, la implementación de una política fiscal que permita regular este proceso no puede efectuarse de forma adecuada, dada la diversidad de formas en la estimación de este impuesto, por lo que se debería pensar en una reforma que fortalezca la gestión de este y otros impuestos asociados, como el de plusvalía enfocado con equidad, según la política pública de financiamiento de vivienda y de inversión pública para la provisión de servicios básicos.

En consecuencia y a manera de resumen final, dada la heterogeneidad en la gestión del impuesto a la propiedad entre los diferentes municipios por la diversidad de formas de estimar este impuesto, es importante el desarrollo de una propuesta de política fiscal que permita homologar los elementos de los impuestos prediales urbano y rural para los diferentes municipios del país.

Referencias bibliográficas

- Banco Central. 2014. “Información estadística mensual. Oferta y utilización final de bienes y servicios”. Febrero. <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IE Mensual.jsp>
- Banco del Estado. 2009. Finanzas subnacionales en el Ecuador 1993–2008.
- Banco del Estado. 2015. Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000–2014.
- Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT, “Índice de concentración de Gini”. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticas/Indicadores.asp?idioma=e
- Consejo Nacional de Competencias, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2012. Plan Nacional de Descentralización 2012–2015 (PND). Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Ecuador. 2008. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e
- Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador.
- Fondo de Desarrollo Provincial, FONDEPRO, Ley núm. 18, Ley del Presupuesto del Sector Público, Registro Oficial Suplemento núm. 76, 30 de noviembre de 1992.
- Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC (creado por Ley 72), Registros Oficiales núms. 441 y 464, 21 de mayo y 22 de junio de 1990.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. 1990. Censo de población y vivienda (CPV). Quito, Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC. 2012. Encuesta nacional de empleo y desempleo urbano y rural (Enemdur). Quito, Ecuador.

Ley del 15 por ciento, Registro Oficial núm. 27, 1997.

Ley 2004-44, Registro Oficial núm. 429, 2004.

Romero Flores, Juan, “Historia y modelo técnico conceptual para estudios de catastro”, Memorias de las VIII Jornadas Ecuatorianas de Derecho Tributario, Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, Quito, 2007.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013a. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013–2017. Quito, Ecuador: SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013b. *Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador*. Quito, Ecuador: SENPLADES.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2014. “7 años revolución ciudadana. La Patria Brilla”. Quito, Ecuador: SENPLADES. www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/folleto_7_esp_web-2.pdf

GUATEMALA

MARCELA ROMÁN

Guatemala tiene un área de 108.889 km² y un total de aproximadamente 15 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional de 2,5 por ciento a 2012. Está dividida en 22 departamentos que a su vez se dividen en 338 municipios. La capital es la Ciudad de Guatemala. Es un país multiétnico y pluricultural, que vivió un largo período de guerra civil en los años ochenta hasta que finalmente, en 1986, entró en un proceso de democratización.

Las principales actividades económicas son la agricultura, manufactura, comercio, servicios sociales, personales y comunitarios, construcción y servicios financieros. El PIB en 2012 alcanzó los US\$53,6 millones, con una tasa de inflación del 3,45 por ciento. El índice de desempleo a 2013 era del 3,2 por ciento, y el crecimiento económico anual del 2,96 por ciento (Banco de Guatemala, 2013).

En indicadores de desarrollo humano, la República de Guatemala tiene rezagos importantes. Según el último informe sobre el estado de la región en el 2011, el país aparece en el segundo puesto en el índice de pobreza por debajo de Honduras, con un 53,7 por ciento de la población en situación de pobreza, notándose un aumento del 2,1 por ciento desde 2006. El 13,3 por ciento de la población se encuentra en pobreza extrema. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Guatemala al 2013 fue de 0,581,

ubicándose en el último puesto a nivel centroamericano, y ocupa la posición 133 de un total de 187 países.

A partir de 1985, con la promulgación de la nueva Constitución Política y sus reformas posteriores, pero especialmente con los Acuerdos de Paz de 1996, el país llevó a cabo un proceso de descentralización que afectó el funcionamiento de los gobiernos locales, tanto en el ámbito político – marcado por establecer la elección popular de alcaldes – como en el económico, donde se buscó fortalecer los ingresos.

El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) es el principal ingreso tributario para los municipios de Guatemala, por lo que resulta importante analizar el esfuerzo fiscal de los mismos para la valuación y recaudo de dicho impuesto. En el presente documento se resumen las principales características del IUSI y se examina su desempeño.

Como insumo para el presente estudio, en 2012 se aplicó un cuestionario a 31 municipios de la República de Guatemala, y se realizó una visita de campo en cuatro de ellos, con lo que se pretendía conocer los detalles sobre la ejecución y recaudación del IUSI.¹ Los municipios que respondieron total o parcialmente el cuestionario suministrado representan el 17 por ciento de la población, el 12 por ciento del territorio y el 22 por ciento de la recaudación del IUSI. Este trabajo se complementa con bibliografía reciente sobre la situación fiscal de Guatemala.

8.1 Antecedentes y descentralización

El impuesto a la propiedad de inmuebles existe en Guatemala desde 1921, siendo una de las contribuciones más antiguas del país. La Ley de Contribuciones incluyó un capítulo que unificaba la tributación por inmuebles localizados en el área urbana o rural. También se estableció el monto del impuesto sobre el valor de estos en un tres por millar, y se obligaba a los propietarios a dar declaración del valor de sus bienes raíces, creándose así y desde entonces la matrícula fiscal de la Dirección General de Rentas (Nájera, 2007).

Otro antecedente relevante se remonta al año 1953, cuando la municipalidad de Guatemala y, posteriormente, otras municipalidades del departamento, incluyeron dentro de sus arbitrios uno que gravaba la renta real o estimada de las propiedades de sus jurisdicciones (Duarte, 2010).

Ambos componentes se fueron modificando a lo largo de los años y en 1987, por medio del Decreto 62/1987, se fusionaron al Impuesto Territorial y el Arbitrio de Renta Inmobiliaria. En dicha ley se establecieron tres

¹ La aplicación del cuestionario y el trabajo de campo se realizó con el apoyo de Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI).

tasas acordes con el valor de los inmuebles, las cuales se mantienen vigentes, además de establecerse el autoavalúo como mecanismo para el registro del valor fiscal de los inmuebles.

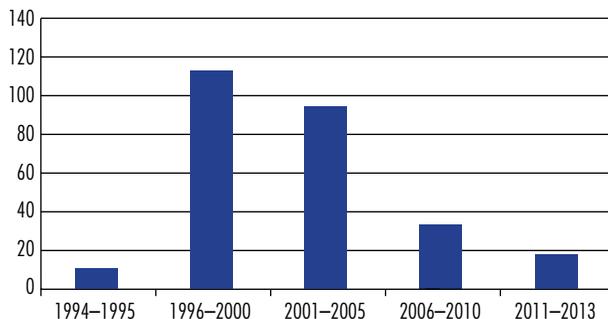
La descentralización de la recaudación del IUSI comenzó gracias a que en 1994 se reformó el Decreto 62/1987 y se estableció que a aquellas municipalidades que indicaran que poseían la capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas les trasladaría expresamente dichas atribuciones; por consiguiente, el monto recaudado correspondería íntegramente a las municipalidades (art. 2, inc. d).

A partir de la reforma de 1994 se inició el proceso de descentralización de los municipios para la administración del impuesto. El proceso debía cumplir con dos etapas:

- a. El Concejo Municipal – órgano colegiado superior de deliberación y decisión de los asuntos municipales, conformado por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos ellos de elección popular – aprueba el traslado de las competencias de administración y recaudación del IUSI hacia la municipalidad. El Secretario Municipal de cada consejo municipal certifica el punto de acta donde el Concejo Municipal aprueba el traslado de las referidas competencias y elabora oficio dirigido al Ministro de Finanzas Públicas, el cual debe ser firmado por el Alcalde Municipal, para solicitar la descentralización del IUSI.
- b. El Ministerio de Finanzas Públicas recibe la documentación y elabora el Acuerdo Ministerial para hacer efectiva la descentralización.

Durante el período comprendido entre los años 1996 y 2000, un total de 115 municipios empezaron a recaudar ellos mismo el IUSI, evidenciando mejoras en la recaudación del impuesto predial. A 2013, un total de 274 municipios estaban descentralizados (ver figura 8.1), lo que corresponde al 80 por ciento de los municipios que concentran el 89 por ciento de la población, mientras que los restantes 64 son administrados por la Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI) del Ministerio de Finanzas Públicas.

El constante aumento de municipios descentralizados se debe a la oportunidad que les brinda de conservar el 100 por ciento del IUSI total recaudado. Según Bonet y Rueda (2013), el ingreso propio de todos los municipios en el año 2009 se dividió entre los ingresos no tributarios (37 por ciento), tributarios (32 por ciento) y otros ingresos propios. De los tributarios se derivan cuatro impuestos, de los cuales el IUSI aportó el 70 por ciento de la recaudación.



8.1 Cantidad de municipios según año de descentralización

Fuente: Elaboración de la autora con base en datos de la Unidad de Asesoría Técnica y Municipal, Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (2014).

8.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

En 1987 se emite el Decreto 62/1987 que unifica el Impuesto Sobre Tenencia y Posesión de Inmuebles (Impuesto Territorial) con la Renta Inmobiliaria, y se crea el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) cuya rectoría deberá realizar el Ministerio de Finanzas a través de la DICABI. A partir de ese momento no se han realizado modificaciones sustantivas al marco normativo del impuesto predial.

En 1997 se promulgó el Decreto 122/1997 para transformar la determinación de la base impositiva del impuesto, así como asuntos relativos a su gestión, pero fue derogado por la oposición popular que generó. En el año posterior, mediante Decreto 15/1998, se restituye la Ley del Impuesto Unificado sobre Inmuebles y se retoma la descentralización del impuesto hacia las municipalidades. Transcurren casi dos décadas desde la promulgación de la Ley en 1987 y la creación en 2005 de una norma técnica de valuación, cuya finalidad es determinar los parámetros de valuación para el justiprecio de los bienes inmuebles.

En Guatemala existen dos tipos de impuestos directos: Renta y Patrimonio, desprendiéndose de este último el IUSI y el Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones, ambos establecidos por el Gobierno Nacional.

En materia tributaria, el marco normativo establece cinco fuentes de ingresos propios para los gobiernos locales: (i) IUSI; (ii) boleto de ornato; (iii) impuesto a la extracción de productos; (iv) impuesto a los establecimientos productivos; y (v) contribuciones por mejoras. Los municipios cuentan para ello con planes de arbitrio que definen la tasa que corresponde de acuerdo con la actividad que realice la empresa. Las tasas aplicables al IUSI son definidas por el gobierno central mediante Ley de la República.

El ámbito del IUSI es nacional, pero su aplicación es a nivel municipal. Aunque la legislación vigente se dio mediante el Decreto 15/1998, la estructura básica es la misma del impuesto implementado en el año 1987.

La Ley IUSI establece un impuesto único anual sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República. Los ingresos que se recauden por el cobro del impuesto y las multas corresponden a las municipalidades para el desarrollo local; y al Estado, para el desarrollo municipal. El impuesto se aplica sobre bienes inmuebles rústicos, rurales y urbanos, integrando a los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes. La administración del impuesto recae sobre el Ministerio de Finanzas o los municipios, siempre y cuando estos posean capacidad administrativa para absorber la recaudación del impuesto, el cual es anual aunque se paga trimestralmente.

Los municipios también reciben transferencias desde el gobierno central, algunas definidas como aporte constitucional, que corresponde al 10 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, con vigencia desde 1998, y otras por recaudación cedida de impuestos nacionales: (i) el 12,5 por ciento del recaudo total del impuesto al valor agregado, conocido como IVA-PAZ (1996); (ii) una proporción del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres (50 por ciento), marítimos (20 por ciento) y aéreos (30 por ciento), según Decreto 70-94; (iii) una parte del impuesto sobre el petróleo y sus derivados: los municipios tienen derecho a una cuantía por cada galón de gasolina superior o regular vendido en su jurisdicción.

Los municipios también están facultados para cobrar contribuciones por mejoras que se originan por la valorización de una propiedad producto de la realización de una obra pública. El valor de la contribución no puede ser superior al valor de la obra, y lo que cada propietario paga debe ser proporcional a la valorización de su propiedad (Bonet y Rueda, 2013). A pesar de contar con esta facultad, el uso de la misma es muy limitado.

La rectoría en materia de tributación predial la ejerce la DICABI, que fue creada por medio de Acuerdo Gubernativo en 1978, con el fin de institucionalizar el proyecto de mapeo tributario (catastro fiscal) que realizó en los años 1970 el Ministerio de Finanzas Públicas con apoyo de la Cooperación Internacional. En 1986 el Departamento de Rentas Internas le traslada la matrícula fiscal al asignarle la administración de los Impuestos al Patrimonio. Las principales atribuciones de la DICABI son:

- Registro y control del IUSI no descentralizado.
- Elaboración y mantenimiento del catastro y registro fiscal de los bienes inmuebles de toda la República, a través de la matrícula fiscal.

Los derechos de propiedad son asegurados solamente por el Registro de Propiedad de la República.

- Elaboración y actualización del Manual de Avalúos.
- Interrelación y colaboración con las entidades afines, incluyendo municipalidades, Registro Nacional, y Registro de Información Catastral (RIC).

Desde 1986, la DICABI se va desligando paulatinamente de la responsabilidad de hacer el catastro propiamente dicho y asume algunas atribuciones de fiscalidad inmobiliaria. Además de la rectoría nacional sobre el IUSI, le corresponden las siguientes funciones:

- Determinación, cálculo y fiscalización del impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles (alcabala) hasta el año 1992, luego IVA (hasta 1998) y posteriormente timbres fiscales (para segunda y subsiguientes ventas), todos establecidos por el Gobierno Central.
- Administración y fiscalización del Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones.
- Liquidación fiscal en fase administrativa de los procesos sucesorios.
- Establecimiento de la metodología para determinar la base impositiva del IUSI, mediante el Manual de Avalúos y zonas homogéneas, de acatamiento obligatorio por todos los municipios.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 253, garantiza a los municipios las funciones de elegir a sus propias autoridades, de obtener y disponer de sus recursos, y de atender los servicios públicos locales. Las potestades tributarias de los municipios se derivan del artículo 255 de la Constitución Política, que transfiere a los gobiernos locales la responsabilidad de buscar recursos económicos a efecto de realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. El Código Municipal, Decreto 12/2002 del Congreso de la República de Guatemala, define las competencias propias del municipio, y la Ley General de Descentralización define el mecanismo y los requisitos para el traslado de competencias desde el gobierno central al local.

8.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

La estructura legal para la imposición del IUSI es igual para todos los municipios en los aspectos referentes a alícuotas, base de cálculo, exenciones/no afectos y otros beneficios fiscales. Las competencias se distribuyen entre el gobierno central y el local de manera bastante similar a otros

países de tradición centralista, siendo el Gobierno Nacional el único con potestad de crear y definir el contenido de los impuestos y cediendo al gobierno local la administración y fiscalización del mismo. Las competencias más importantes de los municipios se relacionan con la obligación de mantener un catastro fiscal actualizado y gestionar la facturación y cobro del impuesto.

Estas responsabilidades en materia catastral son muy relevantes, ya que en Guatemala, hasta muy recientemente, no existía un catastro nacional² y el registro de matrícula fiscal del Ministerio de Finanzas era muy incompleto. Mediante el Decreto 41/2005, se publicó la Ley del Registro de Información Catastral (RIC), el cual viene a ser el marco jurídico para regular el proceso catastral de los inmuebles. Dicha ley define al Catastro Nacional como el inventario técnico para la obtención y mantenimiento de la información territorial y legal, representada en forma gráfica y descriptiva, de todos los predios del territorio nacional.

El RIC es la institución que tiene como misión el registro y la delimitación de todos los predios urbanos, rurales y de reserva natural o indígena del país. La ley no estipula la valuación objetiva de los predios, sino únicamente su registro, con el fin de tener certeza jurídica sobre la tenencia y administrar la información física descriptiva de los predios.

Como afirma Bonet (2013), “Desde 2005 se puso en marcha el RIC. Esta entidad viene haciendo un barrido minucioso del territorio, delimitando predios y legalizando la propiedad, de modo que en los municipios en los cuales ya ha concluido su tarea cuentan con un excelente insumo de planificación y gestión fiscal”. El RIC trabaja en interrelación funcional con la DICABI, el Registro de la Propiedad, el Catastro Municipal y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Según el artículo 50 de la Ley del RIC, los municipios tienen las siguientes corresponsabilidades: (i) diseño de la campaña de comunicación social; (ii) delimitación del perímetro municipal; (iii) adecuación de la información catastral municipal a las normas del RIC; y, (iv) la definición de la nomenclatura física de los predios urbanos y rurales.

Aunque los municipios cuentan con oficinas de catastro, completar y mantener un mapa catastral actualizado tiene un costo elevado, por lo que en muchos casos optan por utilizar otras técnicas y fuentes de información tales como la base de datos matricular de la DICABI, el Registro General de la Propiedad, el autoavalúo y el control inmobiliario.

En lo que respecta al proceso de valuación de inmuebles, la ley establece el autoavalúo como principal mecanismo de determinación del valor

² A diciembre de 2014 el catastro nacional no había cubierto el 100 por ciento del territorio.

fiscal de los inmuebles, con lo que la responsabilidad recae sobre el contribuyente. En el momento en que los municipios asumen la potestad sobre el impuesto, pueden conducir ellos mismos las actualizaciones de los avalúos; en su defecto, corresponde a la DICABI, que en cualquier caso permanece con la competencia para dictar las normas generales para la valuación fiscal.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo emitió un fallo en 2012 en el que resuelve un recurso contra la decisión tomada por la Municipalidad de Guatemala, que trasladó la administración del IUSI a una entidad financiera privada, contratando los servicios de cálculo de los avalúos, emisión, recaudación y cobro del impuesto. La sentencia estableció que la Municipalidad no siguió el procedimiento legal para la práctica de los avalúos y no hizo la inspección ocular de los inmuebles prevista por el convenio con el Ministerio de Finanzas para el traslado del impuesto.

La Ley IUSI dicta que corresponde a la DICABI el registro, control y fiscalización del impuesto. La recaudación del mismo y las multas las hará el Ministerio de Finanzas Públicas; sin embargo, cuando las municipalidades del país posean la capacidad administrativa para absorber la recaudación del impuesto, se trasladará expresamente dicha atribución.

De los 338 municipios que actualmente existen en La República de Guatemala, en 64 la DICABI se encarga de la recaudación de IUSI, mientras que en los 174 restantes son ellos mismos los que cobran dicho impuesto. Sin embargo, es importante recalcar que en muchos de estos casos los municipios contratan a empresas privadas para dichos trámites, llegando estas a cobrar hasta un 25 por ciento de lo recaudado, como en el caso de Santiago Sacatepéquez en el año 2013.

8.4 Diseño tributario

Hecho generador

El hecho imponible del IUSI es la propiedad de los bienes inmuebles rústicos, rurales y urbanos, integrando a los mismos el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes.

Sujeto pasivo

Según el artículo 8 del Decreto 15/1998, son contribuyentes del IUSI las personas propietarias o poseedoras de bienes inmuebles y los usufructuarios de bienes del Estado. Son responsables solidarios y mancomunados con los contribuyentes referidos en el artículo anterior, por el pago del

impuesto: (i) los albaceas, representantes de una mortal, herederos o legatarios de los bienes inmuebles; (ii) los fiduciarios por los bienes inmuebles administrados en fideicomiso; (iii) los usufructuarios de bienes inmuebles inscritos como tales en la matrícula fiscal; y, (iv) las personas individuales o jurídicas por el impuesto y multas que se adeuden a la fecha de la adquisición de bienes inmuebles a cualquier título.

Base de cálculo

La ley estipula que la base de cálculo está constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan al mismo contribuyente. El impuesto recae sobre los bienes inmuebles, rústicos o rurales y urbanos. En el proceso de determinación de la base de cálculo deberá considerarse: el valor del terreno, las estructuras, las construcciones y las instalaciones adheridas al terreno en carácter permanente; el valor de los cultivos permanentes; la naturaleza del inmueble; y la valorización o desvalorización causada por factores hidrológicos, topográficos, geográficos o ambientales. Para los efectos de este impuesto, se consideran cultivos permanentes los que tengan un término de producción superior a tres años. Por último, no integrará la base imponible el valor de la maquinaria y equipo.

Alícuotas (tasas)

La alícuota varía según el valor del inmueble en matrícula fiscal (ver tabla 8.1). La base es la suma del valor de los inmuebles que pertenezcan al mismo contribuyente. Los inmuebles cuya suma resulta en valores inferiores a 2.000,00 quetzales (US\$240) están exentos del pago del impuesto. Para los demás inmuebles las tasas varían hasta 0,9 por ciento.

TABLA 8.1
Alícuotas o tasas de la Ley IUSI

Avalúo (Q.)	Tasa (%)
Hasta 2.000,00	Exento
De 2.000,01 a 20.000,00	0,2
De 20.000,01 a 70.000,00	0,6
De 70.000,01 en adelante	0,9

FUENTE: Decreto 15/1998 del Congreso de la República de Guatemala.

NOTA: Tipo de cambio US\$1=Q8,35.

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

Según el Decreto 15/1998 del Congreso de la República de Guatemala, están exentos del pago del IUSI:

- a. El Estado, sus entidades descentralizadas, las entidades autónomas y las municipalidades y sus empresas.
- b. Las misiones diplomáticas y consulares de los países con los que Guatemala mantenga relaciones, siempre que exista reciprocidad.
- c. Los organismos internacionales de los cuales Guatemala forme parte.
- d. La Universidad de San Carlos de Guatemala y demás universidades legalmente autorizadas para funcionar en el país.
- e. Las entidades religiosas debidamente autorizadas, siempre que los bienes inmuebles se destinen al culto que profesan y a la asistencia social o educativa, siempre que estos servicios se proporcionen de manera general y gratuita.
- f. Los centros educativos privados destinados a la enseñanza, que realicen planes y programas oficiales de estudio.
- g. Los colegios profesionales.
- h. La Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco.
- i. Los inmuebles de las cooperativas legalmente constituidas en el país.

Como se indicó con anterioridad, los inmuebles con valores inferiores a Q2.000 (aproximadamente US\$260) están exentos del pago del impuesto. La cifra puede parecer muy baja, pero hay que tener en cuenta la subvaluación de los inmuebles en muchos de los municipios. Además, hay un incentivo fiscal a ser deducido del Impuesto Extraordinario a las Actividades Comerciales, Industriales y Agropecuarias (IEMA).

Distribución y aplicación de recursos

Según el artículo 2 del Decreto 15/1998, el producto recaudado por el Ministerio de Finanzas Públicas se distribuirá entre el Estado (25 por ciento) y las municipalidades (75 por ciento). Sin embargo, si los municipios están a cargo de la administración y recaudación del impuesto, les corresponderá el 100 por ciento de lo recaudado. Las municipalidades únicamente podrán destinar los recursos provenientes de la aplicación del impuesto de la siguiente manera: un 70 por ciento como mínimo para inversiones en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo; y hasta un máximo del 30 por ciento para gastos administrativos de funcionamiento.

8.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

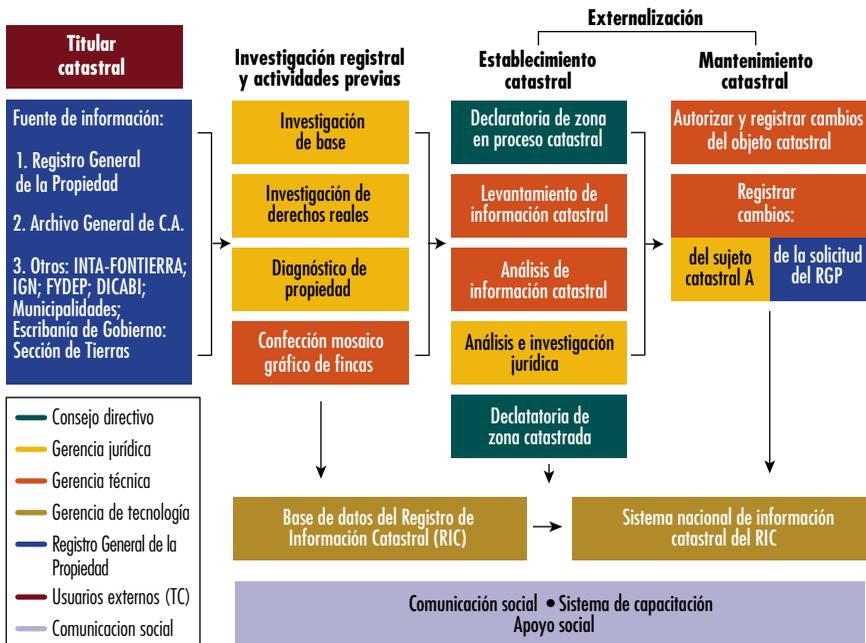
Catastro

Como ya se reseñó brevemente, las competencias en materia catastral están distribuidas entre varias instituciones en los dos niveles de gobierno. A nivel central, el Registro Nacional, la DICABI y el RIC generan información y normas para el registro, representación gráfica y valuación de los inmuebles. Por su parte, los municipios tienen posibilidad y necesidad de desarrollar sus propios sistemas de catastro, ya que la información a nivel nacional es poca y de difícil acceso.

La elaboración del catastro nacional tiene fines exclusivamente jurídicos y sigue el procedimiento que describe la figura 8.2, que representa el diagrama de flujo de la secuencia operativa del RIC.

La información que se está generando será de gran utilidad para fortalecer tanto el proceso de ordenamiento territorial como la recaudación del IUSI, pero sólo si los municipios tienen acceso fácil y permanente a ella.

Un ejemplo del catastro municipal es el que realiza la Municipalidad de Guatemala, la cual da mantenimiento a una base de datos con información gráfica y descriptiva. Para dicha actualización, la municipalidad soli-



8.2 Diagrama de flujo de la secuencia operativa del Registro de Información Catastral (RIC)

Fuente: Registro de Información Catastral (RIC).

cita la participación y colaboración de los propietarios, poseedores, profesionales del derecho y profesionales de la ingeniería, en el sentido de proporcionar la información que se está solicitando a través de un documento llamado “Requisitos para la inscripción de bienes inmuebles por aviso notarial y solicitud de actualización de información catastral”, que se encuentra en el sitio web de dicha municipalidad.

Los municipios descentralizados están implementando diversas acciones, en función de las capacidades técnicas y la voluntad política de cada uno, para incorporar bienes a los registros catastrales. Por ejemplo, Bonet (2013) reporta que la Ciudad de Guatemala implementó un catastro de múltiples finalidades, con altos estándares de calidad y precisión; San Lucas Sacatepéquez emprendió un censo inmobiliario a partir de 2010; y Panajachel construye su catastro con una foto aérea del municipio, un sistema de información geográfico (SIG) y la búsqueda activa de bienes no registrados, más un conjunto de acciones coercitivas.

En los tres municipios del Área Metropolitana visitados en 2012 – Mixco, Santa Catarina Pinula y Villa Nueva – se constataron avances en materia catastral y el uso de tecnología moderna, como fotointerpretación y sistemas SIG, entre otros. También se verificó que la información se utiliza para la identificación de omisos, mediante el cruce de información de contribuyentes al IUSI con el levantamiento catastral y las bases de contribuyentes de otros impuestos y tasas por servicios. Asimismo se han fortalecido las capacidades técnicas, incluyendo aumento del personal y mejor nivel de formación profesional. Algunas de las tareas en materia catastral son subcontratadas con empresas privadas, especialmente el levantamiento de predios.

Valuación de inmuebles

La actualización del valor fiscal de los inmuebles puede darse de cuatro formas: (i) autoavalúo realizado por el contribuyente, aunque sólo algunas municipalidades tienen formularios específicos para ser llenados por los sujetos pasivos; (ii) avalúo directo realizado por el municipio, de acuerdo con las determinaciones del Manual de Avalúos de la DICABI; (iii) avalúo técnico realizado por un valuador autorizado, de acuerdo con las determinaciones del Manual de Avalúos de la DICABI; (iv) aviso notarial realizado por un notario (por transferencia de dominio, herencia, inscripción de hipotecas o cesión de derechos), quien utiliza el precio declarado en la escritura pública y tiene obligación de reportar a la DICABI para la respectiva actualización de la matrícula fiscal.

Cabe mencionar que la obligatoriedad de esta declaración incluye a los inmuebles que a la fecha de vigencia de la ley no tuvieran matrícula fiscal abierta, o sea, sin registro fiscal. La DICABI o la municipalidad, según

corresponda, procederán a reevaluar de inmediato aquellos inmuebles que no cumplieran con la presentación del autoavalúo, estando facultados para contratar valuadores autorizados privados a efecto de realizar esta revaluación en un tiempo perentorio. Los costos directos o indirectos asociados con el avalúo así contratado serán cargados a cuenta del contribuyente de acuerdo a una tarifa autorizada por el Ministerio o la municipalidad y basada en el valor del inmueble (Duarte, 2010).

Debe señalarse que un elemento que desincentiva el registro del valor real de los bienes es la tasa del 12 por ciento de IVA que deben cobrar las notarías cuando se realiza un traspaso de propiedad. En la medida en que esta tasa se aplica sobre el valor que se declara en la escritura pública, se incentiva la elaboración de las escrituras por un valor inferior al real con el fin de reducir el costo de transacción.

En todos los casos, para efectuar el reavalúo las municipalidades tienen que basarse en el Manual de Avalúos de la DICABI, que establece que los gobiernos locales deben definir las zonas homogéneas físicas y económicas, y diseñar tablas de valores de terrenos y de construcción, basadas en la investigación de valores de mercado. El autoavalúo es un método efectivo si los municipios cuentan con la capacidad de verificar lo reportado por los contribuyentes. Las autoridades locales reconocen abiertamente que carecen de dicha capacidad y que no existen mecanismos de control o coerción para asegurar un valor muy próximo al real.

Además, los municipios están facultados para aplicar un factor de descuento al valor comercial de los inmuebles, a efectos de determinar el monto sobre el cual se le aplicará la tasa del IUSI. Dicha tasa de descuento oscila entre el 50 por ciento y el 75 por ciento. Para el caso de la Ciudad de Guatemala en 2010 se estima que el potencial con el descuento vigente (75 por ciento) es de US\$34,5 millones y, si el descuento no se aplicara, el potencial recaudatorio subiría a poco más de US\$59,8 millones (Bonet y Rueda, 2013).

También para la Ciudad de Guatemala se encontró evidencia de que, aun si se revierte el factor de descuento, el valor de los inmuebles en la mayoría de las zonas de la ciudad está por debajo del valor por el cual los propietarios estarían dispuestos a venderlos (Bonet y Rueda, 2013). Incluso la Ciudad de Guatemala tomó la iniciativa de realizar de forma masiva avalúos técnicos para la actualización del mapa de zonas homogéneas en 2008 en cinco zonas de la ciudad, siendo la primera municipalidad del país en emprender este proceso. Sin embargo la administración detuvo la tarea, ya que enfrentó diversos procesos legales producto de los conflictos generados con los contribuyentes, que elevaron sus demandas al Tribunal Constitucional. En todo caso, la iniciativa sirvió para aumentar parcialmente la recaudación y para desarrollar experiencia para futuros esfuerzos.

Bonet (2013) estimó que el efecto fiscal no fue despreciable, pues se logró un 34 por ciento adicional de recaudo en 2009 frente al año previo. No es de extrañar que el proceso de valuación masiva en la Ciudad de Guatemala generara conflictos, ya que la mayoría de los inmuebles de la capital están subvaluados, con lo que la disposición afectaría a la mayoría de los contribuyentes.

Otra experiencia conocida es el caso del Municipio de Santa Catarina Pinula, que también ha utilizado técnicas de valuación masiva combinadas con inspecciones físicas para alimentar un catastro multifinanciado que, al año 2012, incluía el mapa de valor por zonas homogéneas para algunos sectores y estaba en proceso de actualización y ampliación de la cobertura a través de visitas de campo.

En realidad, es necesaria la revaluación en toda la República; aunque la ley ordena y describe los mecanismos para la actualización fiscal, el último autoavalúo fue realizado en 1987–1988, y desde entonces no se ha efectuado uno de esa magnitud, sino sólo específicos realizados por algunas municipalidades.

Recaudación y cobro del impuesto

Según la Ley IUSI, el impuesto es anual, pero se cobra en cuatro trimestres que el contribuyente debe pagar en las cajas receptoras del Ministerio de Finanzas, administraciones departamentales de rentas internas, receptoras fiscales, tesorerías municipales, Banco de Guatemala o en los bancos del sistema.

Según el artículo 21 del Decreto 15/1998, los pagos trimestrales deberán hacerse de la siguiente forma: primera cuota en abril; segunda cuota en julio; tercera cuota en octubre; y cuarta cuota en enero. Los contribuyentes pueden pagar uno o más trimestres anticipadamente, hasta un máximo de cuatro trimestres; en este caso, cualquier modificación al valor del inmueble registrado en la matrícula se aplicará a partir del trimestre posterior al último pago.

El contribuyente que no hiciere efectivo el pago del impuesto en la forma y tiempo establecido incurrirá en una multa equivalente al 20 por ciento de la cantidad que hubiese dejado de pagar. Además, se le cargará un interés resarcitorio por cada día de atraso, el cual se calculará aplicando al monto del impuesto omitido la tasa máxima de interés activo fijado por la Junta Monetaria para los bancos del sistema (Nájera, 2007).

Si el pago se atrasa, se mandan recordatorios y, cuando se cae en mora, se hacen citaciones para que el contribuyente se presente ante el juez de paz municipal. Una vez presentadas las razones o justificativos de mora, se puede llegar a acuerdos de pago por el monto adeudado, la mora y las multas.

A los contribuyentes que hubieren caído en mora por más de cuatro trimestres, podrá otorgárseles facilidades de pago en cuotas mensuales hasta un máximo de 12 meses, debiéndose para el efecto celebrar convenio de pago en que reconozca el monto del impuesto más la multa respectiva, sin perjuicio del pago del impuesto que se continúe generando por los subsiguientes trimestres.

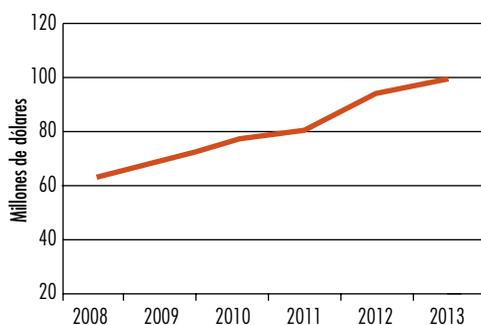
A pesar de que algunos municipios pueden estar recaudando una porción significativa de lo que anualmente facturan para cobro (poca morosidad), en todos los casos el presupuesto de ingresos se fundamenta en una base imponible deprimida, marcada por omisiones catastrales, subvaluación, inconsistencias en la información de los inmuebles registrados, etc.

8.6 Evaluación del desempeño del impuesto

El IUSI representó el 0,18 por ciento del PIB y el 1,68 por ciento de la carga impositiva total en 2013, y es apenas el US\$6,5 per cápita, muy por debajo del promedio para América Latina, que ronda los US\$22. Estos datos deben entenderse en el contexto de un país cuya carga tributaria de 10,9 por ciento del PIB es una de las menores del continente.

La principal fuente de ingresos para los municipios la constituyen las transferencias desde el Gobierno Central, que representaron en promedio el 48 por ciento de los ingresos totales municipales en 2009. Siguen a estos los recursos propios, con el 28,4 por ciento y otros ingresos, con el 23,6 por ciento. Dentro de los ingresos propios, la partida más importante es la de los no tributarios, con una participación del 37 por ciento, incluyendo las tasas y derechos por servicios, seguida de la de los tributarios, con el 32 por ciento y otros ingresos propios, con el restante 31 por ciento. Dentro de los ingresos tributarios, el IUSI aporta el 70 por ciento de la recaudación. Los otros ingresos corresponden a contribuciones por mejoras, venta de activos o utilidades de empresas en las cuales el municipio tiene participación (Bonet, 2013).

La recaudación del IUSI en Guatemala ha venido creciendo desde el año 2000, especialmente en los últimos cinco años, y para el 2013 llegó a US\$99,1 millones. Es particularmente importante el crecimiento en los últimos años, de 56,4 por ciento respecto al 2008. La cantidad de municipios que aportan a la recaudación total de cada año varía, debido a la creación y descentralización de los mismos. Para el análisis, no se obtuvo la información de 2013 de ocho de los municipios descentralizados y de 72 del total de municipios del país, pero se desconoce cuántos de estos efectivamente recaudan el impuesto sin reportar dicha información (ver figura 8.3).



8.3 Guatemala: recaudación de IUSI en US\$

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Nota: Se excluye la información de ocho municipios descentralizados en 2013.

La recaudación del IUSI en Guatemala tiene una fuerte concentración en pocos municipios. Si se organizan los datos de recaudación en deciles para los municipios descentralizados, en el primer decil de recaudación se concentró en promedio el 92,1 por ciento del total recaudado entre los años 2008 y 2013. Es decir, que alrededor de 25 municipios han concentrado casi la totalidad de la recaudación. Se observa una alta concentración alrededor del área metropolitana de la ciudad capital, mientras que el resto del país se muestra con un pobre desempeño (ver tabla 8.2).

En los años 2012 y 2013, el municipio con mayor recaudación fue el de Guatemala, que junto a los siguientes ocho en recaudación, representaron

TABLA 8.2

Participación en los ingresos municipales por deciles

Decil	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	92,2	92,6	92,8	92,4	91,2	91,7
2	4,0	3,8	3,8	4,1	4,6	4,2
3	1,8	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9
4	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	0,9
5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,6	0,6
6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
NOTA: Se excluye la información de ocho municipios descentralizados en 2013.

un promedio de 80,4 por ciento del total recaudado. De estos nueve municipios, sólo el de San Miguel Petapa tuvo una disminución en la recaudación, mientras que Mixco y Villa Nueva fueron los que mostraron el mayor aumento.

Un punto a notar es que en 2012 tres municipios descentralizados no recaudaron dicho impuesto, y para 2013 aumentó a seis, repitiendo Jutiapa-Zapotitlan. Bonet (2013) estimó el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman para la recaudación del IUSI en 2009 y encontró que al excluir a la Ciudad de Guatemala y los municipios de más de 200.000 habitantes, el valor del índice se reduce significativamente, lo cual evidencia el papel concentrador de estas municipalidades en la recaudación tributaria local.

El mismo autor presenta una tipología de municipios con base en el tamaño poblacional a partir de la cual se analiza la distribución espacial de los principales indicadores de recaudación, y encuentra que a mayor tamaño del municipio existe: (i) una mayor capacidad para generar recursos propios; (ii) un mayor peso del IUSI dentro de los ingresos tributarios; y, (iii) una menor dependencia de las transferencias.

En lo concerniente a la generación de recursos propios, distingue que los municipios con población menor a 20.000 habitantes recaudan menos del 10 por ciento de sus ingresos totales, subiendo al 50 por ciento en

TABLA 8.3
Recaudación de IUSI, 2012 y 2013

Municipio	2012		2013		Tasa de crecimiento (%)
	US\$	%	US\$	%	
Guatemala	39,7	52,9	40,5	50,7	1,93
Mixco	9,8	13,1	12,2	15,2	24,02
Villa Nueva	9,8	13,0	10,9	13,7	11,64
Santa Catarina Pinula	5,5	7,3	5,6	7,0	1,09
San Miguel Petapa	3,4	4,5	3,3	4,1	-3,10
Fraijanes	2,5	3,3	2,7	3,3	6,93
Quetzaltenango	1,7	2,3	1,9	2,3	8,83
Villa Canales	1,7	2,2	1,8	2,2	7,89
San José Pinula	1,1	1,4	1,1	1,4	6,36
Total	75,1	100	79,9	100	6,31

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
NOTA: Se excluye la información de ocho municipios descentralizados en 2013.

aquellas municipalidades cuya población oscila entre 200.000 y 600.000 habitantes (Mixco, Villa Nueva, Cobán, San Pedro Carchá y San Juan Sacatepéquez). Para el caso de la Ciudad de Guatemala, la participación se situó en un 60,1 por ciento en 2009. En general, la distribución de la participación del IUSI en los ingresos tributarios muestra una concentración alrededor de la ciudad capital y su área metropolitana, extendiéndose hacia el sur y suroccidente a lo largo de la Costa Pacífica. Por otro lado, en los municipios del occidente del país, se observa una concentración de baja recaudación (Bonet, 2013).

8.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

El IUSI, regulado por el Decreto 15-98, grava la propiedad de bienes inmuebles. Desde 1994 se viene desarrollando un proceso de descentralización en la administración y recaudación del impuesto, llegando el mismo a ser el principal ingreso tributario de los municipios guatemaltecos.

La información analizada en este capítulo permite afirmar que la recaudación del IUSI registra una distribución desigual, de alta concentración alrededor del área metropolitana de la ciudad capital, mientras que el resto del país muestra un bajo desempeño. El potencial recaudatorio máximo del IUSI no ha sido explotado por los municipios, lo cual se debe a que se requiere una actualización catastral con calidad y confiabilidad, una mejora en el proceso de valuación de inmuebles, y un incremento en la recaudación del impuesto.

El diseño del sistema tributario sobre el suelo de Guatemala tiene entre sus principales ventajas las siguientes:

- La facilidad de descentralizar y otorgar potestades a las municipalidades. Varios estudios han documentado que la descentralización ha contribuido al incremento de la recaudación, en buena medida porque algunos municipios de mayor tamaño relativo (población e ingreso) se han dado a la tarea de ir ajustando paulatinamente el registro de la propiedad inmueble a la realidad territorial.
- La asunción de la potestad recaudatoria del IUSI por parte de los municipios les permite conducir autónomamente actualizaciones de los avalúos. Es lamentable que no tengan obligación de reportarlas a alguna entidad de carácter nacional para mantener actualizados los datos nacionales consolidados.
- El diseño de tasa escalonada responde a una preocupación por introducir progresividad en el diseño tributario, pero su efecto se ve seriamente limitado por la baja cobertura de los catastros y la severa desactualización del valor de las propiedades.

- La reciente implementación de diversas acciones que tienen el potencial de mejorar la recaudación, por ejemplo, la aprobación de la Ley Anti Evasión II (Decreto 4/2012), que faculta al Registro de la Propiedad para exigir el último recibo de pago del IUSI, para poder realizar alguna anotación al bien inmueble registrado.
- Aunque no corresponde a una característica del sistema impositivo, vale la pena señalar la puesta en marcha en 2001 del RIC por su potencial efecto en la recaudación a nivel nacional, pues este registro contiene los datos físicos de medidas de los predios y la identificación de propietarios, insumos ambos necesarios para la valuación. Esta entidad viene haciendo un barrido minucioso del territorio, delimitando predios y legalizando la propiedad, de modo que en los municipios en los cuales ya ha concluido su tarea cuentan con un insumo de planificación y gestión fiscal, aunque no esté claro que ya lo estén utilizando.
- El diseño del IUSI posibilita que los gobiernos locales fortalezcan sus presupuestos con base en mejoras en la gestión tributaria. Esto es particularmente importante en Guatemala, dado que la base imponible actual es muy pequeña por los muchos contribuyentes omisos y por el muy desactualizado valor de la propiedad. En municipios de la zona central cercanos a la capital, así como en el propio gobierno de la ciudad de Guatemala, se han implementado en los últimos ocho años medidas de tipo administrativo, tales como mejoras en sistemas de información, instalación de centros de llamadas para localizar contribuyentes y mejoras en los catastros fiscales locales. Los resultados incluyen crecimiento recaudatorio.

Las principales debilidades del sistema tributario sobre el suelo están en que los municipios encuentran serios problemas legales para la revaluación de inmuebles, además de carecer de capacidades técnicas, humanas, materiales y tecnológicas para hacerlo, excepto la ciudad Guatemala y unos pocos municipios grandes del área metropolitana. Específicamente se pueden señalar los siguientes aspectos:

- Las tasas son muy bajas, pues no llegan siquiera al 0,5 por ciento del valor, siendo que la tasa efectiva es aún menor.
- El sistema tiene excesivas exenciones, más allá de las tipificadas regularmente como sujetos no afectos.
- Una severa desactualización del valor de las propiedades y la fuerte corrección del valor imponible aplicada por ley, entre 50 por ciento y 75 por ciento del avalúo comercial incentivan la evasión y elusión

fiscal. Los contribuyentes tienen mucha facilidad para declarar por un valor más bajo del real, ubicándolo ya sea en la categoría exenta o declarándolo rústico, de tal manera que quede en un rango de valor donde la tasa a pagar sea mínima.

- Un ejercicio con datos de la DICABI de 2009 mostró que, al desglosar el número de predios por cada una de las tasas vigentes, en promedio el 56 por ciento se encuentra exonerado del pago debido a su bajo avalúo y en 226 de los 333 municipios ese mismo porcentaje es igual o superior al 70 por ciento. En el caso de la Ciudad de Guatemala, municipio del cual se sabe con certeza que ha llevado a cabo actualizaciones del registro de bienes desde su asunción del control del impuesto en 1995, no existen bienes exonerados, pero hay una elevada concentración de bienes que tributan a la tasa más baja que se aplica (Bonet, 2013).
- En algunos municipios las autoridades incurren en renuncia fiscal, es decir, deciden no cobrar el IUSI sin que esta decisión tenga consecuencias personales o institucionales. Se registran casos de alcaldías, especialmente en zonas rurales alejadas de la ciudad capital, donde el no cobro del IUSI es utilizado como promesa de campaña electoral.
- La base imponible del IUSI se determina mediante autoavalúos realizado por los propietarios. La ley permite actualizar los autoavalúos, pero no se aplica. La mayoría de las propiedades tributan sobre la base del primer autoavalúo (1987–1988). Además, la base imponible no está indexada por inflación, con lo cual cada año la brecha entre el valor fiscal y el valor real de mercado de los inmuebles es mayor.
- Las autoridades locales tienen severas limitaciones para verificar lo declarado por los contribuyentes, con lo que el método de autoavalúo pierde efectividad.
- El catastro fiscal es prácticamente inexistente y el registro de los bienes inmuebles es claramente inferior al real. La principal razón se encuentra en la falta de capacidad institucional de las autoridades municipales y de la DICABI, en el caso de los 78 municipios en los cuales el impuesto no ha sido descentralizado, para tener un registro al día de los inmuebles en su jurisdicción. El contraste entre lo que ha ido registrando el RIC o las viviendas identificadas por el Censo y lo registrado en la DICABI es muy significativo. En el mejor de los casos, el número de predios registrados en la DICABI ha correspondido al 46 por ciento del total de predios identificados y legalizados en el municipio por parte del RIC; pero, en la mayoría, ese porcen-

taje oscila entre el 1 por ciento y el 5 por ciento. Aun en la capital, la cual ha desarrollado una importante capacidad de gestión del suelo y del impuesto a la propiedad, se estima que hay entre 30.000 y 50.000 inmuebles fuera de sus registros (Bonet, 2013).

- El Sistema de Información Administrativo y Financiera Municipal (SIAF-MUNI) en línea del Ministerio de Finanzas tiene desde 2006 información fiscal respecto del 100 por ciento de los municipios, pero su registro contable sigue principios de caja y no de casación. Es decir, en los datos de recaudación del IUSI no se puede distinguir cuánto corresponde a la facturación del año que se está analizando y cuánto a la recuperación de la cartera de años anteriores, dificultando el uso del indicador para el monitoreo de las acciones.

Referencias bibliográficas

- Bonet, Jaime, y Fabio Rueda. 2013. *Esfuerzo fiscal municipal en Guatemala*. IDB-TN-513. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrera, Maynor. 2008. "Tributación directa en Guatemala". Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/MAYNOR_CABRERA.pptx
- Congreso de la República de Guatemala. 1988. Ley del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles. Decreto 15-98.
- Congreso de la República de Guatemala. 2005. Ley de Registro de Información Catastral. Decreto 41-05.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos. 2014. "Evaluación del desempeño del impuesto único sobre inmuebles (IUSI)". Proyecto FODECYT 041-2009. <http://iusiguatemala.blogspot.com/2010/05/que-es-el-iusi.html>
- Deloitte. 2013. Guatemala, Guía de impuestos 2013. https://aroldorellana.files.wordpress.com/2015/05/gt_taxguide2013_es.pdf
- Dirección General de Bienes Inmuebles, DICABI. "Rol de la DICABI y los Gobiernos Locales en la implementación del catastro". Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Duarte Ramírez, José Alfredo. 2010. *Importancia de establecer medios de control en la recaudación del Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles en el municipio de Livingston del Departamento de Izabal*. (Tesis de licenciatura). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Lebeau, Jean-Roch. 2012. "El modelo catastral en Guatemala: El rol del RIC, DICABI y los gobiernos locales en la implementación catastral". Presentación en el Curso de gestión del suelo y fortalecimiento de las finanzas municipales, Guatemala.
- Ministerio de Finanzas Públicas. 2014. Portales de Gobiernos Locales. "Recaudación IUSI 2008–2014". www.minfin.gob.gt

- Municipalidad de Guatemala, Dirección de Catastro. 2012. “Documentación para inscripción y actualización de bienes inmuebles”. www.muniguate.com/images/2012/user01/0308/catastro.pdf
- Municipalidad de Guatemala, Dirección de Catastro y Administración del IUSI. 2009. “Requisitos para la inscripción de bienes inmuebles por aviso notarial y solicitud de actualización de información catastral”. www.muniguate.com/images/2012/user01/0308/catastro.pdf
- Nájera Colmenar, Julio Roberto. 2007. *Análisis jurídico de la Ley de Impuesto Único Sobre Bienes Inmuebles y los mecanismos de actualización al valor fiscal de bienes inmuebles a través de la práctica del avalúo que contempla dicho cuerpo normativo*. (Tesis Licenciatura). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Ojo con mi Pisto (blog) “Empresa cobró 25 por ciento de comisión por recaudar IUSI en Santiago Sacatepéquez”. Santiago Sacatepéquez, 26 de noviembre de 2013. <http://ojoconmipisto.com/empresa-cobro-25-por-ciento-de-comision-por-recaudar-iusi-en-santiago-sacatepequez>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala. 2014. www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home.html
- Proyecto FODECYT 041-2009. 2010. Evaluación del desempeño del Impuesto Único sobre Inmuebles. “Análisis crítico de las ventajas y las fragilidades del diseño tributario”. Ciudad de Guatemala. <http://iusiguatemala.blogspot.com/2010/05/que-es-el-iusi.html>
- Registro de Información Catastral, RIC. “Marco Legal del RIC”. Congreso Nacional de Administración de Tierras y Agrimensura, 26 de octubre de 2011. Guatemala. <http://es.slideshare.net/congresoatguate/7-uso-informacin-catastral-pot-cunoc>
- Registro de Información Catastral, RIC. 2014. www.ric.gob.gt

PERÚ

SAÚL BARRERA AYALA

De acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política, Perú es una república de gobierno unitario, representativo y descentralizado. Comprende un territorio de 1.285.215,60 km² y cuenta con una población de aproximadamente 30 millones de habitantes (datos de 2013), siendo el quinto país más poblado de América del Sur.

Está organizado en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. A la fecha existen 26 gobiernos regionales y 1.834 gobiernos locales, de los cuales 195 son municipios provinciales y 1.639 son municipios distritales. Los principales ingresos de los gobiernos locales provienen de las transferencias que realiza el Gobierno Nacional, mediante el fondo de compensación municipal y, en algunos casos, mediante Canon. Los ingresos de carácter tributario han sido establecidos por el ordenamiento jurídico vigente desde 1994,¹ el cual comprende una serie de tributos (ver tabla 9.1).

De todos los tributos señalados, el más difundido y de mayor recaudación es el impuesto predial, del que, en el año 2008, según datos de la Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía

¹A partir de la vigencia de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo 776.

TABLA 9.1
Tributos en nivel del gobierno local

Impuestos	Tasas	Contribuciones
Impuesto predial	Tasas por servicios públicos o arbitrios	Contribución especial por obra pública
Impuesto al patrimonio vehicular	Tasas por servicios administrativos o derechos	
Impuesto de alcabala	Tasa de estacionamiento vehicular	
Impuesto a las apuestas	Tasa de transporte público	
Impuesto a los juegos	Tasa de licencia de funcionamiento	
Impuesto a los espectáculos públicos no deportivos	Otras tasas	

FUENTE: Elaboración del autor con base en la Ley de Tributación Municipal.

y Finanzas, 1.136 gobiernos locales reportaron recaudación, seguido del impuesto de alcabala (621 gobiernos locales) y la tasa de arbitrios municipales (513 gobiernos locales).

En ese mismo año y según datos del mismo organismo, la recaudación del impuesto predial fue de 614,6 millones de nuevos soles (aproximadamente US\$198,3 millones), mientras que la recaudación total de todos los tributos municipales ascendió a S/2.318,7 millones (aproximadamente US\$747,9), lo que significa que la recaudación del impuesto predial representó el 26,5 por ciento de toda la recaudación tributaria municipal. El impuesto predial es el tributo local más aplicado y que mayores recursos aporta al financiamiento de los gobiernos locales en el país.

Una buena o mala regulación del impuesto predial tendría incidencia importante en los ingresos tributarios municipales; por esta razón, se debe dar importancia al fortalecimiento de su gestión y al mejoramiento de su marco normativo.

9.1 Antecedentes y descentralización

Antes de la vigente Ley de Tributación Municipal, aprobada en 1993, en Perú coexistían varios tributos que, de forma directa o indirecta, afectaban la propiedad predial. Estos impuestos eran los siguientes:

- Impuesto al valor del patrimonio predial, que gravaba el valor total de los predios del contribuyente.

- Impuesto a los terrenos sin construir, que gravaba los terrenos urbanos sin construir, considerándose como tales los que no hubieran sido construidos por lo menos en las dos terceras partes, y a los ubicados en zonas industriales que sólo tuvieran muros, tinglados y cobertizos.
- Impuesto al patrimonio personal, que gravaba el valor bruto acumulado de algunos bienes, entre los que se encontraban los predios.
- Impuesto sobre renta presunta de la casa habitación, que gravaba una presunta renta ficta equivalente al 6% del valor del predio, si estaba ocupado por su propietario.

Así, el propietario de un predio sin edificar debía pagar tres impuestos: el impuesto a los terrenos sin construir, el impuesto al valor del patrimonio predial y, en su caso, el impuesto al patrimonio personal. El propietario de un predio construido debía pagar dos impuestos: el impuesto al valor del patrimonio predial y el impuesto al patrimonio personal.

Adicionalmente, en ambos casos (existiera o no construcción) se podía aplicar también el impuesto sobre renta presunta de la casa habitación, cuando el propietario ocupaba el predio. Si el propietario era una empresa, en vez de este último impuesto se aplicaba el impuesto al patrimonio empresarial.

Así pues, hasta 1993 existía una variedad de tributos superpuestos que gravaban los predios; sin embargo, a fines de este mismo año el entonces Congreso Constituyente Democrático delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de modificar la legislación del sistema tributario de los gobiernos locales. Producto de dicha delegación, se emitió el Decreto Legislativo 776/1994 que aprobó la Ley de Tributación Municipal. Esta norma, bajo la consigna de racionalizar y simplificar el sistema tributario local, derogó los anteriores impuestos y pasó a regular el impuesto predial que se mantiene vigente hasta la fecha.

Por otro lado, el año 2002 se inició en Perú el proceso de descentralización con la promulgación de la Ley de Reforma Constitucional y de la Ley de Bases de la Descentralización, las cuales establecieron los lineamientos normativos para el desarrollo de la descentralización en el país. También se regularon la estructura orgánica, las competencias y los bienes y rentas de los gobiernos regionales y locales, los cuales fueron desarrollados en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27.867/2002) y en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972/2003). Asimismo, se impulsó la descentralización del Presupuesto de la República por medio de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28.056/2003).

Posteriormente, se normó la asignación de funciones, competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales, cuyos mecanismos e instrumentos se desarrollaron en la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales 28.273/2004. Esta norma estableció un proceso operativo relativamente sistemático – el Sistema de Acreditación Nacional – para el proceso de asignación de transferencias de competencias y funciones. Este proceso tenía como objetivo medir, mediante un sistema de información para la gestión pública descentralizada, la capacidad y desempeño de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar una transferencia ordenada y progresiva de competencias, funciones y recursos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Esta Ley fue reglamentada por el Decreto Supremo 080-2004-PCM, en el que se establecieron los requisitos que deben cumplir los gobiernos regionales y locales para acceder a las competencias y funciones materiales de transferencia.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el marco legal vinculado al proceso de descentralización de competencias y funciones hacia los gobiernos regionales y locales se desarrolló de forma desordenada, compleja y diversa. Así, por ejemplo, la acreditación de competencias y funciones exigía un exceso de requisitos, algunos de ellos innecesarios y enmarcados en un sistema poco claro. Además, según Herrera y Francke (2007), lo establecido en la normativa no fue traducido al plano práctico de forma que:

- a. algunas competencias y funciones fueron asignadas, mientras que otras no: por ejemplo, no se transfirieron a los gobiernos programas sociales, como el Programa de Asistencia Alimentaria (PRONAA);
- b. no todas las competencias fueron asignadas en los plazos y condiciones establecidas: por ejemplo, hubo fallas en la asignación de los planes piloto de municipalización de la gestión educativa y la prestación de los servicios básicos de salud;
- c. no se contempló la transferencia de los correspondientes recursos financieros, de personal, acervo documentario y activos físicos para poder acceder a las competencias y funciones transferidas de manera adecuada, tal como lo establecía la normativa.

Todo ello evidencia un proceso que ha mostrado cierta renuencia por parte de los sectores del gobierno central a descentralizarse. Actualmente, según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (2012), el proceso de descentralización ha entrado en una tercera etapa, en la que se remarcan los virajes que ha tenido dicho proceso en las últimas tres gestiones en el país. La presencia de constantes conflictos

sociales ha marcado la acción del Gobierno generando discordancias entre este y algunos gobiernos regionales y locales, a pesar de que diversos actores han manifestado voluntad de fortalecer la descentralización.

Por un lado, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha expresado al Poder Ejecutivo su respaldo al Estado y la democracia para la solución de los conflictos sociales. Del mismo modo, la Comisión de Descentralización viene implementando el Observatorio Parlamentario de la Descentralización y ha asumido la tarea de actualizar anualmente la denominada Brújula de la Descentralización,² con la finalidad de aportar instrumentos a sus labores parlamentarias y orientar las decisiones de los tres niveles de gobierno. Finalmente, es necesario indicar que la coincidencia entre la Presidencia del Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la mencionada Comisión responden a la necesidad de reimpulsar el proceso de descentralización y actualizar los consensos iniciales que dieron origen a la reforma para la descentralización.

Asimismo, USAID (2012) señala diversos aspectos que deben de ser mejorados en el proceso de descentralización, entre ellos podemos señalar los siguientes:

- *La reforma institucional para la gestión descentralizada.* El proceso de descentralización ha presentado deficiencias en la transferencia de funciones, de manera específica, en la provisión de recursos humanos y financieros y en el fortalecimiento de capacidades. Otro aspecto importante es que los alcances del rol rector de los sectores del Poder Ejecutivo, de las políticas nacionales y sectoriales aún se encuentran por definir, dado que en muchos casos existen vacíos en cuanto al alcance de funciones entre las instancias de Gobierno. Asimismo, los sectores del Poder Ejecutivo todavía no inician procesos de modernización y reforma de su estructura, organización, cultura y modos de gestión y coordinación con los gobiernos descentralizados, lo que, en términos prácticos, sólo permitiría una descentralización “sobre el papel”, mas no en lo que a acciones comprende.
- *El fortalecimiento de capacidades para la gestión pública descentralizada.* A partir de un análisis en la ejecución del gasto y cumplimiento de metas presupuestales, el fortalecimiento de capacidades sigue siendo una debilidad del proceso de descentralización y, en general, del

² Elaborado en 2009, es un texto orientador que presenta un conjunto de políticas priorizadas para profundizar en la reforma para la descentralización. El documento es resultado de un trabajo conjunto del equipo técnico del Proyecto USAID/PERÚ, ProDescentralización y diversos actores de los distintos niveles de gobierno, así como de la sociedad civil, involucrados en la dirección y desarrollo del proceso de descentralización. Disponible en: www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/5822/1/BVCI0005369.pdf.

funcionamiento del Estado. Es necesario incrementar los conocimientos y desarrollar las habilidades de los recursos humanos del Estado. El Gobierno Nacional y los gobiernos regionales y locales deben jugar un rol activo en el desarrollo de capacidades de gestión, mediante el fortalecimiento de sus cuadros técnicos en el marco de los procesos de reforma institucional que emprendan para hacer más eficientes sus gestiones.

- *Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal:* Se precisa que se hace necesaria una nueva propuesta de descentralización fiscal en la cual se considere como principal referente las responsabilidades de gasto que tienen los gobiernos regionales y locales. En ese sentido, se menciona que la metodología del “presupuesto por resultados” puede ser una herramienta que ayude a tal fin, para lo cual es necesario realizar algunos ajustes que permitan incorporar a los gobiernos regionales y locales en la formulación de programas estratégicos y determinación de metas.
- *La regionalización y ordenamiento territorial.* No se tiene registro de que existan avances respecto al proceso de regionalización; sólo iniciativas regionales cuya vinculación es básicamente económica, mas no de integración territorial. Es prioritario aprobar el Plan Nacional de Regionalización como instrumento orientador del proceso de integración que incorpore los avances e iniciativas existentes que provienen de los gobiernos descentralizados, así como las dinámicas de las ciudades y lineamientos que aporten elementos para la pronta adopción de una Ley de Ordenamiento Territorial. De manera complementaria, es indispensable que se acelere el proceso de demarcación territorial.
- *El desarrollo económico descentralizado.* No se cuenta con lineamientos generales de la política nacional para orientar la promoción del desarrollo económico por parte de los tres niveles de gobierno y para evitar la duplicidad de iniciativas.

Recientemente, a finales del año 2012, la Secretaría de Descentralización, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, propuso la aprobación del nuevo Plan de Descentralización para el período 2012–2016. Sin embargo, a día de hoy este plan aún no ha sido aprobado.

9.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución, la potestad tributaria es del Estado y se encuentra reservada para las siguientes entidades: Congreso de la República, Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Sin embargo, hay diferencias entre las competencias. Por ejemplo, los impuestos solamente pueden ser creados por el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, aunque para este último caso se requiere una delegación de facultades previa por parte del Congreso de la República.

Los gobiernos regionales y locales no tienen la potestad de crear, regular o exonerar impuestos, sean inmobiliarios o no. En cuanto a las tasas, solamente pueden ser creadas por los gobiernos regionales y locales, así como por el Poder Ejecutivo. Y en lo que se refiere a las contribuciones, únicamente los gobiernos regionales y locales tienen potestad para crearlas, pero siempre dentro de los límites que les sean fijados por Ley del Congreso.

En cualquier caso, la Constitución establece que la potestad tributaria debe ser ejercida cumpliendo los principios de reserva de ley, igualdad, respeto de los derechos fundamentales de la persona, así como que ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

El impuesto predial, específicamente, se encuentra regulado en los artículos 8 al 20 de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Legislativo 776/1994. Según esta regulación, el impuesto predial es aplicado por todos los gobiernos locales del país, los cuales no tienen ninguna posibilidad ni opción legal válida para modificarlo o regularlo. En ese sentido, la aplicación del impuesto predial resulta ser uniforme a nivel nacional. Otro tributo municipal que se encuentre relacionado con los predios es el impuesto de alcabala, que grava la transferencia de los predios urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito. Este tributo tiene las mismas características normativas del impuesto predial. Aparte de estos dos impuestos, no existe ningún otro tributo a nivel municipal que se relacione con la materia inmobiliaria.

9.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

De acuerdo con el marco constitucional y legal vigente, corresponderá al Congreso de la República o al Poder Ejecutivo, previa delegación de facultades por parte del primero, regular todos y cada uno de los elementos del impuesto predial, ya sea las alícuotas, base de cálculo, exenciones e inmuebles no afectos, entre otros aspectos.

Según la Ley de Tributación Municipal, será el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el responsable de aprobar los valores arancelarios de los terrenos y los valores unitarios de edificación, así como la tabla de depreciación, a partir de los cuales se determina el valor de los predios para efecto del cálculo del tributo.

Finalmente, serán los gobiernos locales los encargados de administrar el impuesto predial, para lo cual se les asignan, en su calidad de adminis-

TABLA 9.2*Entidades responsables de la regulación y gestión del impuesto predial*

Entidad	Responsabilidad
Congreso de la República – Poder Ejecutivo	Regular el marco legal del impuesto.
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Aprobar los valores de terreno y edificación, así como los porcentajes de depreciación aplicables para la determinación del impuesto.
Gobiernos locales	Gestión de la recaudación del impuesto. Desarrollo de las facultades de determinación, fiscalización, cobranza y ejecución.

FUENTE: Elaboración del autor con base en la Constitución Política y Ley de Tributación Municipal.

tración tributaria, las facultades de determinación, fiscalización, resolución, sanción y ejecución coactiva. Cabe mencionar que entre estas actividades están incluidas la valorización de los predios conforme a las disposiciones aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como la administración del catastro respecto de los predios ubicados en su circunscripción geográfica. Estas responsabilidades quedan resumidas en la tabla 9.2.

9.4 Diseño tributario

Hecho generador

Conforme a la ley peruana vigente, el impuesto predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, considerando como predios a los terrenos y a las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que formen parte de los mismos (Ley de Tributación Municipal, art. 8). En ese sentido, el valor de los predios se convertirá en el hecho económico sobre el cual incide este tributo. En la medida en que dicho valor es un hecho revelador de capacidad económica y contributiva, la norma tributaria busca afectar dicho valor económico a través del impuesto predial.

Es destacable que la norma peruana se orienta a gravar el valor total de los predios, comprendiéndose para ello no sólo el valor del suelo, sino también el de las edificaciones y construcciones que se levanten sobre el mismo. También se valorizan todos los predios que pueda tener una persona en un mismo distrito. En ese caso, se debe tener en cuenta que el impuesto es de ámbito distrital y su administración está a cargo de las municipalidades distritales. Sin embargo, las municipalidades provinciales también lo administran respecto de los predios que se encuentran

ubicados en los distritos donde no existe una municipalidad distrital. De esta forma, todas las municipalidades provinciales recaudan impuesto predial.

Sujeto pasivo

Son sujetos pasivos del impuesto predial las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza; precisando que, cuando no pueda ser determinada la existencia de los propietarios, son sujetos obligados al pago del impuesto los poseedores o tenedores a cualquier título, en calidad de responsables, supuesto sobre el que la norma señala que los poseedores o tenedores mantienen su derecho de exigir al propietario el reintegro del tributo pagado. También se establece que, en forma excepcional, los titulares de las concesiones asumirán la calidad de obligados al pago respecto de los predios que se les hubiesen entregado en concesión y durante el tiempo de vigencia del contrato.

Con relación a los predios sujetos a copropiedad, es decir, aquellos que pertenezcan a más de una persona, la ley dispone que todos los copropietarios son responsables solidarios del pago del tributo, siendo exigible a cualquiera de ellos la totalidad del impuesto. Asimismo, si no se informa de la situación de copropiedad del predio a la Administración Tributaria, esta podrá considerar como propietario solamente a uno de ellos, hasta que se cumpla con la declaración del porcentaje de propiedad que corresponde a cada copropietario.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Tributación Municipal, podrán ser propietarios de predios y, en consecuencia, constituirse en contribuyentes del impuesto predial, personas naturales, personas jurídicas, comunidades de bienes, patrimonios, sucesiones indivisas, fideicomisos, sociedades de hecho, sociedades conyugales u otros entes colectivos aunque estén limitados o carezcan de capacidad o personalidad jurídica.

En esa línea de ideas, si se concibe al deudor tributario como aquel sujeto que a criterio del legislador se encuentra obligado al pago en atención a su capacidad contributiva, también pueden serlo otros sujetos que, no siendo personas, pueden dar muestras de riqueza y, por tanto, estar en aptitud de contribuir con el sostenimiento del gasto público. En efecto, no solo las personas naturales o jurídicas, sean de derecho público o privado, pueden ser propietarias de predios, adquirir inmuebles o consumir bienes y servicios; también están en la misma posibilidad otros sujetos de derecho.

Como se advierte, la condición necesaria para ser sujeto pasivo de un impuesto no radica solo en la capacidad para ejercer derechos, sino en la exteriorización de riqueza, aquello que se llama capacidad tributaria. Por este motivo, consideramos que la interpretación de la ley respecto de

los sujetos obligados a pago no debería ser restrictiva, pues bajo dicho razonamiento, por ejemplo, no se consideraría como sujetos pasivos a los otros sujetos de derecho que también pueden ser pasibles de ejercer como propietarios de los predios afectos al impuesto. Un ejemplo de lo señalado podría ser el caso del concebido que, para la legislación peruana, es un sujeto de derecho aunque aún no se le considera como persona humana, y menos aún podría considerársele como persona jurídica.

Por otro lado, la ley también dispone que la obligación tributaria respecto al impuesto predial comience el primero de cada año, lo que obliga a la persona propietaria del predio a cancelar el impuesto en dicha fecha. En ese sentido, de efectuarse posteriormente la transferencia de propiedad del predio, la persona adquirente no se encontrará obligada a cancelar ningún monto por este tributo respecto al ejercicio correspondiente a la transferencia u otros anteriores; el único obligado será el propietario transferente. Sobre este punto han surgido algunos cuestionamientos. Se menciona, por ejemplo, que no resultaría razonable que una persona que transfiera su predio durante los primeros días de enero tenga que cancelar el total del impuesto, mientras que la persona adquirente no cancelará nada a pesar de tener la propiedad por casi todo el año. Debe reconocerse que la disposición en mención pueda resultar poco entendible y de difícil aceptación para cualquier ciudadano; sin embargo, puede entenderse también que la opción del legislador haya estado orientada en el sentido de otorgar simplicidad a la determinación del impuesto, pues de esta manera se evita agregar mayores complejidades para el cálculo del tributo, evadiendo el factor temporal en la determinación de su monto final. Por ello, la decisión del legislador pudo obedecer a un criterio práctico. En todo caso, los particulares podrían tratar eficazmente de encontrar entre ellos una solución equitativa para asumir la carga impositiva mediante acuerdos privados.

En el caso de las ventas con reserva de propiedad, en atención a que el vendedor seguirá siendo propietario del inmueble en tanto no se realice la condición suspensiva a la que se sujetó la transferencia,³ este seguirá siendo obligado al pago del tributo. Caso diferente es la transferencia de predios sujeta a condición resolutoria, en cuyo supuesto el adquirente tendrá la condición de propietario, situación que se mantendrá hasta que no se produzca el supuesto acordado por las partes, momento en el cual la propiedad retornará al propietario primigenio.

³ Se debe tener presente que la transferencia de predios no sólo se produce como consecuencia de un contrato de compra venta; el Código Civil reconoce otros mecanismos jurídicos que pueden ser empleados, entre ellos, la donación, la permuta y la dación en pago. Incluso, podrían emplearse actos jurídicos no regulados expresamente, como los llamados contratos atípicos.

Base de cálculo

La base imponible del impuesto predial es el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital. Esto significa que, cuando un contribuyente debe pagar el tributo por varios predios, no se realiza una determinación individual por cada predio, sino que se toma en conjunto el valor de todos los predios, y es sobre la suma total obtenida sobre la que se procede a efectuar la liquidación del monto a pagar. Sólo procede efectuar determinaciones individuales si cada uno de los predios se encuentra ubicado en distintas circunscripciones distritales.

Por otro lado, las administraciones tributarias de los gobiernos locales no cuentan con autonomía para cuantificar el valor de los predios, pues tienen que sujetarse a un marco normativo que es aprobado anualmente por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En efecto, el segundo y tercer párrafos del artículo 11 de la Ley de Tributación Municipal establece que:

A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplicarán los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones, CONATA, y aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente de acuerdo a la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones y de acuerdo a lo que establezca el reglamento, y considerando una depreciación de acuerdo a su antigüedad y estado de conservación. Dicha valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte de la Municipalidad respectiva.

De esta manera, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe aprobar y poner en vigencia tres documentos en carácter anual,⁴ a saber: (i) los valores arancelarios de los terrenos; (ii) los valores de las edificaciones; y (iii) las depreciaciones de las construcciones.

Asimismo, en el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, se precisa que el valor de los mismos será estimado por la municipalidad distrital respectiva o, en su defecto, por el contribuyente, tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características. En la tabla 9.3 pueden verse los valores arancelarios aprobados para el año 2014.

⁴ La aprobación de todas estas tablas recae en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la medida en que CONATA fue absorbido por esta entidad.

TABLA 9.3*Ejemplo de resoluciones sobre los valores arancelarios*

Norma	Alcance
Resolución Ministerial 275-2013-VIVIENDA	Aprueban listados de valores oficiales que contienen los valores arancelarios de terrenos urbanos de los centros poblados menores ubicados en el territorio de la República, vigentes para el ejercicio fiscal 2014.
Resolución Ministerial 276-2013-VIVIENDA	Aprueban planos prediales que contienen los valores arancelarios de terrenos de las áreas urbanas de los distritos comprendidos en las regiones Amazonas, Arequipa, Lambayeque, Lima (Provincias) y Puno, vigentes para el ejercicio fiscal 2014.
Resolución Ministerial 277-2013-VIVIENDA	Aprueban planos básicos de valores oficiales que contienen los valores arancelarios de terrenos de las áreas urbanas de Lima metropolitana, vigentes para el ejercicio fiscal 2014.
Resolución Ministerial 279-2013-VIVIENDA	Aprueban listados de valores oficiales que contienen los valores arancelarios de los terrenos rústicos ubicados en el territorio de la República, vigentes para el ejercicio fiscal 2014.

FUENTE: Elaboración del autor con base en la legislación vigente.

En el caso de los aranceles de terrenos, a través de Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se aprueban los valores unitarios oficiales de edificaciones. La resolución diferencia las edificaciones levantadas en Costa, Sierra y Selva, estableciendo las partidas por metro cuadrado para las estructuras (muros, columnas y techos), acabados (pisos, puertas y ventanas, revestimientos y baños) e instalaciones eléctricas y sanitarias.

La depreciación se determinará de acuerdo a los usos predominantes, y en función al estado de conservación (muy bueno, bueno, regular, malo). Las tablas respectivas diferencian la depreciación para las siguientes tipologías: (i) casas habitación y departamento para viviendas; (ii) tiendas, depósitos, centros de recreación o esparcimiento, clubes sociales o instituciones; (iii) edificios y oficinas; y (iv) clínicas, hospitales, cines, industrias, colegios y talleres.

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley de Tributación Municipal ha previsto que, si en un determinado ejercicio no se publican los valores arancelarios de los terrenos y construcciones, se actualizará el valor de la base imponible del año anterior como máximo en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

Esta situación se presentó para la determinación del impuesto predial correspondiente a 2002, año en que, a través del Decreto Supremo 012-2002-EF, del 18 de enero de 2002, modificado por el Decreto Supremo 024-2002-EF, del 16 de febrero de 2002, se dispuso que la base imponible del impuesto predial sería la determinada en el ejercicio 2001 incrementada en un 2 por ciento. Esta situación se dio como consecuencia de que las Resoluciones Ministeriales que aprobaron los planos básicos arancelarios de terrenos urbanos en la Provincia de Lima y Provincia del Callao, y en diversos departamentos del país, y los valores unitarios oficiales de edificación para la Costa, Sierra y Selva, respectivamente, fueron declaradas nulas. En ese sentido, al no haberse dado una publicación válida dentro del plazo fijado por la Ley de Tributación Municipal, en este caso 31 de octubre de 2001, correspondió sólo actualizar la base imponible en el mismo porcentaje en que se incrementó la UIT.

Sobre la manera como la Ley ha regulado la base imponible del impuesto predial se pueden realizar un par de observaciones. La primera es que la norma peruana ha optado por un tipo de valuación oficial en la que es el Estado el que fija los valores de las características de los predios, ya sean las construcciones o los terrenos. Además, estos parámetros de valores oficiales no son elaborados por los niveles de gobierno local, sino por una entidad de nivel nacional. La segunda es que se observa en forma constante que los parámetros de valores oficiales se encuentran muy alejados del valor real del mercado. En promedio, los avalúos representan sólo el 30 por ciento del valor de mercado, afectando con eso los ingresos de los gobiernos locales. Además, los hechos han demostrado que la forma en que se fijan los valores es inadecuada y obsoleta.

No hay incentivo alguno para que dicho ministerio actualice los avalúos con base en el valor de mercado de los inmuebles, por lo que resultaría necesario replantear la forma de valuación de los predios para fines tributarios, buscando mecanismos que permitan a los actores directos, como son los gobiernos locales, participar en mayor medida en dicha labor, y alternativas que posibiliten acercar en forma gradual y permanente la valuación oficial al valor real de los inmuebles.

Alícuotas/tasas

En lo que respecta a las tasas o alícuotas del impuesto predial, los legisladores han optado por establecer una escala acumulativa y progresiva, es decir, se aplica por cada tramo de la base imponible una determinada tasa que se va elevando a medida que el valor del tramo sea mayor (ver tabla 9.4). Asimismo, cada tramo de valor ha sido establecido en función a la UIT, que varía anualmente. El sistema busca gravar más a aquellos

TABLA 9.4
Base imponible y tasas del impuesto predial

Tramo autoavalúo		Alícuota
Hasta 15 UIT	Hasta S/57.000 (US\$ 20.357)	0,2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	Más de S/57.000 (US\$ 20.357) y hasta S/228.000 (US\$81.428)	0,6%
Más de 60 UIT	Más de S/228.000 (US\$81.428)	1,0%

FUENTE: Ley de Tributación Municipal, artículo 13.

NOTA: El valor de la UIT para 2010 era de S/3.800,00 (Decreto Supremo 304-2013-EF).

contribuyentes cuyos predios ostenten mayor valor, pues ese mayor valor sería un indicador de una mayor capacidad contributiva. Es de resaltar que dichas tasas se han mantenido vigentes desde el 1 de enero de 1994.

Es oportuno mencionar que las municipalidades no tienen competencia para establecer alícuotas diferentes, pero la ley las faculta para que establezcan un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto.

No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

La potestad de desgravar viene a constituir la consecuencia del poder de gravar de que goza el Estado. Con las inafectaciones y exoneraciones, el legislador procura cumplir ciertos objetivos de política fiscal, económica y social.

Lamentablemente, en el caso del Perú, aun tratándose de los impuestos municipales, la mayoría de las veces las inafectaciones, exoneraciones y demás beneficios tributarios son aprobados por el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo, previa delegación de facultades, sin tener en cuenta la opinión de los gobiernos locales y sin un mayor análisis técnico ni evaluación del impacto de la medida. Por ello, la regulación ha sido muy desordenada y no se puede identificar en la misma un horizonte o idea clara de la finalidad del beneficio.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Tributación Municipal, son amplias las categorías sujetas a la inafectación del impuesto predial, e incluyen a:

- a. los gobiernos central, regionales y locales, excepto los predios que hayan sido entregados en concesión por el Estado durante el tiempo de vigencia del contrato;
- b. los gobiernos extranjeros, en condición de reciprocidad, así como los predios de propiedad de los organismos internacionales que les sirvan de sede;

- c. las sociedades de beneficencia, siempre que se destinen a sus fines específicos;
- d. las entidades religiosas, siempre que se destinen a sus fines específicos;
- e. las entidades públicas destinadas a prestar servicios médicos asistenciales;
- f. el Cuerpo General de Bomberos, siempre que el predio se destine a sus fines específicos;
- g. las Comunidades Campesinas y Nativas, de la Sierra y Selva, con excepción de las extensiones cedidas a terceros para su explotación económica;
- h. las universidades y centros educativos;
- i. las concesiones en predios forestales del Estado dedicados al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y en las plantaciones forestales;
- j. los predios cuya titularidad correspondan a organizaciones políticas;
- k. los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones de personas con discapacidad reconocidas por el Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS);
- l. los predios cuya titularidad corresponda a organizaciones sindicales;
- m. los clubes departamentales, provinciales y distritales, constituidos conforme a ley, así como la asociación que los representa, siempre que el predio se destine a sus fines institucionales específicos.

Asimismo, se han contemplado los siguientes beneficios adicionales:

- a. Deducción del 50 por ciento de la base imponible a predios rústicos destinados y dedicados a la actividad agraria, siempre que no se encuentren comprendidos en los planos básicos arancelarios de áreas urbanas, así como los predios urbanos donde se encuentran instalados los sistemas de ayuda a la aeronavegación, siempre y cuando se dediquen exclusivamente a este fin.
- b. Deducción de cincuenta Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a la base imponible, cuando el predio está a nombre de pensionista o de su sociedad conyugal. El uso parcial del inmueble con fines productivos, comerciales y/o profesionales, con aprobación de la municipalidad correspondiente, no afecta la aplicación del beneficio. El ingreso bruto que recibe debe estar constituido por una pensión que no exceda 1 UIT mensual.

Distribución y aplicación de recursos

En principio, se debe señalar que los ingresos que obtienen los gobiernos locales como producto de la recaudación del impuesto predial, constituyen ingresos ordinarios, estando en la posibilidad de ser destinados a financiar las actividades identificadas como convenientes. Solamente se establece en el artículo 20 de la Ley de Tributación Municipal que el 5 por ciento de la recaudación se debe destinar exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital, así como las acciones que se realicen para reforzar la gestión y mejorar la recaudación del impuesto predial. Asimismo, se dispone que el 0,3 por ciento de la recaudación se transfiera al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para financiar la labor de valuación de los aranceles de los terrenos, los valores unitarios de edificación y las tablas de depreciación.

9.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

En Perú, el catastro presenta características particulares, pues no corresponde totalmente a un único modelo dentro de la clasificación establecida, sino que se disgrega según sus actividades internas de acuerdo a una normativa particular, distorsionando así la finalidad principal inherente a cada modelo catastral. La tabla 9.5 ilustra estas particularidades, según los diversos aspectos del Catastro son administrados por diferentes organismos.

El modelo disperso de organización presentado no permite contar con un sistema catastral debidamente articulado entre las finalidades fiscales (tributarias), registrales y de base de datos de inmuebles.

- A nivel del gobierno central, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece los valores para la aplicación de los impuestos relativos a la propiedad inmobiliaria; pero la inscripción de los predios se realiza ante el Registro de la Propiedad Inmueble, dependiente de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), entidad adscrita al Ministerio de Justicia.
- Los relativos a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) son administrados localmente por los municipios, principalmente a partir de información declarativa, en la medida en que se cuente con convenio con la SUNARP. En caso contrario, la determinación del tributo es efectuada en función de lo declarado por el contribuyente ante la propia municipalidad. Sin embargo, no se emplea para tal

actividad la información catastral levantada, la cual se emplea exclusivamente para la fiscalización del impuesto.

- En lo que respecta a la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad Inmueble, y la relación del Catastro y los organismos competentes en materia cartográfica, se presenta una duplicidad de funciones, toda vez que Registros Públicos y algunas municipalidades distritales generan bases cartográficas propias. Asimismo, diversas entidades del gobierno central, como el Instituto Geográfico Nacional (IGN); el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP), entre otros, repiten estas funciones que, dada la especialización requerida, representan un alto costo de inversión.

Ello ha originado que las diferentes localidades a nivel nacional convivan con diferentes situaciones: municipios sin catastro, catastros incipientes, catastros en desarrollo y catastros altamente tecnificados. El grado de avance dependerá de los recursos con que cuente cada municipio y de su capacidad de gestión a partir del entendimiento de que el catastro no sólo es una herramienta para fines fiscales, sino también una plataforma de información territorial indispensable para el desarrollo territorial.

Si bien se publicó la Ley del Sistema Nacional del Catastro Integrado 28.294/2004, con la finalidad de establecer estándares para las diversas entidades generadoras de catastro, y para promover su vinculación con el Registro de la Propiedad, sus alcances sólo permitirán regular una futura integración entre dichas entidades, cuya acción se materializaría a través del Consejo Nacional de Catastro, en su calidad de órgano rector en la materia. Sin embargo, los catastros locales fueron excluidos de dicha integración, ya que son competencia directa de las municipalidades distritales.

En conclusión, a diferencia de otros modelos catastrales, como el español, por ejemplo, que concentran las funciones en materia catastral en una única entidad de alcance nacional o local con fines multifinalitarios, el modelo catastral peruano no favorece el establecimiento de una única entidad destinada exclusivamente a realizar funciones catastrales, sea esta de nivel local, regional o nacional, pues el marco legal vigente promueve la disgregación de las funciones mencionadas en diversas entidades de los distintos niveles de gobierno, de modo tal que el “catastro” de cada organismo es empleado como un mecanismo para cumplir con las funciones y fines que le han sido asignadas a cada entidad. Dicho de otro modo, se promueve que la labor catastral sea considerada como una función más a desarrollar en cada entidad, lo cual es causa de duplicación de esfuerzos.

TABLA 9.5
Catastro urbano

Actividad	Normativa	Finalidad principal	Entidad responsable
1 Levantamiento de información	Ley 27972/2003, Ley Orgánica de Municipalidades, arts. 74 y 79; Organización de espacio físico y uso de suelos. Decreto Legislativo 776/1994, Ley de Tributación Municipal, art. 20.	Fiscal, destinada a reforzar la gestión tributaria y financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital.	Municipalidades del país.
2 Valorizaciones	Decreto Legislativo 776/1994, Ley de Tributación Municipal, art. 11.	Sustento de la actualización de valores arancelarios de los terrenos, para su aplicación por municipalidades.	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
3 Registro de la propiedad	Ley 26366/1994, Ley de Creación del Sistema de Nacional de Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). ¹	De registro, para efectos de seguridad jurídica y fines civiles.	Ministerio de Justicia (SUNARP).
4 Cartografía	Normativa diversa.	Cumplimiento de funciones establecidas en la Ley, por ejemplo, el proceso de formalización de la propiedad informal (COFOPRI). ²	Municipalidades, COFOPRI, SUNARP, Instituto Geográfico Nacional, entre otros.
	Normativa diversa.	Cumplimiento de fines para el cual fue creada la empresa privada o pública.	Empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, de distribución eléctrica, de servicios de saneamiento, de agua y desagüe del interior del país.

FUENTE: Elaboración del autor con base en la normativa vigente.

¹ Superintendencia Nacional de Registros Públicos.

² Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

Valuación de inmuebles

La valuación de inmuebles puede ser realizada de dos maneras:

- a. El propio contribuyente realiza una autovaluación tomando en cuenta los valores arancelarios de los terrenos urbanos y rústicos, los valores unitarios de edificación y la depreciación, aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El contribuyente registra la valuación del predio en una declaración jurada que debe ser presentada ante la respectiva municipalidad. Esta declaración contiene la autoliquidación del impuesto y es una modalidad manual.
- b. La municipalidad realiza la valuación de los predios tomando en cuenta los valores arancelarios de los terrenos urbanos y rústicos, valores unitarios de edificación y la depreciación, aprobadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A continuación, emite una declaración jurada mecanizada, la cual también contiene la autoliquidación del impuesto. Muchas veces esta valuación se realiza en forma estandarizada y masiva, con soporte de programas informáticos. Posteriormente, la declaración jurada mecanizada es notificada al domicilio fiscal del contribuyente. Si el contribuyente no presenta objeciones ni reclamos dentro del plazo que tiene para pagar el impuesto al contado (el último día hábil de febrero de cada año), se considera que ha sido aceptada por el contribuyente.

Facturación del impuesto

La emisión del impuesto se produce después de que se haya presentado la declaración jurada, ya sea en forma manual o mecanizada. A diferencia de otros impuestos, en el caso del impuesto predial la administración tributaria ya suele contar de antemano con la información relacionada con los predios (área de terreno y construcciones), bien sea porque se encuentra registrada en algún soporte informático de la municipalidad (lo que no implica que necesariamente se encuentre actualizado, sobre todo en lo referente a las construcciones), bien haya sido obtenida como producto de algún intercambio de información con otra entidad pública o privada.

Contar con un nivel de información facilita la labor de la administración tributaria, pues se evita el trabajo de obtenerla o de generar presunciones tributarias para dicho efecto. Luego, corresponde procesar dicha información con el fin de determinar de manera adecuada el importe tributario que debe ser cancelado.

La emisión del impuesto predial suele darse a inicios de año, entre los meses de enero y febrero, en campañas que suelen denominarse Campaña de Declaración Masiva del impuesto predial. Para el éxito de la emisión existen dos actividades cruciales: por una parte, la tarea de impresión de las cuponeras del impuesto predial, las cuales contienen la declaración mecanizada y la liquidación del tributo; y, por otra, la tarea de notificar todas las cuponeras a los contribuyentes del distrito.

Ambas tareas, impresión y notificación de cuponeras, se suelen tercerizar a empresas privadas de cada rubro de servicio (impresión y correo). Sin embargo, se debe señalar que la labor de notificación es la que presenta mayores debilidades, pues las empresas privadas ejecutan la notificación de las cuponeras de manera similar a la que practican en el caso de los recibos de los servicios de telefonía, luz, agua, entre otros. La diferencia radica que en estos últimos casos la constancia de la recepción de los recibos no reviste de mayor problema legal, pues su notificación tiene por objetivo poner en conocimiento del deudor la existencia de una deuda por un servicio. En cambio, en el caso de la cuponera del impuesto predial, al tener carácter tributario, exige determinadas formalidades para que su notificación sea considerada válida y pueda tener efecto legal para la continuación del procedimiento en caso de impago. En ese sentido, muchos procedimientos de cobranza se ven suspendidos o afectados por los errores cometidos en la notificación inicial. Por otro lado, si la municipalidad asume directamente esta labor con su propio personal, los costos de la recaudación del impuesto se ven incrementados. Este es un problema actual que tienen las municipalidades vinculado a la emisión del impuesto predial.

Recaudación y cobro del impuesto

Una vez notificada la cuponera del impuesto predial y vencido el plazo de pago,⁵ la administración se encuentra facultada para emitir y notificar una orden de pago, que es un acto de la administración tributaria mediante el cual se exige el pago de la deuda tributaria que previamente ha sido autoliquidada.

En razón de la autoliquidación, el contribuyente no puede detener la exigencia de su pago a través de una impugnación. Asimismo, habiéndose notificado debidamente la orden de pago sin que se haya producido la cancelación de la deuda, la administración tributaria tiene la facultad de iniciar el correspondiente procedimiento de ejecución coactiva.

⁵ El vencimiento para el pago al contado del impuesto es el último día hábil del mes de febrero; y, en el caso del pago fraccionado, el último día hábil de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre.

Este procedimiento, a diferencia de la administración tributaria nacional, no se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado del Código Tributario, sino por una norma especial aprobada específicamente para el caso de los gobiernos locales, denominada Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva 26.979/1998.

El titular del Procedimiento de Ejecución Coactiva es el Ejecutor Coactivo, que es un funcionario con dedicación exclusiva. Solamente él tiene la potestad de llevar adelante la ejecución coactiva. El procedimiento se inicia con la emisión y notificación de una resolución de ejecución coactiva mediante la cual se informa de la deuda impagada, otorgándose un plazo de siete días hábiles para que pueda ser cancelada; en caso contrario, se procede a la afectación del patrimonio del deudor a través de las distintas medidas cautelares: (i) embargo en forma de depósito; (ii) embargo en forma de intervención en la información; (iii) embargo en forma de intervención en la recaudación; (iv) embargo en forma de intervención en la administración; (v) embargo en forma de retención; y (vi) embargo en forma de inscripción.

De persistir el impago de la deuda se procede entonces a la ejecución del patrimonio del deudor afectado con alguna medida de embargo. Finalmente, el contribuyente tiene la posibilidad de solicitar ante las autoridades jurisdiccionales la revisión del procedimiento de ejecución coactiva.

9.6 Evaluación del desempeño del impuesto

En Perú, el total de recursos de las municipalidades ha pasado de S/20.700 millones en el año 2009 (US\$6.800 millones) a S/28.900 millones (US\$10.700 millones) para el año 2013, lo que ha representado un incremento del 39,69 por ciento. Asimismo, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria ha pasado de S/1.200 millones (US\$0,407 millones) a S/2.300 millones (US\$0,855 millones) incrementándose en más de 100 por ciento (ver tabla 9.6).

A pesar del importante incremento en recaudación, la participación del impuesto con respecto al total de recursos municipales no ha variado significativamente, pues en dicho período solamente ha crecido en dos puntos porcentuales aproximadamente. Esta situación puede explicarse desde dos puntos de vista:

- En términos absolutos, es importante señalar que el incremento del impuesto predial se debe principalmente a las políticas de incentivos a la mejora de la recaudación de este tipo de impuestos, los esfuerzos por parte del gobierno central y el aumento del presupuesto destinado a ello.

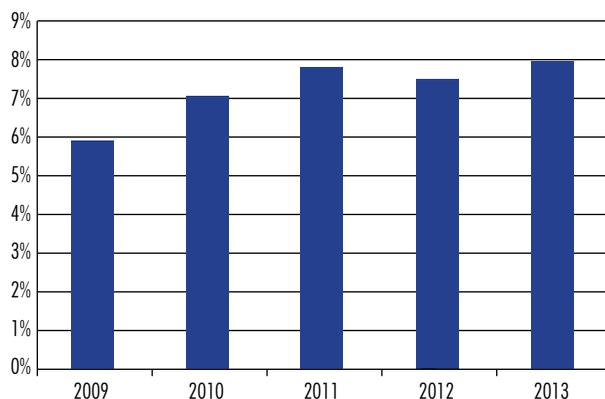
TABLA 9.6*Participación del impuesto predial sobre el total de ingresos municipales*

Año	2009	2010	2011	2012	2013
Predial (S/.)	1.228.111.056	1.479.553.406	1.685.291.606	2.021.437.218	2.308.574.805
Total recursos (S/.)	20.695.880.588	20.936.495.766	21.313.836.316	27.217.404.109	28.910.407.120
% de participación	5,93%	7,07%	7,91%	7,43%	7,99%

FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable.

- En términos relativos, la menor participación de este impuesto se debe principalmente al efecto que han tenido los precios internacionales de los metales, razón por la cual las transferencias por Canon (retribución por la explotación de recursos naturales, en especial los recursos provenientes de la minería) se han venido incrementando significativamente sobre los demás tipos de ingresos municipales. La evolución de la participación del impuesto se puede apreciar en la figura 9.1.

Haciendo un análisis con base en 22 municipalidades de Perú, se puede apreciar que dentro de las variables que posiblemente han influido en el mejor desempeño de las municipalidades está el incremento de inmuebles en áreas urbanas. Por otro lado, gracias a las últimas políticas y planes aplicados por el Estado se ha ido solucionando el incumplimiento de pago de impuestos y han disminuido la evasión, así como una cantidad considerable de las trabas legales.

**9.1 Evolución de la participación del impuesto predial en los ingresos (%)**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

9.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

En los últimos años, en Perú se ha venido aplicando un Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), la cual es una herramienta del Ministerio de Economía y Finanzas que mejora el desempeño administrativo y manejo económico de las municipalidades a nivel nacional.

El PI es un instrumento de presupuesto por resultados, cuyo objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad. Su operación implica una transferencia condicionada de recursos financieros, adicionales al presupuesto institucional de las municipalidades, por el cumplimiento oportuno de metas que deben alcanzar en un período de tiempo determinado. Estas metas están orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de la política de mejora en la calidad del gasto.
- Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios.
- Mejorar la provisión de servicios públicos.
- Prevenir riesgos de desastres.

El PI está diseñado para que puedan participar las 1.838 municipalidades a nivel nacional, las cuales no tienen necesidad de presentar requisitos como, por ejemplo, formularios o solicitudes. Creado a través de la Ley 29.332/2009, el PI fue modificado mediante Decreto de Urgencia 119-2009 e incorporado en la Ley del Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013. Actualmente, busca promover tanto la mejora de la gestión como la modernización municipal. Para el año 2013, mediante Decreto Supremo 002-2013-EF, se aprobaron los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del PI. En la figura 9.2 se detallan los instrumentos normativos utilizados por el PI en cada una de sus etapas.

Cada año se determina mediante Resolución Ministerial el monto máximo que cada municipalidad puede obtener si cumple con el 100 por



9.2 Instrumentos normativos del Plan de Incentivos (PI)

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público.

ciento de sus metas. En caso de que el cumplimiento de las metas sea parcial, el monto a transferir será proporcional a dicho cumplimiento, según el informe de evaluación elaborado por los sectores involucrados, que son: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ministerio del Ambiente; Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Ministerio del Interior; Contraloría General de la República; y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Los recursos no distribuidos a las municipalidades que no alcanzaron la totalidad de sus metas son destinados a formar parte de una bolsa de recursos que se distribuye entre las municipalidades que cumplieron el 100 por ciento de sus metas evaluadas en el año.

De esta forma, el Ministerio de Economía y Finanzas transfiere la totalidad de los recursos destinados a los Incentivos Municipales. Como resultado, las municipalidades que cumplen sus metas al cien por cien reciben un bono adicional como premio a su excelente desempeño. Los recursos del PI se deben destinar exclusivamente al cumplimiento de los objetivos del PI señalados en el artículo 12 del Decreto Supremo 002-2013-EF, ya mencionados anteriormente.

Resulta importante destacar que el PI establece, de forma expresa, que se debe alcanzar una determinada meta de recaudación del impuesto predial para el caso específico de cada municipalidad. De esta manera, cada año, las municipalidades conocen cuál es el monto de recaudación que deben lograr para cumplir con su meta. Como debilidad de este plan, se debe señalar que al momento de establecerse la meta sólo se toma en cuenta la recaudación histórica de los años anteriores, pero no se pondera la emisión anual del impuesto que se genera cada año, lo cual puede provocar distorsiones al momento de establecer la meta.

En relación a la administración tributaria, desde fines de los años 1990 varias municipalidades provinciales, con la finalidad de mejorar y fortalecer la recaudación de sus ingresos tributarios, crearon organismos públicos descentralizados cuya función específica era recaudar los tributos municipales, asignándoles para dicho fin autonomía administrativa, económica y financiera.

El primer Servicio de Administración Tributaria (SAT) que se creó fue el SAT de Lima (1996), pero luego siguieron los SAT de Trujillo, Ica, Huancayo, Cajamarca, Ayacucho y Tarapoto. La creación de los SAT permitió especializar la gestión tributaria municipal y, en todos los casos, incrementar de manera importante la recaudación de los tributos municipales. De acuerdo con una investigación realizada por la Agencia de Cooperación Alemana, se concluye que al modelo de los SAT se le adscriben cuatro importantes ventajas:

- Primero, se supone que debido a su organización y autonomía, los SAT tienen incentivos de trabajar de forma más eficaz y eficiente que las administraciones tributarias tradicionales.
- Segundo, existe la expectativa de que una administración más transparente y con mayor orientación hacia el contribuyente tenga efectos positivos sobre la legitimidad del sistema tributario.
- Tercero, se considera que los SAT pueden constituirse en polos de innovación en el sistema tributario de Perú.
- Cuarto, se piensa que bajo ciertas condiciones el modelo SAT sería transferible a otras ciudades de Perú y a otros países.

En cuanto a los desafíos pendientes respecto de la gestión municipal, es posible mencionar los siguientes:

- Sostenibilidad económica. Es importante promover que los gobiernos locales sean capaces de mejorar su capacidad económica y, con ello, disminuir su dependencia de transferencias del gobierno central. En este punto podría sugerirse analizar la posibilidad transferir a los gobiernos locales la capacidad de administrar diversos impuestos que ya existen.
- Generar modelos de gestión municipal. Actualmente, no existe un modelo estándar porque el modelo lo impone cada alcalde. La idea sería elaborar un modelo en función a una clasificación bien definida, no obstante la complejidad de escoger los criterios de clasificación.
- Generar en las ciudades más grandes del país acuerdos para que la gestión tributaria municipal recaiga en una sola entidad. Por ejemplo,

en la ciudad de Lima, con 8 millones de habitantes, existen 42 municipalidades distritales, cada una de ellas con su propia administración tributaria local, algunas con tasas de morosidad mayores del 80 por ciento. A fin de mejorar la gestión tributaria, el SAT de Lima, a través de convenios, podría asumir la tarea de recaudación de cada una de las municipalidades. Lo mismo podría ocurrir con otras ciudades donde existan SAT. Esto implicaría acuerdos entre los actores políticos.

Referencias bibliográficas

Decreto Supremo 156-2004-EF. Texto único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.

Herrera, Pedro, y Pedro Francke. 2007. *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

USAID. 2013. “Proceso de descentralización: balance y agenda a julio de 2012”. Proyecto USAID–Perú Prodescentralización.

URUGUAY

ROSARIO CASANOVA

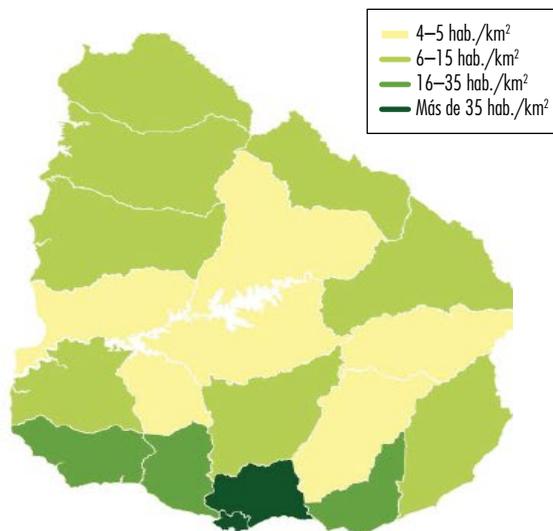
La República Oriental del Uruguay tiene una superficie de 176.215 km² y una población en 2011 de 3,300 millones de habitantes, con una densidad poblacional de 18,65 hab/km², concentrando el 94,66 por ciento de la población en las zonas urbanas.

El país está conformado como un estado unitario republicano, con un sistema de gobierno que conforma un modelo democrático mixto y con descentralización territorial en 19 departamentos, los cuales tienen atribuciones y cometidos que les son propios. Como tercer nivel de gobierno, desde octubre del año 2009 y a través de la Ley 18.567/2009, cuenta con un sistema descentralizado en el interior de cada uno de estos departamentos que hasta el momento está conformado por 89 municipios.

Uruguay posee una larga historia en lo que a tributación inmobiliaria se refiere, particularmente por disponer de un catastro que cubre la casi totalidad de las parcelas del país, y cuya actualización es permanente.

En lo que refiere a los indicadores socioeconómicos, según datos de Francisco Antelo,¹ Uruguay presentó en el año 2013 un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$53.646 millones, lo que implica un PBI per cápita de

¹ Ver www.economiaclara45.blogspot.com.



10.1 Densidad de población en Uruguay, año 2011

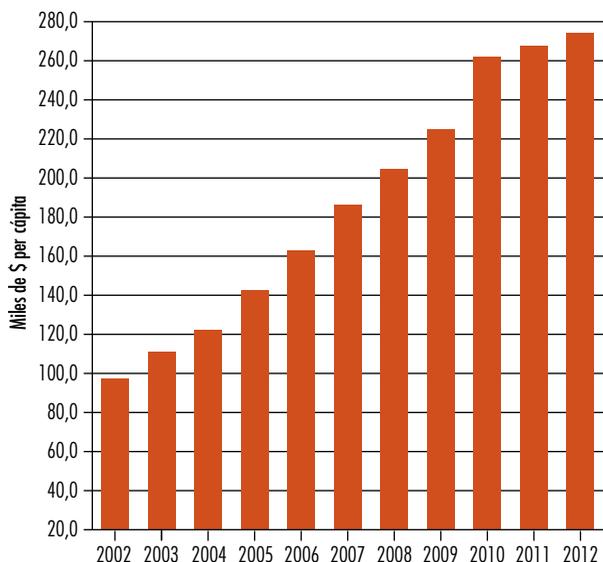
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). 2011. Informe de datos del Censo de 2011. www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html.

TABLA 10.1

Recaudación del gobierno central, 2011 (Valores en pesos uruguayos)

Clasificación económica	2011	2012
Total	211.629	234.718
Ingresos tributarios	189.838	213.480
Impuestos directos	63.435	71.972
Impuestos indirectos	123.016	137.815
Tasas	3.387	3.694
Contribuciones a la Seguridad Social	—	—
Ingresos no tributarios	13.091	14.015
Transferencias corrientes	6.011	4.290
Contribuciones figurativas	2.379	2.665
Otros ingresos varios	310	268

FUENTE: Contaduría General de la Nación (CGN). Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Tomo 2. Ejercicio 2011. https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/c/121/1/innova.front/rendición_de_cuentas.html.



10.2 Evolución del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita

Fuente: Banco Central del Uruguay, Sección de Estadísticas y Estudios. www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx.

US\$15.814, con un crecimiento económico anual promedio de un 4,5 por ciento. En este mismo año, el consumo interno fue importante, con un crecimiento del 5,1 por ciento; la inversión pública creció un 17 por ciento y la privada solamente un 1,5 por ciento. Se comprobó que todos los sectores crecieron salvo el de la construcción, que tuvo una disminución del 4,3 por ciento.

En lo que refiere a la carga tributaria nacional en el año 2013 fue del orden del 26,3 por ciento del PIB, lo que corresponde a US\$7.500 millones o US\$2.200 per cápita en 2012, como puede verse en la figura 10.2.

En lo referente a los ingresos medios mensuales por hogar, tal como se muestra en la figura 10.3, el departamento que tiene la población con mayores ingresos promedio y correspondiente al 20 por ciento más rico es Montevideo, con un promedio de US\$3.000 mensuales; mientras que los departamentos de Durazno, Cerro Largo y Rivera son los que tienen hogares con los menores ingresos promedio mensuales, del orden de US\$400.

A nivel de los indicadores internacionales, Uruguay tiene un coeficiente Gini de 0,384 y cuenta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,792 en 2013. En el total del país se observa que para los años 2010, 2012 y 2013 la estimación puntual del índice de Gini fue de 0,453, 0,379 y 0,384, respectivamente.

10.1 Antecedentes y descentralización

Uruguay, por su escala territorial y su nivel económico, podría contar con un adecuado abordaje de las políticas territoriales en lo referente a la tributación inmobiliaria. Las características geográficas del país, así como su larga trayectoria en el registro territorial de sus inmuebles, han propiciado que sea un país donde se conozca su territorio y se puedan tener claramente identificados tanto sus inmuebles como el valor de los mismos. Sin embargo, lamentablemente, bien por desconocimiento, bien por comodidad, bien por mediocridad (o las tres causas al tiempo) no se aplican correctamente las herramientas tributarias que el propio sistema legal uruguayo ha establecido.

Además, aunque la normativa legislativa ha incluido políticas y herramientas de gestión tributaria territorial, su aplicación, cuando se produce, se hace de maneras muy distintas en las diferentes zonas del país.

Los distintos gobiernos departamentales tienen diversas consideraciones respecto a la tributación predial; así, para algunos, es una herramienta fuertemente recaudatoria, mientras que para otros no es más que una actividad financiera de importancia similar a la de otros instrumentos recaudatorios de los que disponen.

Son muy escasos los gobiernos departamentales que han tomado conciencia del poder que brinda la tributación inmobiliaria como herramienta efectiva y eficaz para gestionar el territorio, y no sólo porque posibilita una recaudación financiera que puede ser retornada a la sociedad con intervenciones urbanas concretas, sino porque permite incidir directamente en el propio mercado inmobiliario y por tanto en el modo de hacer ciudad.

Por ello, toda información que pueda obtenerse a la luz de las debilidades y fortalezas de la tributación inmobiliaria en Uruguay redundará en un acercamiento a la discusión que podrá promover un análisis de las políticas sobre tributación predial actualmente empleadas en el país, para poder visualizar la situación y aprender de las realidades de otros países.

10.2 Marco legal y constitucional para la tributación inmobiliaria

En lo que refiere al marco normativo nacional, la Constitución de la República² es la norma fundamental que establece las bases del sistema tributario, repartiendo a nivel nacional y departamental la potestad tributaria de los órganos públicos. La propia Constitución, en su artículo 297,

² Constitución de la República, 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996.

define al impuesto predial como una fuente de recursos de los gobiernos departamentales, a los cuales asigna la potestad de administrarlos. Establece que el impuesto predial correspondiente a inmuebles urbanos y suburbanos será decretado por los gobiernos departamentales, mientras que el impuesto predial rural será fijado por el Poder Legislativo. Pero tanto uno como otro serán recaudados por el gobierno departamental correspondiente.

Según la Constitución de la República (art. 297), son fuentes de recursos de los gobiernos departamentales, decretados y administrados por estos, los siguientes:

- a. Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción.
- b. El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.
- c. Los impuestos establecidos con destino a los gobiernos departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.
- d. Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.
- e. Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el gobierno departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

Asimismo, la Constitución establece una potestad tributaria de alcance nacional (art. 85, 4.º) y una potestad atribuida a los gobiernos departamentales, que se reserva a los actos legislativos departamentales, emanados de las correspondientes juntas departamentales (arts. 273, 275 y 297).

En virtud de dicha potestad, los gobiernos departamentales pueden crear diferentes tipos de tributos, incluyendo impuestos, tasas por servicios públicos y contribuciones especiales por obras públicas, aunque con relación a los impuestos tienen mayores restricciones, pues sólo pueden recurrir a esta última especie tributaria sobre ciertas fuentes taxativamente establecidas en el texto constitucional (art. 297, 4.º y 5.º).

Por lo tanto, puede afirmarse que dicha potestad tributaria es originaria y autónoma, ya que está establecida en la Constitución directamente a favor de los gobiernos departamentales. Así, los propios gobiernos pueden establecer todos los aspectos referidos a la existencia y cuantía de los tributos departamentales. En este sentido, cada gobierno departamental

tiene su propia normativa para fijar las bases imponibles, las alícuotas, las excepciones, formas de pagos, y refinanciaciones, entre otros.

A nivel nacional existen otros impuestos que gravan la propiedad inmueble, como: (i) el impuesto al patrimonio, tanto para personas físicas como jurídicas; (ii) el impuesto a las transmisiones patrimoniales, que se aplica a las transacciones de inmuebles; (iii) el impuesto a la enseñanza primaria, que se aplica a inmuebles urbanos, con destino a financiar la construcción y reparaciones de escuelas públicas, así como el material y útiles didácticos, alimentación, etc.

Como base de cálculo para estos impuestos se considera el valor catastral del inmueble fijado por la Dirección Nacional de Catastro (DNC). Si bien dicho valor podría ser actualizado por tasaciones y/o avalúos concretos, por decreto del Poder Ejecutivo se ajusta anualmente el monto que le será asignado al inmueble para el año siguiente, multiplicando el valor que tenía ese año por un coeficiente que es explícitamente el establecido en dicha resolución.

10.3 Responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario

En lo referente a las responsabilidades tributarias sobre el impuesto inmobiliario o predial urbano y suburbano, es – como se ha mencionado anteriormente – el gobierno departamental el que tiene potestad plena para definir la base legal del impuesto predial urbano tanto en lo que refiere a la base de cálculo, alícuotas y exenciones como sobre otros beneficios fiscales.

Complementariamente, el valor imponible para la base de cálculo del impuesto puede ser fijado por la propia oficina departamental de catastro. En caso de no existir oficina de catastro o no disponer de recursos, generalmente se utiliza la base de valores catastrales fijados por la Dirección Nacional del Catastro (DNC), antes Dirección General de Catastro (DGC). Particularmente, el gobierno departamental de Montevideo tiene normativa explícita sobre el uso de valores catastrales fijados por su propia institución, así difiera del fijado por la DNC.

En este sentido, los gobiernos departamentales tienen la potestad para fijar sus propios valores imponibles y para disponer de su propio catastro inmobiliario. En este sentido, ellos establecen en su Plan Quinquenal los valores que regirán como base de cálculo, así como las alícuotas correspondientes para el período. Una vez que este es aprobado por la Junta Departamental (Poder Legislativo Departamental), es el Intendente Departamental, en representación del Poder Ejecutivo, quien emite un Decreto Departamental con dicha resolución.

En lo que se refiere a la base imponible para el impuesto predial rural, así como para los demás impuestos complementarios mencionados

anteriormente, es fijada por la DNC de acuerdo a lo establecido por los artículos 236 de la Ley 13.637/1967: “Para la aplicación del Impuesto de Contribución Inmobiliaria a la Propiedad Rural se tomará como base imponible en el año 1968, el valor real íntegro de dicha propiedad, establecido para el año 1967 por la Dirección General de Catastro (hoy DNC) de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 12.804, de 30 de noviembre de 1960”, y por el artículo 237 de la misma ley: “Para los años siguientes aquel valor se ajustará de acuerdo a lo que dispone el inciso 2.º del artículo 279 de la Ley 12.804, de 30 de noviembre de 1960”.

Para el impuesto al patrimonio se establece que el valor imponible será el asignado por la DNC (Ley 13.637, art. 49).

También es potestad del Gobierno Nacional fijar la alícuota correspondiente al impuesto predial rural, tal como lo establece el artículo 297 de la Constitución de la República, según el criterio establecido en el artículo 238 de la Ley 13.637.

En lo referente a las exenciones a dicho impuesto, el gobierno nacional ha establecido que los propietarios de padrones rurales que exploten a

TABLA 10.2

Responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno sobre la tributación inmobiliaria

Aspecto		Predios urbanos y suburbanos	Predios rurales
Base legal	Base de cálculo	Gobierno Departamental	Gobierno Nacional (DNC)
	Alícuotas	Gobierno Departamental	Gobierno Nacional (DNC)
	Exenciones	Gobierno Departamental	Gobierno Nacional (DNC)
	Beneficios fiscales	Gobierno Departamental	Gobierno Nacional (DNC)
Catastro	Manejo del catastro inmobiliario	Gobierno Departamental	—
	Parcelario Catastral	Gobierno Nacional (DNC)	Gobierno Nacional (DNC)
Valuación de inmuebles		Gobierno Departamental	Gobierno Nacional (DNC)
Recaudación/cobro		Gobierno Departamental	Gobierno Departamental

FUENTE: Elaboración de la autora con base en investigaciones propias.

cualquier título parcelas que en su conjunto no excedan las 200 hectáreas índice CONEAT 100³ estarán exonerados.

Ahora bien, la Constitución otorga la responsabilidad de realizar las gestiones correspondientes de la recaudación y cobro del impuesto a los gobiernos departamentales, además de brindarles dichos ingresos como fuente de recaudos departamentales.

La tabla 10.2 muestra de manera esquemática los niveles de gobierno responsables de las diferentes definiciones vinculadas al impuesto predial, diferenciando los predios urbanos y suburbanos de los rurales.

10.4 Diseño tributario

Hecho generador

En lo que refiere a inmuebles urbanos, existe uniformidad en la definición del hecho generador en todos los gobiernos departamentales del país, definiéndolo como “la propiedad o posesión a cualquier título de bienes inmuebles comprendidos en la zona urbana y suburbana”.

Sujeto pasivo

La mayoría de los gobiernos departamentales establece como sujeto pasivo del tributo predial a “los propietarios o poseedores a cualquier título, los promitentes compradores con promesa inscripta de bienes inmuebles”. Algunos textos son más explícitos e incluyen, por ejemplo, “y mejores postores en remate judicialmente aprobado”.

Base de cálculo

Como ya se ha mencionado, la mayoría de los gobiernos departamentales utiliza como base de cálculo para este tributo los valores catastrales fijados anualmente por la DNC, ajustados por algún índice de actualización anual. Este índice estará dispuesto por Resolución Departamental aprobada por la Junta Local e Intendente Departamental, y generalmente se aplica actualización por el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Alícuotas (tasas)

En lo que refiere a predios rurales, ya se ha mencionado que el Gobierno Nacional tiene potestad para fijar las alícuotas correspondientes a los inmuebles rurales. Este ha establecido una tasa única del 2 por ciento

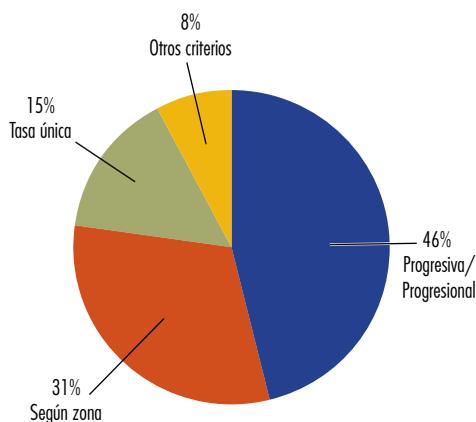
³ El índice CONEAT es un índice estructurado por el Ministerio de Agricultura y Pesca y la Comisión Nacional de Estudio Agroeconómico de la Tierra (CO.N.E.A.T), en el que se determina la capacidad de los suelos del país, evaluados en kilos de carne bovina y ovina y kilos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio nacional es el índice 100.

sobre el valor imponible de los inmuebles para todos los inmuebles rurales del país (Ley 13.637, art. 238), para lo cual se establece como valor real de inmuebles rurales los fijados por la DNC, que, según el artículo 279 de la Ley 12.804/1960, es solamente el valor de la tierra más un 20 por ciento por concepto de mejoras.

Para los predios urbanos y suburbanos, el valor de las alcúotas será fijado anualmente por los gobiernos departamentales. Generalmente, la alcúota es el resultado de aplicar sobre el valor del inmueble determinado por el gobierno departamental un porcentaje del valor catastral fijado por la DNC.

Mientras que en la mayoría de los departamentos se aplican tasas según la zona donde se localice el inmueble, variando entre un 0,5 por ciento y un 7 por ciento, alcanzando un máximo de un 10 por ciento en el Departamento de Lavalleja, en algunos departamentos se aplican alcúotas progresivas que varían entre un 0,5 por ciento y un 8 por ciento del valor imponible. En la figura 10.4 se visualiza la totalidad de departamentos sobre los que se obtuvieron datos relativos a los valores de las alcúotas que aplican. De ellos, el 46 por ciento aplica tasas progresivas; el 31 por ciento utiliza tasas por zonas, ya sea por zonas dentro de cada ciudad o un valor único para determinados centros poblados, y otro valor para los demás; y el 15 por ciento utiliza un único valor para todas las zonas urbanas y suburbanas del departamento. Este hecho puede ser considerado como causa de desigualdad e inequidad en la aplicación de este tributo en gran parte del territorio nacional.

Así pues, en relación a las alcúotas que se aplican para el cobro del impuesto predial, existe una diversidad no sólo de cuantía, sino también conceptual, acerca del criterio fiscal a aplicar. Si bien, y en la gran mayoría,



10.4 Criterios para establecer tasas en los departamentos relevados

Fuente: Elaboración de la autora con base en los relevamientos realizados en la presente investigación.

los gobiernos departamentales aplican tasas específicas según las diferentes categorizaciones de zonas de una misma ciudad, otros gobiernos aplican una tasa única para la totalidad de los inmuebles de un centro poblado. Más grave aún es la situación cuando aplican la misma tasa única a todos los inmuebles de varios centros poblados de su departamento. Esto evidencia un desconocimiento claro de la relevancia y potencialidad del uso del impuesto predial en beneficio de una mejora en la gestión territorial.

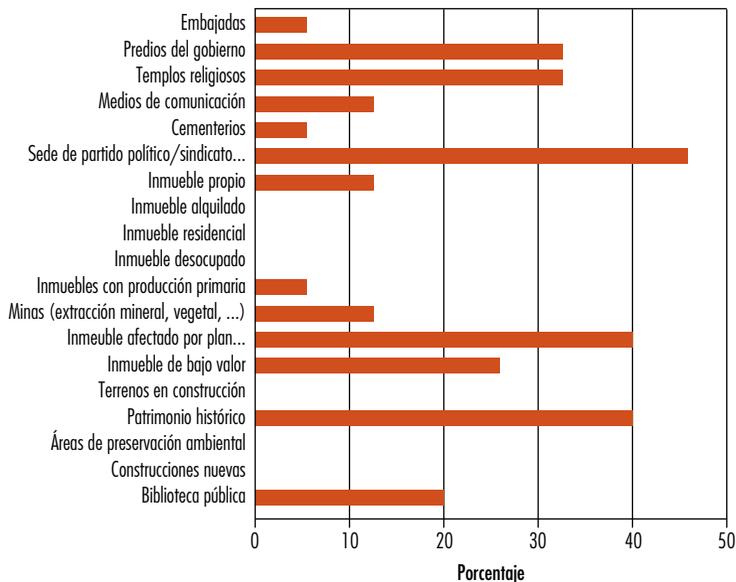
No afectos, exenciones y otros beneficios fiscales

En lo que se refiere a exenciones sobre tributación inmobiliaria, la Constitución de la República establece que quedan exentos de todo impuesto las instituciones de enseñanza privada y las culturales, así como los templos consagrados al culto de las diversas religiones.

Otras exenciones son establecidas por los propios gobiernos departamentales, como la obtención de beneficios sobre inmuebles que estén en proceso de restauración edilicia.

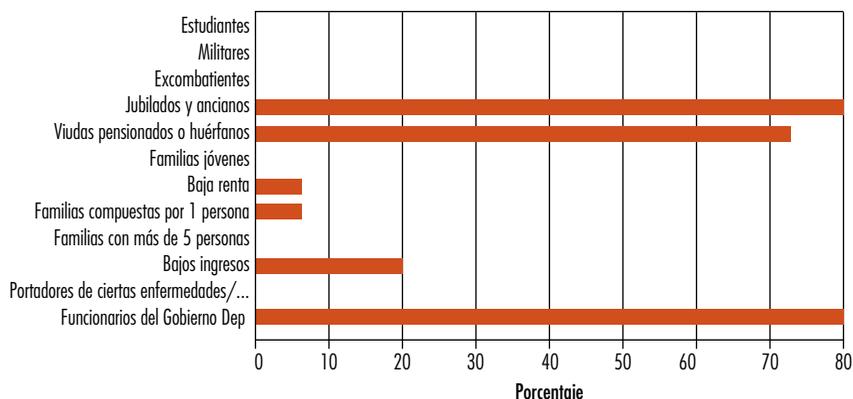
Complementariamente, existen exoneraciones específicas por ingresar en programas de desarrollo de inversiones, como, por ejemplo, el Plan Forestal.

En la figura 10.5 se presentan las tendencias obtenidas en 15 departamentos sobre la totalidad de 19 del país.



10.5 Porcentaje de gobiernos departamentales que ofrecen beneficios según el tipo de inmueble (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en los relevamientos realizados en la presente investigación.



10.6 Porcentaje de los gobiernos departamentales que ofrecen beneficios según el tipo de beneficiario (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en los relevamientos realizados en la presente investigación.

Asimismo, algunos gobiernos departamentales ofrecen beneficios fiscales según el tipo de beneficiario, como puede verse en la figura 10.6.

Como puede apreciarse, existe un alto proteccionismo desde los gobiernos departamentales para los funcionarios de sus propias instituciones, así como para ancianos, jubilados, pensionistas, personas viudas o huérfanas, etc.

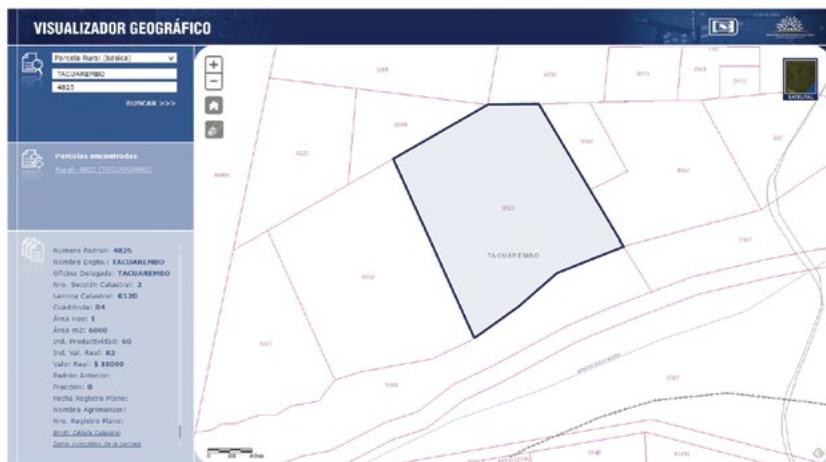
Distribución y aplicación de recursos

Los recursos financieros capturados por la tributación inmobiliaria se destinan a rentas y fondos generales del Gobierno que, posteriormente, se distribuyen para distintos rubros. No se logra identificar efectivamente qué rubros específicos se cubren con estos fondos.

10.5 Cuestiones de naturaleza administrativa

Catastro

La base cartográfica del parcelario catastral de un departamento se confecciona en base al registro de las mutaciones catastrales que surgen de las actividades profesionales de los ingenieros agrimensores. Estos realizan planos de mensura correspondientes a fraccionamientos, reparcelaciones y/o fusiones, que deberán ser aprobados por la autoridad departamental correspondiente y posteriormente registrados ante la DNC, organismo que coteja que dicho plano cumpla con las normas vigentes en lo que refiere a la realización de planos de mensura. En el momento en que la DNC realiza el registro del plano, este pasa a ser documento público con validez jurídica y por tanto es entonces cuando se hace efectivo el cambio



10.7 Visualizador y descarga de datos catastrales, Dirección Nacional de Catastro (DNC)

Fuente: Dirección Nacional de Catastro. <http://visor.catastro.gub.uy>

parcelario catastral. Así pues, es la DCN el organismo que adjudica nuevo número de padrón y por tanto hace efectivo el cambio en el parcelario catastral departamental.

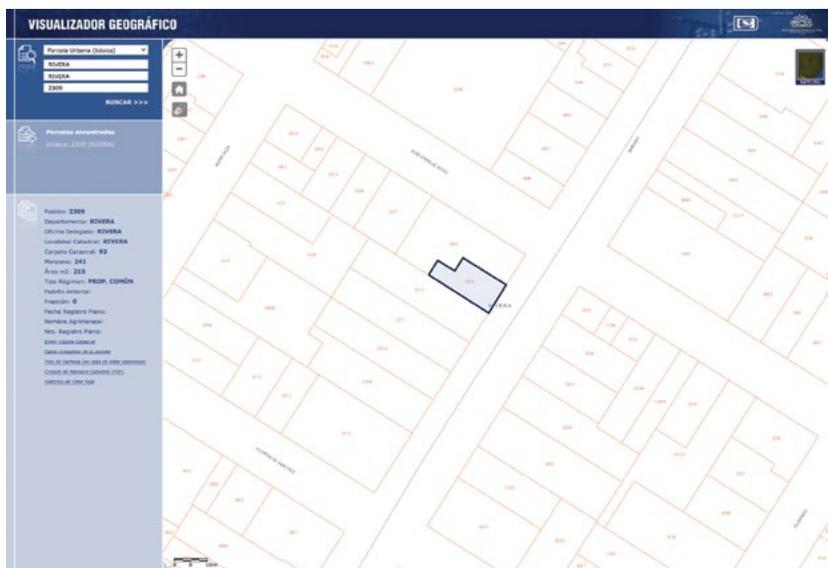
De todos los planos de mensura inscriptos se mantiene una copia en la propia DNC y se envía otra al Archivo Nacional de Planos de Mensura. Desde finales de mayo de 2014 se puede acceder vía internet a dichos planos de mensura correspondientes a las parcelas del país, de los cuales puede verse un ejemplo en la figura 10.7.

A finales del año 2013 la DNC creó su geoportal y desde entonces brinda acceso a datos catastrales, además de permitir visualizar las capas de datos existentes, buscar la localización e información de una determinada parcela urbana, suburbana o rural, y descargar las diferentes capas de datos catastrales, como puede verse en la figura 10.8.

Anteriormente algunos gobiernos departamentales, como es el caso de Montevideo, ya disponían de datos catastrales de acceso libre en internet, donde tienen sus propios portales para visualizar, consultar y descargar información catastral, incluyendo herramientas y servicios (<http://sig.montevideo.gub.uy/>).

Valuación de inmuebles

Como ya se ha comentado, la mayoría de los gobiernos departamentales utilizan como base de cálculo de sus tributos inmobiliarios los valores catastrales fijados por la DNC. Aunque el artículo 279 de Ley 12.804/1960



10.8 Visualizador para descarga de datos catastrales del portal de la DNC

Fuente: Dirección Nacional de Catastro. <http://visor.catastro.gub.uy>

establece que la DNC realizará la actualización de los valores inmuebles cada tres años, lamentablemente nunca se hizo. En este sentido, cabe destacar que el último avalúo masivo realizado a nivel nacional data del año 1963; desde entonces se ha venido aplicando cada año un coeficiente único a los inmuebles urbanos de todo el país, con el objetivo de incrementar de los valores inmobiliarios. Esos coeficientes son determinados por decreto del Poder Ejecutivo, en concreto, por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por esta razón varios gobiernos departamentales, como Canelones y Montevideo, han realizado esfuerzos para actualizar los valores catastrales. Particularmente Montevideo en el año 2005 detectó, a través de un muestreo aleatorio estratificado, que existía una subvaluación importante de sus inmuebles urbanos y suburbanos objeto de tributación inmobiliaria. Esta subvaloración se daba en un 89 por ciento de inmuebles en régimen común de construcciones, en un 87 por ciento en inmuebles baldíos y un 46 por ciento en inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal.

Además, se identificó que la desactualización era totalmente heterogénea de manera que los terrenos de mayor valor de comercialización eran los más subvaluados y que a mayor área del inmueble, mayor desajuste.

Esa desactualización, en resumen, constituía la mayor fuente de inequidad, injusticia, ineficacia en la aplicación del tributo y pérdida de recaudación.

Complementariamente, resalta el hecho de que el valor catastral, valor real debe ser el 80 por ciento del valor de comercialización del inmueble, lo que se ve amparado por varias normas nacionales, como la Ley 9.189/1934, que plantea que “la base del cálculo del devengo reside en el aforo, vale decir, el valor menos 20 por ciento, o sea, su 80 por ciento”, así como que “en las apreciaciones, se tendrán en cuenta los precios de venta en la región en que esté ubicado el predio que se trata de valorar, y también la renta, ya sea del mismo bien o de las tierras de la localidad”.

Por ello, en el año 2006 el gobierno departamental de Montevideo firmó un acuerdo con la DNC para actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos del departamento, que consistió en la depuración de archivos parcelarios y construcciones, avalúo de la tierra, recopilación de valores de mercado de suelo y asignación de valores. Para realizar los ajustes, se partió de los valores territoriales de datos ciertos de compraventa del Registro de Traslaciones de Dominio, dependiente de la Dirección General de Registros, y se recopilaron 120.000 datos que fueron georeferenciados de esta forma.

Posteriormente, los técnicos de la DNC procedieron a determinar el valor unitario de tierra básicamente a través del método comparativo y el método residual, completando los datos de inmuebles efectivamente transados con los datos de oferta inmobiliaria. Con este ajuste de los valores territoriales, el gobierno departamental de Montevideo pudo redefinir su política tributaria inmobiliaria, con el objetivo de ser más justa y equitativa.

Recaudación y cobro del impuesto

La recaudación y cobro del impuesto predial de suelo urbano, suburbano y rural está a cargo de los departamentos de hacienda en la mayoría de los gobiernos departamentales. Los mandatos a pagar son fijados a inicios de cada año, y en ellos se establecen las formas en que puede realizarse el pago, generalmente en forma anual o en tres pagos. En muchos departamentos existen bonificaciones por pago único.

En lo que refiere a las medidas de cobro coactivo a nivel judicial, la Intendencia debe hacer un juicio ejecutivo tributario, en el que el demandado tiene muy limitadas las excepciones que puede oponer, ya que la ley procesal presupone que la Intendencia tiene razón. El proceso básicamente consiste en que la Intendencia del gobierno departamental presenta la demanda con el título ejecutivo, y el Juez decreta la ejecución y dispone el embargo al propietario del inmueble.

10.6 Evaluación del desempeño del impuesto

En el país no existen suficientes datos registrados para poder realizar un análisis del desempeño del impuesto a lo largo del tiempo.

Sin embargo, sin duda alguna puede afirmarse que uno de los componentes que ha permitido mejorar el desempeño del impuesto predial ha sido la actualización de la base parcelaria catastral.

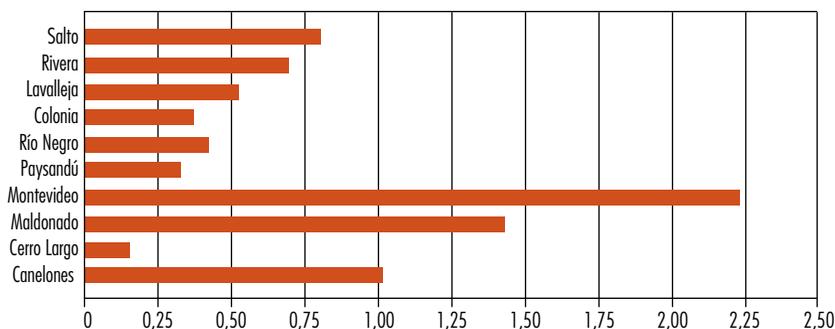
El hecho de que sólo se disponga de valores catastrales desactualizados que no responden a la economía territorial de cada jurisdicción, además de la inexistencia de un abordaje sistemático y homogéneo sobre la tributación predial, ha provocado que el desempeño del impuesto predial a nivel nacional sea dispar, inequitativo y caótico.

En algunos departamentos más fuertes en cuanto a recursos se han hecho esfuerzos aislados y se han llevado a cabo actualizaciones del catastro urbano y suburbano, como es el caso de los de Montevideo y Canelones, los cuales, obligados por la Ley 18.308/2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, detectaron sus necesidades al tener que enfrentarse a la elaboración de los instrumentos establecidos en su artículo 14, que indica que “los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable”.

Así pues, la ley asigna a los gobiernos departamentales, entre otras, las potestades para asignar categorías de suelo (urbano, suburbano y rural) a todo su territorio y determinar la capacidad de edificabilidad de cada predio, así como sus usos reales y potenciales. Además, le otorga diversas herramientas para gestionar su territorio, mediante la captación de mayores aprovechamientos, captura de plusvalías, etc., lo que brinda a los gobiernos departamentales mayor capacidad para aplicar y gestionar su territorio.

Para la realización de un correcto análisis del desempeño del impuesto predial sería interesante disponer de un estudio temporal que permitiera analizar el comportamiento del mismo en cada departamento, pero al no contar con información sistematizada esta tarea es casi imposible. Sin embargo, si se pueden identificar algunas diferencias originadas por los distintos criterios aplicados en cada departamento para fijar las alícuotas.

En este sentido, resulta interesante visualizar los ingresos por tributación inmobiliaria en relación al Producto Interno Bruto (PIB), como



10.9 Ingreso correspondiente a tributación inmobiliaria en relación al PIB departamental (%)

Fuente: Elaboración de la autora con base en los datos publicados por el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, *Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo*. www.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/access-to-data.

puede apreciarse en la figura 10.9, para los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones, gobiernos departamentales que son los que recaudan más impuesto predial en relación al PBI nacional; incluso los dos primeros tienen recaudos por este rubro más significativos en su propio PIB departamental.

Por último, es destacable comprobar que son justamente los gobiernos departamentales que han destinado recursos financieros para contar con sus propias oficinas de cartografía y catastro – lo cual significa disponer de datos actualizados, veraces y cuyos valores imponderables están más próximos al mercado inmobiliario – los que cuentan con valores de ingresos por concepto de tributación inmobiliaria más alto a nivel nacional, además de tener una incidencia mayor en la totalidad de los ingresos departamentales. En Montevideo, Maldonado y Canelones el ingreso debido al tributo predial implica más del 1 por ciento de su PIB, llegando a más del 2 por ciento en Montevideo. Estos departamentos son además los que tienen el valor del impuesto per cápita más alto del país, superior a US\$100. Maldonado es el departamento con mayor capital inmobiliario del país. Complementariamente, para el 50 por ciento de la totalidad de los departamentos (10 de los 19 que conforman el país) de los que se dispone de datos sobre los montos de recaudación tributaria, los ingresos recaudados por impuesto a la propiedad inmobiliaria corresponden a más del 40 por ciento de su carga tributaria (para Montevideo es superior al 55 por ciento), lo que evidencia que son los departamentos con más recursos para apoyar un sistema tributario eficiente los que obtienen mejor desempeño en cuanto a la tributación predial.

10.7 Cambios relevantes, prácticas innovadoras y desafíos

Como resumen general podrían hacerse las siguientes consideraciones:

A nivel general, la mayoría de los departamentos mantienen criterios similares en lo que refiere al valor imponible, base de cálculo del impuesto predial, principalmente porque la mayoría de los gobiernos toma como base los valores catastrales brindados por la DNC, y aquellos que no los utilizan aplican metodologías similares a las realizadas por la dirección mencionada. Por tanto se podría hablar de uniformidad en los criterios de valuación seguidos en todo el país, pero no así en lo que se refiere a su actualización, lo que tiene como consecuencia la disposición de una base de inmuebles, objeto tributario, alejada de la realidad, específicamente del mercado inmobiliario. Sería aconsejable contar con normas nacionales que rijan u orienten, al menos, la aplicación de metodologías y herramientas de técnicas de valuación más avanzadas.

No se dispone de información en lo que se refiere a los costos administrativos vinculados al impuesto predial, insumo que sería fundamental conocer para realizar un análisis correspondiente a la relación costo beneficio de este impuesto.

En lo relacionado a las exenciones, se percibe que existen criterios muy similares en todos los gobiernos departamentales, siendo Artigas, Montevideo y Canelones los departamentos que cuentan con más categorías de personas y/o inmuebles a los que se les exime del cobro de la contribución inmobiliaria.

Entre las fortalezas podemos incluir esfuerzos individuales, como los del gobierno departamental de Montevideo, que ha contado con más recursos y los ha destinado a la realización de diversos procesos de actualización catastral. Como parte de dichas etapas ha trabajado con equipos de consultores privados, así como con la academia, mediante un convenio con la Universidad de la República, entre otros.

Además, este gobierno departamental cuenta con equipos técnicos municipales de muy alto nivel en los aspectos tanto de valuación como catastral y cartográficos. Complementariamente, dispone de una de las mejores bases de datos cartográficos del país, sustentada en servidores de geoservicios a los que se puede acceder para consultar y descargar los datos que se requieran.

Por su lado, el gobierno departamental de Canelones también ha destinado importantes recursos para la realización de avalúos masivos de las principales ciudades del departamento, para lo cual contrató equipos de consultores que realizaban el avalúo de cada construcción en sus parcelas, así como la actualización de la cartografía parcelaria correspondiente a las construcciones existentes mediante fotoidentificación y georeferenciación

aéreas. Este gobierno también contó con el apoyo de la DNC para elaborar conjuntamente la planta de valores de mercado de suelo.

Los gobiernos departamentales de Colonia y Maldonado, motivados por su altísimo crecimiento constructivo, diseñaron herramientas que les permitieran capturar las plusvalías resultantes de los cambios de normativas establecidos en los nuevos planes locales, producto de la responsabilidad asignada por la Ley de Ordenamiento Territorial.

Entre las ventajas del sistema impositivo actual se encuentran las siguientes:

- Los gobiernos departamentales tiene competencia para establecer sus propias políticas tributarias, su sistema tributario y recaudatorio, así como la distribución de sus ingresos. Y también la posibilidad de cobrar sobrealícuotas por uso inadecuado (baldíos o desocupados) de los inmuebles.
- La existencia de un buen registro de la propiedad inmueble formal (con detalle de titularidad, deslinde y localización), mientras que la ciudad informal está incluida en el relevamiento censal realizado en el año 2011, así como en la institución nacional encargada de su integración.
- La gran mayoría de los departamentos utiliza como base de cálculo del impuesto predial los valores establecidos por la DNC. Ello posibilita que se disponga de una metodología de cálculo del valor imponible uniforme para todo el departamento e, incluso, entre ellos, y que se considere el valor del suelo y de las construcciones con tendencia a utilizar valores que reflejen el verdadero valor del mercado inmobiliario. Sin embargo, aún no se dispone de normativas ni criterios cuyo objetivo sea el control de calidad de dichos avalúos.
- El hecho de que se publiciten las normas legales que rigen el sistema tributario, tanto a nivel nacional como departamental.
- La transparencia existente en los valores catastrales de cada inmueble, así como de las exenciones establecidas.

Como debilidades del sistema uruguayo se pueden mencionar los siguientes aspectos:

- La existencia de criterios diversos para la fijación de las alícuotas. Particularmente, en algunos departamentos no se vela por el principio de equidad; en concreto, no se utilizan valores imponibles actualizados (algunos inmuebles del centro poblado pueden estar actualizados y otros no) ni que reflejen el mercado inmobiliario.

Esta situación se ve agravada por el hecho de la aplicación de una tasa única a todos los inmuebles, independientemente de las características propias del centro poblado.

- La poca transparencia existente en lo que se refiere a la gestión de los ingresos tributarios departamentales, así como de los montos recaudados.
- No se facilita la asignación de recursos económicos suficientes para disponer de oficinas de catastro de alto nivel técnico que permitan conocer y mantener una base de datos actualizada como soporte de la base de cálculo del impuesto.
- Aunque los gobiernos departamentales declaran contar con el 100 por ciento de sus parcelas catastradas, objeto del impuesto predial, la realidad es que excluyen a la ciudad informal en los departamentos en los que este fenómeno se produce, como es el caso de Montevideo, en donde más del 10 por ciento de su población vive en asentamientos informales. Estos inmuebles están siendo excluidos de la base tributaria, aun cuando la legislación establece como hecho generador del impuesto la propiedad o posesión del inmueble, lo cual limita la equidad y universalidad del impuesto predial.
- Las oficinas técnicas encargadas de establecer las bases de cálculo y las alícuotas del impuesto predial no siempre disponen de conocimiento real del mercado inmobiliario de su departamento o de los recursos para elaborarlos.
- La existencia de una amplia lista de predios que pueden ser objeto de exenciones del impuesto, lo que limita el principio de universalidad del tributo.

Actualmente, el desafío urgente es contar con planos de valores de mercado de suelo de las plantas departamentales, ya que el artículo de la Ley de Ordenamiento Territorial otorga la potestad de recuperar plusvalía, objeto de las intervenciones públicas o cambios de normativas realizadas por los gobiernos departamentales, para un mayor aprovechamiento. En este sentido, la mirada desde la economía territorial se está haciendo sentir cada vez con mayor intensidad, lo que seguramente redundará en un replanteamiento de las políticas tributarias del país mediante la utilización de la herramienta tributaria no sólo como componente recaudador, sino como una vía más adecuada para intervenir y regular el mercado inmobiliario y, por tanto, la estructuración de nuestras ciudades.

Por último, las políticas fiscales deberían apoyar la autonomía de los gobiernos departamentales, para evitar la duplicación de esfuerzos, mejorar la transparencia en la legislación, apoyar a las ciudades con menores recursos, y garantizar la universalidad del impuesto. Por estos motivos es necesario contar con políticas impositivas que cumplan con los principios básicos de equidad, universalidad, consideración de capacidad de pago, legitimidad y certeza, administración eficiente y transparencia.

Referencias bibliográficas

- Barreiro, Fernando, y Eduardo Rebollo. 2009. *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover el debate político*. Cuadernos para el desarrollo local. Diálogos por la descentralización. Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU). Montevideo: Editorial PNUD.
- De Cesare, Cláudia, 2012. *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Cambridge, Mass: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- Fernández Perrone, Jimena. 2011. “Regularidad constitucional de la actual contribución inmobiliaria urbana de Montevideo (Decreto 32.265 de la Junta Departamental de Montevideo)”. *Revista de Derecho*, núm. 19. Universidad de Montevideo.
- González Amilivia, Gustavo, 2007. “La reforma del sistema tributario uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad”. Notas para los cursos de Economía y Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Escuela de Administración, Versión preliminar, Montevideo.
- Suárez, Ana. 2011. “El catastro como instrumento para la determinación de la capacidad económica. Catastro y sistema tributario”. Seminario “La información catastral al servicio de las políticas públicas”. Servicio de Catastro y Avalúo, Intendencia de Montevideo. Montevideo, 12-16 de septiembre. www.catastrolatino.org/documentos/seminario_montevideo2011/ponencias/catastro%20y%20sistema%20tributario_Ana%20Su%C3%A1rez.pdf

CONTRIBUIDORES

Cláudia M. De Cesare Asesora consultora en temas relacionados a tributación inmobiliaria de la Secretaría Municipal de Hacienda y coordinadora del Programa de Educación Fiscal de la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Ingeniera Civil; Maestría en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil. PhD en la Universidad de Salford, Inglaterra, con tesis de doctorado sobre la equidad del impuesto a la propiedad inmobiliaria. Es miembro del profesorado del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, donde hay contribuido con la organización y diseminación de datos sobre sistemas de tributación inmobiliaria en América Latina desde 2003. Es profesora e investigadora en temas relacionados a política y administración tributaria, así como ha desarrollado diversos programas de desarrollo profesional, cursos de capacitación y materiales pedagógicos. Es autora de una serie de publicaciones sobre el desempeño del impuesto predial en Brasil y en países latinoamericanos, sus factores determinantes, equidad de las valuaciones realizadas para fines fiscales, y alternativas de mejoras en los sistemas tributarios en las ciudades latinoamericanas. Es miembro del Advisory Board del International Property Tax Institute.

Saúl Barrera Ayala Magister en Gestión Pública por la Universidad ESAN. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente en la Maestría de Política y Sistemas Tributarios de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor del Programa de

Gobernabilidad e Inclusión de GIZ, Agencia para la Cooperación Alemana y del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Miembro de la Comisión Consultiva de Gobiernos Locales del Colegio de Abogados de Lima. Miembro del Consejo Directivo de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, UIM. Ha ejercido el cargo de Presidente del Consejo Directivo del Servicio de Administración Tributaria de Lima, 2008–2011. Actualmente, ejerce la Vice Presidencia del Consejo Directivo de la misma entidad desde enero de 2015. Asimismo, ha sido miembro del Directorio de Empresa Inmobiliaria de Lima de la Municipalidad Metropolitana de Lima 2008–2011.

Rosario Casanova se recibió de Ingeniera Agrimensora en el año 1994. Tiene una Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura, en el año 2005. Está cursando un Doctorado de Agrimensura en la Universidad Nacional de Catamarca, República Argentina. Ha realizado cursos de actualización y posgrado en el país y en el exterior, incluyendo formación en geomática, políticas territoriales, catastro y avalúos así como ciencias de la educación. En el año 1994 ingresó como docente al Instituto de Agrimensura, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, donde ha permanecido de forma ininterrumpida hasta el presente. Actualmente tiene un cargo docente grado 4, en régimen de Dedicación Total. Es Directora del Instituto de Agrimensura (IA). Desde hace varios años es profesora de cursos a distancia y varios presenciales del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, brindando cursos a participantes de diversos países latinoamericanos. Es coordinadora de investigación y extensión del IA desde el año 2005. Ha participado en los diversos Proyectos/Convenios como docente de UdelaR, tanto para actividades propias al IA. Es la responsable por el IA del GTIG, Grupo de la Tecnología de la Información Geoespacial, desde el año 2008. En lo que refiere a actividades con científicos visitantes, en diversas instancias ha coordinado las actividades vinculadas a la visita de científicos visitantes de Argentina, Brasil y Cuba. Ha participado en comisiones académicas de seminarios y diversos congresos a nivel nacional y extranjero, así como ha realizado diversas evaluaciones de fondos concursables para ANII. Ha realizado diversos artículos y presentaciones en seminarios y congresos a nivel nacional e internacional.

Catalina Molinatti Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba 1989. Maestra en desarrollo urbano por El Colegio de México 1996 y especializada en políticas de suelo urbano por el Instituto Lincoln de

Políticas de Suelo 2007. Participó en el revalúo y reforma tributaria de 2008 de la ciudad de Córdoba, Argentina, y actualmente participa desarrollando e implementando metodologías para la recuperación de plusvalías. Dicta cursos de postgrado y desarrollo profesional sobre instrumentos de movilización de plusvalías y financiamiento urbano en el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y en la Universidad Nacional de Córdoba. Es consultora en planificación, programación y facilitación de procesos participativos estratégicos, así como en gestión y financiamiento urbanos para diversos municipios argentinos. Entre sus publicaciones se encuentran: “Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso” en: Revista Actualidad Económica XXI 73: 11–25, y “Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías” en Diego Erba (organizador), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica* (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2013).

Magda Montaña Abogada de la Universidad Libre, con estudios de postgrado en gestión pública e instituciones administrativas de la Universidad de los Andes y en derecho administrativo en la Universidad del Rosario; máster en hacienda pública y administración tributaria internacional del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid–España. Es Directora general de la firma Montaña & Consultores Asociados; faculty e investigadora del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo en temas del avance legal en Colombia y América Latina de los sistemas tributarios y urbanísticos de financiamiento del desarrollo con la gestión de suelo, docente de las universidades Andes, Javeriana y Rosario en temas de postgrado sobre hacienda pública territorial y derecho urbano. Es consultora y asesora de diferentes entidades públicas en el diseño y reestructuración del sistema fiscal territorial, formulación de Planes de Ordenamiento Territorial y en el desarrollo de instrumentos de planeamiento, de gestión y financiación local, sistemas de compensación de cargas de conservación ambiental y urbanística. También es consultora de promotoras urbanas públicas y privadas para estructuración de proyectos de renovación urbana, y en proyectos de desarrollo urbano, en la estructuración de proyectos urbanos y estructuración de APP en desarrollo urbano con planes parciales. Es asesora para el diseño e implementación de mecanismos institucionales de operación del Sistema Integrado de Transporte (SIT) Regional y de infraestructura de transporte. Fue Subdirectora Jurídico Tributaria y Directora Distrital de Impuestos de la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá desde 1998 a 2006. Es autora de artículos y libros sobre hacienda pública local y tributación territorial.

Carlos Orrego Acuña Arquitecto, Universidad de Chile. Consultor privado en gestión y valoración inmobiliaria. Experto en tributación inmobiliaria y en impuestos de beneficio local. Pos-título en Gerencia Pública, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, 1998. Ha escrito estudios sobre catastros y valoración inmobiliaria en España, México, Colombia y Argentina. Es Director de Asesoría en Tributación Inmobiliaria en Transsa, Tasaciones y Servicios Inmobiliarios. Fue Jefe del Departamento de Catastro y Tasaciones del Servicio de Impuestos Internos de Chile, a cargo de la administración del Impuesto Territorial en Chile de 1995 a 2016; y fue Subdirector de Avaluaciones (S) de 1995 a 2016. Desde 1994 a 2005, fue asesor técnico del Ministerio de Hacienda en legislación referida a los impuestos de beneficio municipal en Chile. En 2006, 2013 y 2014, fue Jefe del proyecto de reavalúo de las propiedades urbanas. Es Docente del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica de Chile en valoración y gestión inmobiliaria. Es Docente de la Universidad Austral de Chile en Valoración Inmobiliaria, del Instituto Inmobiliario de Chile, y de la Asociación de Abogados de Chile en Valoración Inmobiliaria. Desde 2011 a 2014, fue Docente de la Asociación de Corredores de Propiedades de Chile (ACOP). Es Investigador y Profesor del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y conferencista en Seminarios y Simposios sobre valoración inmobiliaria en Chile, Colombia, Panamá, Bolivia, Argentina, Costa Rica y Brasil.

Marcela Román Forastelli Investigadora, consultora y docente, con Msc en Economía por la Universidad de Costa Rica. Es especialista en Políticas de Suelo y Análisis de Mercados y Coordinadora académica de Cursos de Educación a Distancia en el Programa para América Latina del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. En Costa Rica se desempeña como investigadora asociada del Programa Estado de la Nación (Consejo Nacional de Rectores), profesora de la Escuela de Economía (Universidad de Costa Rica) y como consultora de organismos nacionales e internacionales en temas de economía aplicada al análisis del desarrollo humano. Es autora, coautora y editora de diversas publicaciones en temas de segregación residencial socioeconómica, dinámica del mercado inmobiliario, impuesto predial, turismo residencial, desarrollo rural, educación superior, finanzas públicas, tributación municipal.

Anabel Salazar Carrillo Economista, Master en Economía con mención en Descentralización y Desarrollo Local. En el 2016, se desempeña como Gerente de Productos y Programas del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), también fue Gerente de Asistencia Técnica en el 2015, responsable del diseño y ejecución de las políticas de financiamiento para los

programas del BDE y su coordinación con entidades nacionales e internacionales, además ha aportado en el fortalecimiento financiero e institucional en gobiernos locales, entre otros. Trabajó en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, como Subsecretaría de Inversión Pública, responsable del análisis de proyectos y del presupuesto de inversión del presupuesto general del Estado. Se desempeñó como Directora de Descentralización Fiscal responsable de articular acciones con los diferentes niveles de gobierno para implementar el proceso de descentralización en el Ecuador. Entre el 2008 y 2010 trabajó en el Banco del Estado en la Gerencia de Planificación y desempeñó el cargo de Directora de Fortalecimiento Institucional en la Gerencia de Asistencia Técnica en temas como sistema de información financiera de gobiernos locales, información de deuda y metodología de ahorro, inversión y financiamiento para establecer programas de asistencia técnica. Trabajó en el Ministerio de Finanzas como asesora del Ministro de Finanzas en el área del sistema de administración financiera elaborando modelos conceptuales y fue técnica de la Subsecretaría de Política Económica.

ÍNDICE

Nota: Números en cursiva indican tablas y figuras.

- Abangares, Costa Rica, *142*
- Acosta, Costa Rica, *142*
- administración, 10–11. *Ver también países específicos*
- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), 17
- Afonso, José Roberto, 38
- Agencia de Cooperación Alemana, 219
- Agostinho, Brasil, *49–51, 53*
- Aguirre, Costa Rica, *142*
- Alajuela, Costa Rica, 123, 124, 136, 141, *142*
- Alajuelita, Costa Rica, *142*
- Alfaro Ruiz, Costa Rica, *142*
- Alfnas, Brasil, *49–51, 53, 59, 68, 69*
- Alvarado, Costa Rica, 124, *142*
- Ambato, Ecuador, 149, 167, 168, *168, 169*
- Antelo, Francisco, 221, 223
- Antioquia, Colombia, 100, 105, 112
- Aracaju, Brasil, *49–51, 53, 59, 68, 69*
- Argentina, 13–36
 - administración en, 26–30
 - Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), 17
 - antecedentes y descentralización, 16–18
 - autonomía municipal en, 17–18, 22
 - cambios relevantes, 33–35
 - características socioeconómicas de las provincias analizadas, *15*
 - cartas orgánicas municipales, 19
 - catastro en, 22–23, 26–28
 - Consejo Federal de Catastro, 27
 - contribución por mejoras en, 19
 - Corte Suprema en, 19
 - crisis económica de fines de 2001 en, 31
 - cuestiones de naturaleza administrativa, 26–30
 - desafíos, 33–35
 - descentralización en, 16–18
 - desempeño socioeconómico de, 14–15
 - desigualdad social en, 14
 - diseño tributario en, 23–26
 - alícuotas (tasas) en, 24–25
 - base de cálculo en, 24
 - beneficios fiscales en, 25–26
 - exenciones en, 25–26
 - hecho generador (hecho imponible) en, 23
 - no afectos en, 25–26
 - sujetos pasivos en, 23–24
 - distribución y aplicación de recursos en, 26

- Argentina (*continúa*)
 factor político en, 35
 factor técnico en, 35
 impuestos en
 debilitamiento del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos en, 34–35
 desempeño del impuesto en, 30–33
 facturación del impuesto en, 30
 finalidad del impuesto en, 8
 impuesto a las sucesiones, 17
 impuesto en la carga tributaria, 8
 impuesto predial en, 2, 4, 6–7, 7, 17, 22–23, 31–32, 31, 33
 reducción de la relevancia del impuesto en, 5–6, 12
 inmuebles registrados por jurisdicción según segmento inmobiliario en, 27
 Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), 14
 marco legal y constitucional, 18–20
 Código Civil, 18
 Códigos de Procedimiento Civil y Comercial en, 30
 Códigos Fiscales o Tributarios provinciales o municipales en, 23–24
 Constitución de 1853–1860, 16–17
 constituciones provinciales en, 19
 Constitución Nacional de 1994, 17–19, 21
 decretos reglamentarios del Ejecutivo, 18
 Ley 23.928/1991, 14
 Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 20–21
 Ley Nacional de Catastro (26.209/2006), 26–27
 mecanismo de actualización en, 35
 modelo económico de convertibilidad en, 14
 municipios de, 22–23 (*ver también municipios específicos*)
 obras públicas en, 20
 pobreza en, 14
 Poder Judicial en, 18
 Poder Legislativo en, 18
 prácticas innovadoras, 33–35
 Producto Interno Bruto (PIB) en, 14–15, 14, 30–31, 34–35
 Programa de Desarrollo de la Infraestructura Social (PRODISER), 17
 Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), 25
 provincias de, 22–23, 32 (*ver también provincias específicas*)
 recaudación tributaria en, 3, 14, 30
 responsabilidades tributarias en, 20–23
 soberanía tributaria en, 17–18, 35
 tasas en, 24–25
 tasas generales por servicios generales en, 25–26
 tasas por servicios generales en, 22
 tasas provinciales en, 21–22
 tasas retributivas por servicios prestados en, 19–20
 valuación en, 11, 22–23, 28
 Artigas, Uruguay, 224, 238
 Aserrí, Costa Rica, 142
 Atenas, Costa Rica, 124, 142
 autonomía tributaria, 9–10. *Ver también países específicos*
 Ayacucho, Perú, 219
 Bagaces, Costa Rica, 142
 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 140
 Barrancabermeja, Colombia, 107, 117, 118, 118
 Barranquilla, Colombia, 101, 104, 107, 108, 108, 109, 111, 116–17, 118, 118
 Barva, Costa Rica, 142
 Belém, Brasil, 49–51, 53, 59, 68, 69
 Belén, Costa Rica, 136, 142
 Belo Horizonte, Brasil, 37, 49–51, 53, 58, 59, 65–66, 68, 69
 Benegas Lynch, Alberto, 17
 Blumenau, Brasil, 49–51, 53, 68, 69
 Bogotá, Colombia, 100–102, 104–5, 107–10, 108, 109, 112, 115–20, 118
 Bolivia, 2, 2, 3, 4, 5–6, 6, 7, 8
 Bonet, Jaime, 175, 179, 184, 186
 Brasil, 37–76
 acciones de cobro coactivo en, 73
 administración en, 55–62, 73
 antecedentes y descentralización, 40–41
 Associação Brasileira de Normas Técnicas, 57
 autoavalúo en, 55, 56
 autonomía de los municipios en, 9, 41, 44, 46, 70–71, 73
 bases de datos en, 56–57
 Cámaras de Concejales, 9
 cambios relevantes en, 69–74
 carga tributaria en, 38
 catastro en, 55–56, 55, 56, 72, 73
 Catastro Territorial Multifinanciado (CTM), Directrices para el, 57, 73

- Censo e Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, 38
- centros de atención en, 60, 61
- centros de recepción de llamadas (*call centers*) en, 60
- Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), 39
- Código Tributario Nacional (CTN), 42, 44, 45, 46, 47, 52, 70
- concesiones en, 46, 74
- Congreso Nacional, 41
- contribución de mejora como consecuencia de obras públicas, 42
- Corona Real Portuguesa, 40
- crecimiento económico en, 38
- cuestiones de naturaleza administrativa, 55–62
- Décima Urbana, 40
- Departamento de Transito do Estado, 57
- desafíos, 69–74
- descentralización en, 40–41
- desigualdad social en, 38
- diseño tributario en, 39–40, 46–55
- base de cálculo en, 42, 45, 60, 70
- exenciones en, 46, 74
- hecho generador (hecho imponible) en, 42, 46, 47, 48
- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), 9, 38–45, 59, 62–63, 66, 67
- alícuotas (tasas) en, 47, 48–52, 49–51
- base de cálculo de, 70
- base de cálculo en, 48, 60
- cobro del, 60–61
- comportamiento de la recaudación per cápita del IPTU, 63
- desempeño del, 64–65, 72–73
- determinación del, 60
- estructura impositiva del, 72–73
- evasión del, 72
- exenciones, 52, 53–54
- facturación del, 55
- hecho generador (hecho imponible) en, 46, 48
- importancia del, 67
- inmunidades, 47, 52, 53–54, 55
- nivel de valuación y recaudación en los municipios seleccionados, 69, 70
- no incidencia del, 46, 48
- participación de los municipios en la recaudación total del IPTU, 64
- principales elementos que definen el, 46, 47
- recaudación del, 60–61, 63–66, 63–64, 68
- sujetos activos en, 47
- sujetos pasivos en, 47, 48
- último ciclo de valuación para fines del IPTU, 59
- impuestos en
- desempeño del impuesto en, 62–70
- graduación del impuesto en la gerencia de impactos, 74
- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), 39, 41, 46, 47, 48, 52, 53–54, 55, 59, 60–61, 62, 63–66, 63–64, 66, 67, 68, 69, 70, 72–73
- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), 39, 42, 56, 71
- impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 8, 40, 44–46, 46, 47, 48, 52, 53–54, 55, 59, 60–61, 63–66, 63–64, 66, 67, 68, 69, 70, 72–73
- impuestos al patrimonio inmobiliario, 40
- impuesto sobre inmuebles rurales y urbanos, 39, 40
- impuesto sobre la transmisión de propiedad, 40
- impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, ISS), 38–39, 74
- tributación sobre la tierra, 40
- tributos patrimoniales en, 41–42
- tributos por inmuebles urbanos, 40–41
- Índice Nacional de Precios Amplios al Consumidor, 60
- informalidad en, 72
- ingresos tributarios en, 38–39
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), 38
- Instituto Nacional do Seguro Social, 57
- intereses en, 61
- internet utilizada para la consulta de deudas en, 61
- inversiones públicas en, 40–41
- marco legal y constitucional, 41–44
- Constitución de 1934, 40–41
- Constitución Federal de 1988, 39, 41–42, 47, 52
- Constitución Republicana (primera), 40
- Declaración de Operaciones Inmobiliarias, 57
- Decreto de Ley 57/1966, 46, 48

- Enmienda Constitucional 18/1965, 41
 Enmienda Constitucional 29/2001, 42
 Enmienda Constitucional 42/2003, 39, 42
 Enmienda Constitucional 65/1961, 41
 Estatuto de las Ciudades (Ley 10.257/2001), 42–43
 Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria 101/2000), 61, 73
 Ley de Transparencia (Ley 12.527/2011), 61
 ley municipal en, 43–44, 46
 Norma Brasileña de Valuación de Bienes, Parte 2: Inmuebles Urbanos (NBR 14653-2), 58n5
 Ordenanza Ministerial 511/2009, 57
 Precedente Judicial 160/1996, 44–45
 Ministerio de las Ciudades, 57, 58, 73
 multas en, 61
 municipios de, 9, 12, 41, 44, 46, 55–56, 60–65, 70–71, 73 (*ver también municipios específicos*)
 nivel de valuación y recaudación en los municipios seleccionados, 69, 70
 Poder Ejecutivo Municipal en, 45
 Poderes Legislativos municipal en, 41, 44–45, 60, 70–71, 74
 responsabilidades administrativas de municipios en, 55–65, 73–74
 obras públicas en, 42
 penalidades en casos de falta de pago, 61
 perdón fiscal en, 61
 Planta Genérica de Valores, 55, 56, 58
 población en, 37–38
 Poder Judicial en, 41, 74
 Poder Legislativo en, 72
 Poder Público en, 46
 política urbana en, 39–40, 42–43
 prácticas innovadoras, 69–74
 Producto Interno Bruto (PIB) en, 38, 39, 62–63, 62, 65
 Programa Bolsa-Familia, 38
 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, 38
 promoción de intercambio interno y externo de datos en, 73
 proyectos de modernización y actualización catastral en, 73
 recaudación tributaria en, 5, 62–70, 69
 comportamiento de la recaudación del impuesto predial en función del PIB, 62
 comportamiento de la recaudación per cápita del IPTU, 63
 relación entre el nivel promedio de las valuaciones y la eficiencia en la recaudación y los ingresos recaudados en función del PIB, 71
 Receita Federal, 57
 Recurso Especial en el Superior Tribunal de Justicia (STJ), 62
 Recurso Extraordinario en el Supremo Tribunal Federal (STF), 62
 Registros Públicos de Inmuebles en, 43, 57, 73
 revaluación de los inmuebles en, 40, 67–68
 Servicio de Consulta de Libre Deuda (SERASA), 57
 Síntese de Indicadores Sociais, 38
 sistema de información geográfica (SIG) en, 73
 Superior Tribunal de Justicia (STJ), 41, 44–45
 Supremo Tribunal Federal (STF), 41, 60
 tasas en, alícuotas (tasas) en, 46, 74
 Tesoro Nacional, 40
 tradición en tributación inmobiliaria y, 39, 40
 Tribunal de Justicia, 61
 Tribunales Administrativos Tributarios, 62
 tribunales de los estados en, 60, 62
 valuación en, 45, 57–58, 69, 72–73
 manipulación política en las valuaciones en, 11
 politización de las valuaciones de inmuebles con fines tributarios, 73–74
 relación entre el nivel promedio de las valuaciones y la eficiencia en la recaudación y los ingresos recaudados en función del PIB, 71
 último ciclo de valuación para fines del IPTU, 59
 valuaciones con fines tributarios en, 12
 valuaciones de inmuebles con fines tributarios, 73–74
 vuelos aerofotogramétricos en, 70
 Brasilia (DF), Brasil, 49–51, 53, 59, 68, 69
 Bucaramanga, Colombia, 107, 108, 108, 109, 117, 118, 118
 Buenaventura, Colombia, 101
 Buenos Aires, Argentina
 ciudad de (*ver* Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA))
 provincia de, 15, 15, 16, 16, 17, 22
 alícuotas (tasas) en, 24

- base de cálculo en, 24
- cambios en, 33
- Código Fiscal, 26
- distribución y aplicación de recursos en, 26
- evaluación del desempeño del impuesto en, 31–32
- Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, 26
- Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, 26
- impuesto a las sucesiones en, 17
- Impuesto Inmobiliario en, 23, 26
- inmuebles registrados por jurisdicción según segmento inmobiliario en, 27
- participación de impuestos que gravan la propiedad inmueble en los ingresos tributarios en, 33
- valuación de inmuebles en, 29, 29
- Buenos Aires, Costa Rica, 136, 142

- Cabo de Santo Agostinho, Brasil, 49–51, 53, 56, 59, 59
- Cajamarca, Perú, 219
- Cali, Colombia, 100, 105, 107, 108, 108, 109, 112, 116–17, 118, 118
- Calloa, Perú, 207
- Camaçari, Brasil, 49–51, 53, 56, 68, 69
- Campina Grande, Brasil, 49–51, 53, 59, 59, 68, 69
- Campinas, Brasil, 49–51, 53, 59, 68, 69
- Campo Grande, Brasil, 49–51, 53, 68, 69
- Canelones, Uruguay, 224, 234, 236, 238–39
- Cañas, Costa Rica, 142
- Carrillo, Costa Rica, 136, 142, 142
- Cartagena, Colombia, 101
- Cartago, Costa Rica, 123, 124, 138, 142
- Cascavél, Brasil, 49–51, 53, 56, 59, 68, 69
- Castro, Kleber Pacheco de, 38
- Catamarca, Argentina, 19, 22
- catastro, 10–12. *Ver también países específicos*
- Cayambe, Ecuador, 149, 167, 168, 168, 169
- Cerro Largo, Uruguay, 223, 224
- Chaco, Argentina, 22
- Chile, 3, 12
 - actualización de valores en, 80, 82–83, 88–91
 - administración en, 86–93
 - antecedentes y descentralización, 78–79
 - Áreas Homogéneas (AH) en, 89–90, 90
 - avalúo en, 78–80
 - cambios relevantes, 95–97
 - carga tributaria general en, 78
 - catastro en, 86–94, 94
 - centralización en, 78
 - cuestiones de naturaleza administrativa, 86–93
 - desafíos, 95–97
 - diseño tributario en, 77–98
 - administración de, 81
 - agrícola, 87
 - alícuotas (tasas) en, 78, 82
 - base de cálculo en, 82
 - bienes raíces agrícolas, 82
 - bienes raíces no agrícolas, 82
 - bienes raíces no agrícolas destinado a la habitación, 82
 - descuento fijo al avalúo fiscal en, 83
 - distribución y aplicación de recursos en, 84–86
 - Estadísticas generales del impuesto territorial en Chile, 2013, 87
 - exenciones en, 81, 82–84
 - hecho generador (hecho imponible) en, 81
 - no afectos en, 82–83
 - sujetos pasivos en, 81
 - Fondo Común Municipal, 85–86, 85–86
 - ganancia de capital en, 80, 81
 - Gobierno Central en, 77–79, 81
 - Gobiernos Locales en, 78, 79
 - Gobiernos Regionales en, 77
 - impuestos en, 5–6, 8, 78, 79
 - administración de, 81
 - agrícola, 87
 - descuento fijo al avalúo fiscal en, 83
 - desempeño de, 93–95
 - distribución y aplicación de recursos en, 84–86
 - estadísticas generales del impuesto territorial, 87, 87
 - exenciones en, 82–84
 - facturación del impuesto en, 93
 - finalidad del impuesto en, 8
 - impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 78, 79, 81, 82–87, 83, 85, 95, 96
 - recaudación y cobro del impuesto en, 93
 - Índice de Constructibilidad en, 79
 - informalidad en, 94
 - marco legal y constitucional, 79–81
 - Circular SII 14/2012, 96
 - Código Tributario, 80
 - Constitución Política Chilena, 79
 - Constitución Política de la República, 97
 - Decreto Ley 830, 80

- Ley 17.235/1969, 79, 82
 Ley 18.695/2006, Ley Orgánica
 Constitucional de Municipalidades,
 85
 Ley 19.537/1997 sobre Copropiedad
 Inmobiliaria, 92
 Ley 19.712 del Deporte., 83–84
 Ley 20.732/2014, 95–96
 Ley 20.780/2014, 80
 Ley de Rentas Municipales (Decreto
 Ley 3063/1979), 86
 Ministerio de Hacienda en, 81
 ministerios en, 77
 municipios de, 79–81, 85, 86 (*ver también
 municipios específicos*)
 Notarías y Conservadores de Bienes
 Raíces (Registro), 89
 población de, 78
 Poder Ejecutivo en, 77
 Poder Judicial en, 77
 Poder Legislativo en, 77
 prácticas innovadoras, 95–97
 propiedad de bienes raíces en, 78–79
 rentas en, 79
 Serie No Agrícola, 83
 Servicio de Impuestos Internos (SII), 80,
 82, 86–89, 91, 93, 94, 95, 96
 Circular 6/2014, 80
 Circular 7/2013, 80
 Resolución 108/2013, 80
 Resolución 132/2012, 80
 tasas en, 82
 Tesorería General de la República, 81, 93
 tres niveles de gobierno en, 77
 tres poderes en, 77
 valuación en, 12, 87–88, 87, 88–93
 inmuebles agrícolas, 87–88, 87
 inmuebles no agrícolas, 88–93
 manipulación política en las valuacio-
 nes en, 11
 metodología técnica de valoración en,
 87–88
 Chubut, Argentina, 22
 Cimitarra, Colombia, 107, 108, 108, 109,
 117, 118
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 (CABA), 13, 15, 15
 alícuotas (tasas) en, 25
 base de cálculo en, 24
 catastro y, 28
 contribución por mejoras en, 20
 Impuesto Inmobiliario en, 23
 inmuebles registrados por jurisdicción
 según segmento inmobiliario en, 27
 participación de impuestos que gravan la
 propiedad inmueble en los ingresos
 tributarios en, 33
 valuación de inmuebles en, 29, 29
 Ciudad de Guatemala, 173, 180, 183–86,
 189, 189, 192
 Cobán, Guatemala, 190
 cobertura del catastro, 10–11
 Colombia, 3, 99–120
 Acuerdo Distrital 105, 109–10
 administración en, 100, 112–15
 antecedentes y descentralización,
 100–102
 autoaválúo en, 104
 autonomía de los municipios en, 101, 107,
 110–11, 112
 autonomía tributaria en, 10
 avalúo catastral en, 104–5
 base de cálculo en, 104
 beneficios fiscales en, 104
 cambios relevantes, 119–20
 carga tributaria en, 99
 catastro de inmuebles in, 104–5
 catastro en, 100, 112–13
 cobro en, 105
 concejos municipales en, 101, 106, 112
 Congreso de la República, 106
 Congreso Nacional en, 101
 Consejo Nacional de Política Económica
 y Social, documento 3738/2012, 112
 contribución de valorización, 103–4
 Corte Constitucional, 105
 cuestiones de naturaleza administrativa,
 112–15
 Departamento Nacional de Planeación
 (DNP), 116, 117
 Sistema General de Participaciones del,
 116
 departamentos de, 100, 101, 115–16, 116
 desafíos, 119–20
 descentralización en, 99–100
 desempeño del impuesto, 115–18
 diseño tributario en, 106–12
 alícuotas (tasas) en, 107
 base de cálculo en, 107
 distribución y aplicación de recursos
 en, 112
 exenciones en, 106, 110–11
 hecho generador (hecho imponible) en,
 106
 no afectos en, 110–11
 otros beneficios fiscales en, 110–11
 rangos de tarifas en, 107–10, 108, 109
 sujetos pasivos en, 100, 106–7

- tratamientos preferenciales y, 110–11
- distritos de, 100–102, 107
- impuestos en
 - cobro del impuesto en, 115
 - facturación del impuesto en, 114–15
 - impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 8, 100, 103, 103n2, 104–5, 112
 - Impuesto Predial Unificado, 103, 103n2, 112
 - impuestos recaudados por las entidades territoriales, 2011, 117
 - responsabilidades tributarias relativas al impuesto inmobiliario, 104–6
- Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), 105
- ingresos propios de los departamentos y municipios en PIB, 115–16, 116
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 100, 104–5, 112, 113, 120
- Instituto Geográfico Agustín Militar, 112
- inventario de predios, 118
- marco legal y constitucional, 102–4
 - Constitución de, 105, 112
 - Constitución Nacional de 1991, 100–104
 - Constitución Política, 105, 106, 106n3, 110–11
 - contribución de valorización, 103–4
 - Decreto 3.496/1983, 113
 - Decreto Legislativo 3.185, 103
 - Decreto Legislativo 4.133, 103
 - Decreto Ley 1.333/1986, 111
 - Decreto Ley 1.421/1993, 102
 - Decreto Ley 1.604/1970, 104
 - Decreto Reglamentario 3496/1983, 112–13
 - impuesto predial, 103, 103n2
 - Ley 1/1913, 103
 - Ley 1.111/2006, 114
 - Ley 1.430/2010, 100, 103
 - Ley 1.450/2011, 100, 103, 110, 120
 - Ley 1.551/2012, 101
 - Ley 1.607/2012, 100, 103
 - Ley 1.617/2013, 102
 - Ley 4/1913, 103
 - Ley 14/1983, 103, 112–13, 114
 - Ley 25/1921, 104
 - Ley 34/1920, 103
 - Ley 44/1990, 103, 103n2, 113
 - Ley 48/1887, 103
 - Ley 75/1986, 112–13, 114
 - Ley 136/1994, 101
 - Ley 388/1997, 104
 - Ley 819/2003, 111
 - Ley 1450/2011, 112–13
 - Ley Nacional, 104
 - participación en plusvalía, 104
 - Resolución 070/2011, 113, 114
 - Resolución 2555/1988, 113
 - municipios de, 12, 100–102, 104–7, 110–12, 115–16, 116 (*ver también municipios específicos*)
 - Planes de Desarrollo en, 111
 - plusvalía en, 104
 - población de, 99
 - poder tributario en, 102–3, 105–6
 - prácticas innovadoras, 119–20
 - predios edificables no edificados, 107
 - predios rurales en, 108
 - principios tributarios en, 105–6
 - Producto Interno Bruto (PIB) en, 99
 - propiedad inmobiliaria en, 102–3
 - rangos de tarifas en, 107–10
 - para predios no residenciales, 109
 - para predios residenciales, 108
 - para predios rurales, 109
 - recaudación tributaria en, 3, 5, 99, 100, 105, 115
 - eficiencia recaudatoria en, 117–18, 118
 - impuestos recaudados por las entidades territoriales, 2011, 117
 - Secretario de Hacienda, 119
 - tarifas en, 100, 104, 107–10, 108, 109
 - tasas en, 104
 - tratamientos preferenciales y, 106
 - tres niveles de gobierno en, 99, 102–3
 - valores catastrales en, 118–19
 - valuación en, 11, 12, 100, 105, 113–14
 - Colonia, Uruguay, 224, 239
 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 150
 - Comisión Nacional de Estudio Agroecológico de la Tierra (CO.N.E.A.T.), 229, 229n3
 - Córdoba, Argentina
 - provincia de, 15, 15, 19, 24
 - cambios en, 34
 - Constitución Provincial de 1986, 16
 - Constitución Provincial de 1987, 16
 - evaluación del desempeño del impuesto en, 32–33
 - exenciones en, 24
 - Impuesto Inmobiliario en, 23
 - inmuebles registrados por jurisdicción según segmento inmobiliario en, 27

- Córdoba, Argentina (*continúa*)
 participación de impuestos que gravan
 la propiedad inmueble en los
 ingresos tributarios en, 33
 valuación de inmuebles en, 29, 29
- Córdoba, Córdoba, Argentina, 15
 ciudad de, 15, 16, 16
 alícuotas (tasas) en, 24–25
 base de cálculo en, 24
 cambios en, 34
 Carta Orgánica Municipal de 1988, 16
 Carta Orgánica Municipal de 1995, 16
 Dirección Provincial de Vivienda, 25
 exenciones en, 24
 inmuebles registrados por jurisdicción
 según segmento inmobiliario en, 27
 tasas generales por servicios recaudadas
 en, 23
 valuación de inmuebles en, 29
- Coronado, Costa Rica, 142
- Corredores, Costa Rica, 142
- Corrientes, Argentina, 22
 provincia de, 22
- Costa Rica, 123–48
 administración en, 125–26
 Administración Tributaria en, 125, 131
 alícuotas (tasas) en, 127
 antecedentes y descentralización,
 125–26
 Asamblea Legislativa, 126
 Asociaciones de Desarrollo Comunal,
 130
 autoavalúos en, 125, 134
 autonomía de los municipios en, 126
 avalúos fiscales en, 134
 base de cálculo en, 127
 beneficios fiscales en, 127
 cambios relevantes, 143–47
 cantones de, 123–24, 136, 141–43, 142,
 143
 catastro en, 127–29
 administración en, 127–28
 catastro en, 127–28, 132, 133
 Catastro Nacional, 5, 128, 132, 133
 Código Municipal, 126
 Concejo Municipal, 132, 135
 Constitución Política, 126, 127
 Contraloría General de la República
 (CGR), 126, 136, 137, 139, 142
 Índice de Gestión Financiera Municipi-
 pal, 142
 corresponsabilidad fiscal en, 126
 Corte Suprema de Justicia, 133
 Cruz Roja, 130
- cuestiones de naturaleza administrativa,
 133–39
 desafíos, 143–47
 Diario Oficial *La Gaceta*, 129
 diseño tributario en, 129–33, 143–47
 alcance impositivo, 131
 alícuotas (tasas) en, 131
 base de cálculo en, 131
 beneficios fiscales en, 129–32
 distribución y aplicación de recursos
 en, 132
 exenciones en, 127, 129–32, 144
 hecho generador (hecho imponible) en,
 131
 Impuesto sobre Bienes Inmuebles
 (ISBI), 129–32, 131
 no afectos en, 129–32
 sujetos pasivos, 131
 tasas en, 131
- distritos de, 123–24
 fiscalización en, 126
 ganancia de capital en, 127
 gobierno nacional en, 127–28
 gobiernos locales en, 127
 Gran Área Metropolitana (GAM), 124,
 124, 141–42
 hecho generador (hecho imponible) en,
 126
 Hospicio de Huérfanos de San José, 130
 impuestos en
 cobro del impuesto en, 137, 138–39, 139
 desempeño del impuesto, 139–43
 evolución de los ingresos municipales
 totales y del impuesto sobre bienes
 inmuebles, 140
 facturación del impuesto en, 136–37,
 138–39
 impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 8, 124,
 126, 127–29
 Impuesto sobre Bienes Inmuebles
 (ISBI), 125, 129–32, 131, 133,
 134–35, 139–43, 140, 141, 142
 Impuesto Solidario para el Fortaleci-
 miento de Programas de Vivienda,
 143
 responsabilidades tributarias relativas
 al impuesto inmobiliario, 127–29
 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI),
 125, 129–32, 131, 134–35, 139–42
 alcance impositivo, 131
 alícuotas (tasas) en, 131
 artículo 30, Impuesto sobre Bienes
 Inmuebles (ISBI)
 base de cálculo en, 131

- distribución de la recaudación del ISBI, 2012, *142*
- evolución de los ingresos municipales totales y del impuesto sobre bienes inmuebles, 2000–2012 (en millones de dólares), *140*
- hecho generador (hecho imponible) en, *131*
- recaudación per cápita y por unidad habitacional del impuesto sobre bienes inmuebles, 2000–2012 (US\$), *141*
- recaudación por, *141*, 142–43
- sujetos pasivos, *131*
- tasas en, *131*
- Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda, 143
- INDER, *131*
- Instituto de Desarrollo Rural, 130
- Junta Administrativa del Registro Nacional, 132, 133
- Juntas de Educación, 132
- marco legal y constitucional, 126–27
- Ley 3.667/1966, 133
- Ley 3.859, 130
- Ley 4.340/1969, 125
- Ley 7.509/1995, 125, *131*, 133, *135*, 143–44 (*ver también* Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI))
- Ley 7.729/1998, 125, *131*
- Ley 8.683/2008, 143, 144
- Ley 9.071/2011, 143–44
- Ley 9.071/2012, 129–30, 129n2, 144, 146
- Ley 9.509/1995, 132
- Ley 833/1949, 127
- Ley 4240/1968, 127
- Ley 6999/1985, 127
- Ley de Catastro 6.545/1981, 128
- Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 130
- Ley de Construcciones, 127
- Ley de Contribución Territorial y el Catastro Nacional, 125
- Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, 129
- Ley de Patrimonio-Histórico Arquitectónico de Costa Rica, 130
- Ley de Planificación Nacional, 123
- Ley de Planificación Urbana (Ley 4240/1968, arts. 15 y 19), 127
- Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos (Ley 6999/1985), 127
- Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos, 130
- Ley Forestal 7.575/1996, 130
- Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, 130
- principio de autonomía municipal, 126
- principio de corresponsabilidad fiscal, 126
- Ministerio de Hacienda, 125, 129, 132, 143
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), 142
- municipios de, 123–29, 133, 141–42 (*ver también municipios específicos*)
- tributación municipal en, 5
- niveles de gobierno en, 123
- Órgano de Normalización Técnica (ONT), 5, 125, 129, 132, 134–35
- planificación urbana en, 127
- población de, 123–24, *124*
- Poder Ejecutivo, 123, 126, 130
- poder tributario en, 126
- prácticas innovadoras, 143–47
- Producto Interno Bruto (PIB) en, 124
- Programa de Regularización del Catastro y Registro Nacional, 140–41
- recaudación tributaria en, 5, 126, 137, 139–40, *141*
- Registro Inmobiliario, 128, 132
- Registro Nacional, 128, 133–35, 136, *138–39*, 139
- Registro Público de la Propiedad, 127, *131*, *147*
- Registro Único de Contribuyentes, *138–39*
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación, 147
- Tribunal Fiscal Administrativo, 132–33
- Tribunal Superior Contencioso Administrativo, 133
- valuación de inmuebles en, 134–36, *135*
- valuación en, 11, 125, 129
- Coto Brus, Costa Rica, *142*
- Cuenca, Ecuador, 149, 167, 168, *168*, *169*
- Curitiba, Brasil, *59*, *68*, *69*
- Curridabat, Costa Rica, *136*, *142*
- Dantas, Rubens Alves, 39
- De Cesare, Cláudia M., 22–23, 39
- Desamparados, Costa Rica, 124, *138*, *142*
- desarrollo urbano, 8, 12
- desigualdad social, 1, 8, 12
- Diadema, Brasil, *49–51*, *53*, *59*, *68*, *69*

- Dota, Costa Rica, 142
Durazno, Uruguay, 223, 224
- Ecuador, 149–72
administración en, 164–66
antecedentes y descentralización, 151–57
Asamblea Nacional, 157
Banco del Estado, 170
cambios relevantes, 169–71
cantones de, 149
catastro en, 164
Consejo Nacional de Competencias,
151–52
Contraloría General del Estado, 165–66
Contribución Especial de Mejora
(CEM), 150–51
cuestiones de naturaleza administrativa,
164–66
desafíos, 169–71
descentralización en, 149, 150, 151–52,
155, 156–57
desigualdad social en, 150
diseño tributario en, 159–64
alícuotas (tasas) en, 160–61
base de cálculo en, 159–60
beneficios fiscales en, 161–63
distribución y aplicación de recursos
en, 163–64
exenciones en, 161–63
hecho generador (hecho imponible) en,
159
no afectos en, 161–63
sujetos pasivos en, 159
Fondo de Desarrollo Provincial-FON-
DEPRO/1992, 152
Fondo de Desarrollo Seccional-FO-
DESEC/1990, 152
gobiernos autónomos descentralizados
(GAD) en, 151–52, 155–58, 163–64,
168–70
impuestos en
cobro del impuesto en, 165–66
desempeño del impuesto, 166–69
facturación del impuesto en, 165
impuesto, tasas y contribuciones por
nivel de gobierno, 153
impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 8, 150,
155, 158–59, 167
Impuesto Predial Urbano y Rural, 150
Junta Reguladora del Territorio y el
Suelo, 170
marco legal y constitucional, 157–58
Carta Magna, 157
Código de Procedimiento Civil, 166
Código Orgánico de Organización
Territorial, Autonomías y Descen-
tralización (COOTAD), 155,
157–64, 160, 165, 166, 170–71
Código Orgánico de Planificación y
Finanzas Públicas (COPyFP), 151,
156, 170
Código Orgánico Tributario, 166
Código Tributario Interno, 157
Constitución de 1998, 151
Constitución de 2008, 149, 151, 155,
156, 157, 170
Decreto Ejecutivo 867, 170
Ley 010/1992, 156
Ley 44/2004, 158
Ley 047/1989, 156
Ley del 15 por ciento, 152
Ley Orgánica de Ordenamiento
Territorial y Gestión del Suelo, 170
Ministerio de Agricultura, 169
Ministerio de Finanzas, 167
modelo de transferencias en, 155–56
municipios de, 152, 153, 167–69, 168,
170–71 (*ver también municipios
específicos*)
evolución de los ingresos propios
municipales, 155
facultades tributarias de municipios,
170–71
ingresos totales de los municipios, 154
niveles de gobierno en, 153
gobierno central, 154
gobiernos autónomos descentralizados
(GAD) en, 150–52, 155–58, 163–64,
168–70
gobiernos municipales, 152, 153
gobiernos parroquiales, 152, 153
gobiernos provinciales, 152, 153, 154
gobiernos regionales, 153
gobiernos rurales, 153
ingresos por nivel de gobierno, 154
parroquias rurales en, 149
Plan de Desarrollo y Ordenamiento
Territorial (PDyOT), 170
planificación en, 151, 156–57
Plan Nacional de Desarrollo, 151
Plan Nacional de Descentralización
(PNDZ), 151–52
Plan Nacional para el Buen Vivir, 151,
170
población de, 149–50
Poder Legislativo, 150
prácticas innovadoras, 169–71
provincias de, 149

- recaudación tributaria en, 5, 165–69, 167
- Sistema Nacional de Competencias, 151
- Sistema Nacional de Finanzas Públicas, 157
- Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica (SIGTIERRAS), 164, 169–70
- Superintendencia del Territorio y el Suelo, 170
 - valuación en, 11, 164–65
- El Guarco, Costa Rica, 142
- Entre Ríos, Argentina, 17
- Escazú, Costa Rica, 136, 141, 142
- Esparza, Costa Rica, 142
- especulación inmobiliaria, 8

- finalidad del impuesto, 6, 8
- Flores, Costa Rica, 124, 142
- Flores, Uruguay, 224
- Florianópolis, Brasil, 49–51, 53, 59, 65, 68, 69
- Florida, Uruguay, 224
- Formosa, Argentina, 22
- Fortaleza, Brasil, 37, 68, 69
- Fraijanes, Guatemala, 189
- Francisco de Orellana, Ecuador, 149–50, 167, 168–69, 168, 169
- Francke, Pedro, 198

- Garabito, Costa Rica, 142, 142
- Goiânia, Brasil, 49–51, 53, 68, 69
- Goicoechea, Costa Rica, 142
- Golfitói, Costa Rica, 142
- González Flores, Alfredo, 125
- Governador Valadares, Brasil, 49–51, 53, 59, 68, 69
- Gravataí, Brasil, 49–51, 53, 56, 68, 69
- Grecia, Costa Rica, 142
- Guácimo, Costa Rica, 142
- Guanacaste, Costa Rica, 142, 143
- Guarulhos, Brasil, 49–51, 53, 59, 68, 69
- Guatemala, 173–94
 - actividades económicas en, 173
 - Acuerdos de Paz, 174
 - administración en, 183–87
 - alícuotas (tasas) en, 181, 181
 - antecedentes y descentralización, 174–76
 - Área Metropolitana, 184
 - autoavalúo en, 179–80, 185, 192
 - Banco de Guatemala, 186
 - base de cálculo en, 181, 192
 - beneficios fiscales en, 182
 - cambios relevantes, 190–93
 - catastro en, 177, 179, 183–84, 190, 192–93
 - Catastro Municipal, 179
 - Catastro Nacional, 179
 - Censo en, 192
 - Concejo Municipal en, 175
 - control inmobiliario en, 179
 - cuestiones de naturaleza administrativa, 183–87
 - Departamento de Rentas Internas, 177
 - desafíos, 190–93
 - descentralización en, 173–75, 176, 178, 190
 - desempeño del impuesto, 187–90
 - Dirección de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI), 175, 176, 177–80, 183, 184–85, 192
 - Dirección General de Rentas, 174
 - diseño tributario en, 180–83, 190–91
 - alícuotas (tasas) en, 181, 181
 - base de cálculo en, 181
 - beneficios fiscales en, 182
 - distribución y aplicación de recursos en, 182
 - exenciones en, 182
 - hecho generador (hecho imponible) en, 180
 - no afectos en, 182
 - sujetos pasivos en, 180–81
 - distribución y aplicación de recursos en, 182
- Impuesto Extraordinario a las Actividades Comerciales, Industriales y Agropecuarias (IEMA)
 - impuestos en, 8
 - cobro del impuesto en, 179, 186–87
 - facturación del impuesto en, 179
 - impuesto al valor agregado, conocido como IVA-PAZ, 177, 178, 185
 - Impuesto Extraordinario a las Actividades Comerciales, Industriales y Agropecuarias (IEMA), 182
 - impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 174, 178–80
 - Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones, 176, 178
 - Impuesto sobre Tenencia y Posesión de Inmuebles (Impuesto Territorial), 176
 - Impuesto Territorial y el Arbitrio de Renta Inmobiliaria, 174–75
 - Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), 173–93, 181, 188, 189

- Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSD), 173–93, *188, 189*
 alícuotas (tasas) en, *181*
 beneficios fiscales en, 182
 distribución y aplicación de recursos en, 182
 exenciones en, 182
 hecho generador (hecho imponible) en, 180
 no afectos en, 182
 sujetos pasivos en, 180–81
 indicadores de desarrollo humano en, 173–74
 Índice de Desarrollo Humano (IDH) para, 173–74
 Junta Monetaria, 186
 Manual de Avalúos, 178, 184, 185
 marco legal y constitucional, 176–78
 Código Municipal, Decreto 12/2002, 178
 Constitución Política, 174, 178
 Decreto 15/1998, 176, 177, 178, 180–81, 182, 186, 190, 191
 Decreto 41/2005, 179
 Decreto 62/1987, 174–75, 176
 Decreto 70-94, 177
 Decreto 122/1997, 176
 Ley Anti Evasión II, 191
 Ley de Contribuciones en, 174
 Ley del Impuesto Unificado sobre Inmuebles, 176
 Ley del Registro de Información Catastral (RIC), 179
 Ley General de Descentralización, 178
 Ministerio de Finanzas Públicas, 175, 177, 179, 180, 182, 186, 193
 municipios de, 174, *176, 177–78, 180, 183–85, 188, 189–90, 189, 192 (ver también municipios específicos)*
 pobreza en, 173–74
 prácticas innovadoras, 190–93
 Producto Interno Bruto (PIB) en, 173
 recaudación tributaria en, 5, 179–80, 186–89, *188, 189, 190*
 Registro de Información Catastral (RIC), 178, 183, *183, 191, 192*
 registro en, 177–79
 Registro General de la Propiedad, 178, 179
 Registro Nacional, 178, 183
 Renta Inmobiliaria, 176
 Sistema de Información Administrativo y Financiera Municipal (SIAF-MUNI), 193
 sistemas de información geográfica (SIG), 184
 Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), 179
 Tribunal Constitucional, 185
 Tribunal de lo Contencioso Administrativo, 180
 valuación en, 11, 179–80, 184–86, 190
 Guatuso, Costa Rica, *142*
 Guaxupé, Brasil, *49–51, 53, 59, 68, 69*
 Guayaquil, Ecuador, 149, 167, 168, *168, 169*
 Guayas, Ecuador, 149
 Heredia, Costa Rica, 123, 124, *138, 141, 142*
 Herrera, Pedro, 198
 Hojancha, Costa Rica, *142*
 Honduras, 173
 Huancayo, Perú, 219
 Ibagué, Colombia, 107, 108, *108, 109, 111, 117, 118, 118*
 Ibarra, Ecuador, 167, 168, *168, 169*
 Ica, Perú, 219
 impuestos, *6. Ver también países específicos*
 Impuesto Inmobiliario y Territorial Urbano (IPTU), 9
 impuesto sobre los bienes inmuebles en PIB, 6
 participación del impuesto en la carga tributaria, 8–9, *8*
 recaudación tributaria, 3–5, *4, 10*
 relevancia de impuesto inmobiliario, 1–12
 relevancia del impuesto predial por país en relación al PIB, 2
 relevancia del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en PIB, 7
 tributación al consumo, 1
 tributación al patrimonio, 2, 3
 tributación inmobiliaria, 12
 informalidad, 1, 8, 10
 Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), 105
 Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, IBGE), 38, 72
 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 100, 104–5, 112, 113, 120
 Instituto Geográfico Agustín Militar, 112
 Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 40
 Instituto Nacional de Estadística y Censo, 14

- inversiones públicas, 1, 8
Itupeva, Brasil, 68, 69
- Jaboatão dos Guararapes, 49–51, 54, 56, 68, 69
- Jiménez, Costa Rica, 142
- João Pessoa, Brasil, 49–51, 54, 59, 68, 69
- Joinville, Brasil, 49–51, 54, 68, 69
- Juiz de Fora, Brasil, 49–51, 54, 58, 59, 68, 69
- Jutiapa-Zapolitlan, Guatemala, 189
- La Cruz, Costa Rica, 142
- La Matanza, Buenos Aires, Argentina, 15–16, 16, 23, 26, 27, 29
- La Pampa, Argentina, 19, 22
- La Rioja, Argentina, 19, 22
- La Unión, Costa Rica, 136, 142
- Lavalleja, Uruguay, 224, 230
- Lazo Marín, José Francisco, 22–23
- León Cortés, Costa Rica, 142
- Liberia, Costa Rica, 124, 136, 142
- Lima, Perú, 207, 219, 220
- Limeira, Brasil, 49–51, 54, 59, 59, 68, 69
- Limón, Costa Rica, 124, 142, 142
- Loja, Ecuador, 167, 168, 168, 169
- Los Chiles, Costa Rica, 142
- Machala, Ecuador, 149, 167, 168, 168, 169
- Maldonado, Uruguay, 224, 237, 239
- Manta, Ecuador, 149, 167, 168–69, 168, 169
- Matina, Costa Rica, 142
- Mauá, Brasil, 49–51, 54, 56, 59, 68, 69
- Medellín, Colombia, 100, 105, 107, 108, 108, 109, 112, 116–17, 118, 120
- Melgar, Colombia, 108, 108, 109, 117, 118
- Mendoza, Argentina, 15–16, 15, 19, 22, 23, 25, 27, 29, 33
- México, 2, 2, 3, 4, 7, 8
- Misiones, Argentina, 22
- Mixco, Guatemala, 184, 189, 189, 190
- Montes de Oca, Costa Rica, 142
- Montes de Oro, Costa Rica, 136, 142
- Montevideo, Uruguay, 223, 224, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240
- Mora, Costa Rica, 124, 142
- Moravia, Costa Rica, 142
- Morón, Argentina, 15–16, 16, 23, 27, 29
- municipios, 9. *Ver también municipios específicos; países específicos*
autonomía tributaria en, 12
dependencia de las transferencias gubernamentales, 8
desarrollo urbano y, 8
recaudación tributaria en, 9–10
variaciones en el desempeño del impuesto y el amplio grado de heterogeneidad entre los, 9–10, 12
- Nandayure, Costa Rica, 142
- Naranjo, Costa Rica, 142
- Neuquén, Argentina, 15, 15, 22, 23, 26, 27, 29, 33, 34
- Nicaragua, 2, 2, 4, 5–6, 6, 7, 8
- Nicoya, Costa Rica, 142
- Olinda, Brasil, 49–51, 54, 59, 59, 68, 69
- Oreamuno, Costa Rica, 142
- Orotina, Costa Rica, 142
- Osa, Costa Rica, 142
- Palmares, Costa Rica, 142
- Panamá, 2, 2, 3, 4, 6, 7, 8
- Paraíso, Costa Rica, 142
- Paridad del Poder Adquisitivo (PPA), 2–4, 4
- Parrita, Costa Rica, 142
- Paysandú, Uruguay, 224
- Pérez Zeledón, Costa Rica, 124, 141–42, 142
- Perú, 9, 195–220
administración en, 210–15
antecedentes y descentralización, 196–200
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, 199
- Brújula de la Descentralización, 199
- cambios relevantes, 217–20
- Campaña de Declaración Masiva, 214
- Canon en, 195, 216
- catastro en, 210–11, 212
- cobro del impuesto en, 214–15
- COFOPRI, 212
- Comisión de Descentralización, 199
- Concejo Nacional de Catastro, 211
- Congreso Constituyente Democrático, 197
- Congreso de la República, 200–201, 202, 208
- Consejo Nacional de Tasaciones, CONATA, 205, 205n4
- Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), 209
- Contraloría General de la República, 218
- cuestiones de naturaleza administrativa, 210–15
- desafíos, 217–20
- descentralización en, 195, 197, 199–200

- Guatemala (*continúa*)
- Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, 195–96
 - diseño tributario en, 202–10
 - alícuotas (tasas) en, 207–8
 - base de cálculo en, 205
 - base imponible, 208
 - beneficios fiscales en, 208–9
 - distribución y aplicación de recursos en, 210
 - exenciones en, 208–9
 - hecho generador (hecho imponible) en, 202–3
 - no afectos en, 208–9
 - sujetos pasivos en, 203–4
 - tasas del impuesto predial, 208
 - Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID (2012), 198–99
 - impuestos en
 - desempeño del impuesto, 215–17, 216
 - facturación del impuesto en, 213–14
 - impuesto predial en, 2, 4, 6, 7, 196–97, 196, 201–10, 202, 208
 - Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP), 211
 - Instituto Geográfico Nacional (IGN), 211
 - marco legal y constitucional, 200–201
 - Constitución Política, 195, 200–201
 - Decreto de Urgencia 119- 2009, 217
 - Decreto Legislativo 776/1994, 197, 201, 212
 - Decreto Legislativo 776/1994, Ley de Tributación Municipal, art. 20, 212
 - Decreto Supremo 002-2013-EF, 217, 218
 - Decreto Supremo 012-2002-EF, 207
 - Decreto Supremo 024-2002-EF, 207
 - Ley 27.867/2002, 197
 - Ley 27.972/2003, 197
 - Ley 28.056/2003, 197
 - Ley 29.332/2009, 217
 - Ley 26366/1994, Ley de Creación del Sistema de Nacional de Registros Públicos y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), 212
 - Ley 27972/2003, Ley Orgánica de Municipalidades, arts. 74 y 79: Organización de espacio físico y uso de suelos, 212
 - Ley de Bases de la Descentralización, 197
 - Ley del Presupuesto del Sector Público de los Años Fiscales 2010, 2011, 2012 y 2013, 217
 - Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva 26.979/1998, 215
 - Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales 28.273/2004, 198
 - Ley del Sistema Nacional del Catastro Integrado 28.294/2004, 211
 - Ley de Reforma Constitucional, 197
 - Ley de Tributación Municipal, 196–97, 201, 202, 203–4, 205, 206, 207–9, 208, 210
 - Ley de Tributación Municipal, art. 11, 212
 - Ley fue reglamentada por el Decreto Supremo 080-2004-PCM, 198
 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, 197
 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27.867/2002), 197
 - Ley Orgánica de Municipalidades, 197
 - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 218
 - Ministerio de Economía y Finanzas, 217, 218
 - Ministerio de Justicia, 210
 - Ministerio del Ambiente, 218
 - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 218
 - Ministerio del Interior, 218
 - Ministerio de Salud, 218
 - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 202, 202, 205, 205n4, 206, 210, 213, 218
 - municipios de, 216, 219–20 (*ver también municipios específicos*)
 - gestión municipal en, 219–20
 - Incentivos Municipales, 218
 - niveles de gobierno en, 195
 - Gobierno Nacional en, 195, 198
 - gobiernos locales, 200–201, 202
 - gobiernos regionales, 200–201
 - tributos en nivel del gobierno local, 195–96, 196
 - Observatorio Parlamentario de la Descentralización, 199
 - ordenamiento territorial en, 200
 - Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), 211

- participación del impuesto en la carga tributaria, 8
- Plan de Descentralización, 200
- Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), 217–18, 218
- población de, 195
- Poder Ejecutivo, 197, 199, 200–201, 202, 208
- poder tributario en, 200–201
- prácticas innovadoras, 217–20
- Presidencia del Consejo de Ministros, 199, 200
- Procedimiento de Ejecución Coactiva es el Ejecutor Coactivo, 215
- recaudación tributaria en, 5, 195–96, 214–15
- regionalización en, 200
- Registro de la Propiedad Inmueble, 210, 211
- Registros Públicos, 211
- resoluciones ministeriales, 217–18
- resoluciones sobre valores arancelarios en, 205–6, 206
- Resolución Ministerial 275-2013-VIVIENDA, 206
- Resolución Ministerial 276-2013-VIVIENDA, 206
- Resolución Ministerial 277-2013-VIVIENDA, 206
- Resolución Ministerial 279-2013-VIVIENDA, 206
- Secretaría de Descentralización, 200
- Servicios de Administración Tributaria (SAT), 5, 219, 220
- Sistema de Acreditación Nacional, 198
- sostenibilidad económica en, 219
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), 210–11
- Texto Único Ordenado del Código Tributario, 215
- Unidad Impositiva Tributaria (UIT), 206–7, 208, 209
- USAID, 199–200
- valores arancelarios en, 205–6, 206
- valuación en, 11
- administración en, 213
- Pichincha, Ecuador, 149
- Piracicaba, Brasil, 49–51, 54, 59, 59, 68, 69
- Poas, Costa Rica, 142
- pobreza, 1, 8
- Pococí, Costa Rica, 124, 142
- la política, influencia en las valuaciones realizadas con fines tributarios, 11
- Porto Alegre, Brasil, 44, 49–51, 54, 57, 58, 59, 59, 61, 68, 69
- Portugal, José Luiz, 39
- Prefeitura do Rio de Janeiro, 40
- Producto Interno Bruto (PIB), 2–3, 2–4, 2, 4
- Programa de Asistencia Alimentaria (PRONAA), 198
- Puntarenas, Costa Rica, 124, 142, 142, 143
- Puriscal, Costa Rica, 142
- Quetzaltenango, Guatemala, 189
- Quito, Ecuador, 149, 167, 168, 168, 169
- racionalidad, 8
- recaudación tributaria, 3–5, 4, 10. *Ver también países específicos*
- Recife, Brasil, 37, 49–51, 54, 68, 69
- Registro Público de Inmuebles, 12
- República Dominicana, 2, 2, 3, 4, 7, 8
- responsabilidades tributarias, 9. *Ver también países específicos*
- Ribeiro, José Luis Duarte, 39
- Rio de Janeiro, Brasil, 40, 49–51, 54, 59, 68, 69
- Río Negro, Argentina, 15, 15, 19, 22, 23, 25, 27, 29, 33
- Río Negro, Uruguay, 224
- Rivera, Uruguay, 223, 224
- Rocha, Uruguay, 224
- Rojas Pinilla, Gustavo, 112
- Rosario, Argentina, 15, 15, 16, 16, 23, 26, 27, 29
- Rueda, Fabio, 175, 179, 184, 186
- Rumiñahui, Ecuador, 149, 167, 168, 168, 169
- Salta, Argentina (provincia), 15, 15, 16, 16, 19, 22, 23, 27, 29, 33
- Salta, Salta, Argentina (ciudad), 24
- ciudad de, 23, 28
- Salto, Uruguay, 224
- Salvador, Brasil, 45, 49–51, 54, 60, 68, 69
- San Carlos, Costa Rica, 138, 141–42, 142
- Sandroni, Paulo, 44
- San Isidro de Heredia, Costa Rica, 124, 142
- San José, Costa Rica, 123, 124, 136, 141, 142, 143, 146
- San José, Uruguay, 224
- San José Pinula, Guatemala, 189
- San Juan Sacatepéquez, Guatemala, 190
- San Lucas Sacatepéquez, Guatemala, 184
- San Luis, Argentina, 19, 22

- San Mateo, Costa Rica, *142*
 San Miguel Petapa, Guatemala, *189, 189*
 San Pablo, Costa Rica, *142*
 San Pedro Carchá, Guatemala, *190*
 San Rafael, Costa Rica, *142*
 San Ramón, Costa Rica, *124, 142*
 Santa Ana, Costa Rica, *136, 141, 142*
 Santa Bárbara, Costa Rica, *142, 146*
 Santa Catarina Pinula, Guatemala, *142, 186, 189*
 Santa Cruz, Argentina, *22*
 Santa Cruz, Costa Rica, *136, 139, 142, 142*
 Santa Fe, Argentina, *15, 16, 16, 19, 22, 23, 26-27, 29, 29, 32-34, 33*
 Santa Marta, Colombia, *101*
 Santarém, Brasil, *49-51, 54, 59, 68, 69*
 Santiago del Estero, Argentina, *22*
 Santiago Sacatepéquez, Guatemala, *180*
 Santo Domingo, Costa Rica, *136, 142*
 São Paulo, Brasil, *37, 54, 58, 69*
 alícuotas (tasas) en, *49-51, 70*
 Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), *39, 44, 44n3*
 implementación del CADIN en, *70*
 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), *45, 59, 60, 64, 68, 70*
 Ley 15.044/2009, *60*
 Poder Legislativo municipal en, *60*
 recaudación tributaria en, *9, 64, 68, 70*
 revaluación de los inmuebles en, *70*
 Sarapiquí, Costa Rica, *142*
 Servicios de Administración Tributaria, SAT (Perú), *5*
 Síntesis de Indicadores Sociales (Síntese de Indicadores Sociais), *38*
 Siquirres, Costa Rica, *136, 142*
 sistemas de información geográfica (SIG), *11-12, 56*
 Soriano, Uruguay, *224*
 sostenibilidad, *12*
 Tacuarembó, Uruguay, *224*
 Talamanca, Costa Rica, *142*
 Tarapoto, Perú, *219*
 Tarrazú, Costa Rica, *142*
 Tibás, Costa Rica, *142*
 Tierra del Fuego, Argentina, *22*
 Tigre, Argentina, *15-16, 16, 23, 27, 29*
 Tillarán, Costa Rica, *142*
 Torrealba, Adrián, *134*
 Treinta y Tres, Uruguay, *224*
 Trujillo, Perú, *219*
 Tunja, Colombia, *107, 108, 108*
 Turrialba, Costa Rica, *124, 142*
 Turrubares, Costa Rica, *142*
 Upala, Costa Rica, *142*
 Uruguay, *3, 12, 221-41*
 administración en, *232-36*
 antecedentes y descentralización, *225*
 Archivo Nacional de Planos de Mensura, *233*
 base de cálculo en, *227, 228, 239, 240*
 beneficios fiscales en, *228*
 cambios relevantes, *238-41*
 catastro en, *221, 227, 228, 232-33, 233, 234, 237*
 Decreto Departamental, *227*
 desafíos, *238-41*
 descentralización en, *221*
 desempeño del impuesto en, *236-38*
 desigualdad social en, *235*
 Dirección General de Catastro (DGC), *227, 228*
 Dirección General de Registros, *235*
 Dirección Nacional de Catastro (DNC), *227, 228, 229, 230, 232-35, 233, 234, 238, 239*
 diseño tributario en, *229-32*
 alícuotas (tasas) en, *228, 228, 229-31, 239*
 base de cálculo en, *229*
 beneficios fiscales en, *231-32, 231, 232*
 distribución y aplicación de recursos en, *232*
 exenciones en, *231-32*
 hecho generador (hecho imponible) en, *229*
 no afectos en, *231-32*
 sujetos pasivos en, *229*
 exenciones en, *228-29, 238*
 Gobierno Nacional en, *228, 228, 229-30*
 gobiernos departamentales en, *225-27, 228, 230-31, 230, 231, 232, 232, 233, 236-40*
 impuestos en
 base imponible para, *227-28*
 cobro del impuesto en, *228, 229, 235*
 finalidad del impuesto en, *8*
 impuesto a la enseñanza primaria, *227*
 impuesto a las transmisiones patrimoniales, *227*
 impuesto al patrimonio, *227*
 Impuesto de Contribución Inmobiliaria a la Propiedad Rural, *228*
 impuesto predial en, *2, 4, 225-29*

- indicadores socioeconómicos, 221, 223, 224
 índice CONEAT, 229, 229n3
 Índice de Desarrollo Humano (IDH) de, 223
 Índice de Precios al Consumo (IPC), 229
 informalidad en, 240
 ingreso medio mensual de hogares por departamento, 224
 Intendente Departamental, 227
 Junta Departamental (Poder Legislativo Departamental), 227
 Junta Local e Intendente Departamental, 229
 marco legal y constitucional, 225–27
 Constitución de la República, 225–27, 228, 229–31
 Ley 12.804/1960, 228, 230, 233–34
 Ley 13.637/1967, 228–29, 230
 Ley 18.308/2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 236, 239, 240
 Ley 18.567/2009, 221
 Ministerio de Economía y Finanzas, 234
 niveles de gobierno en, 221, 228
 Plan Quinquenal, 227
 población de, 222
 Poder Ejecutivo, 227, 234
 Poder Legislativo, 226
 prácticas innovadoras, 238–41
 Producto Interno Bruto (PIB) en, 221, 223, 235–37
 recaudación tributaria en, 3, 222, 228, 229, 235
 Registro de Traslaciones de Dominio, 235
 Resolución Departamental, 229
 tasas en, 230
 transparencia en, 239–40
 valuación en, 11, 228, 233–35
 valuaciones, 11. *Ver también países específicos*
 Valverde Vega, Costa Rica, 142
 Varginha, Brasil, 49–51, 54, 56, 59, 68
 Villa Canales, Guatemala, 189
 Villa Nueva, Guatemala, 184, 189, 189, 190
 Villegas, Héctor B., 18–19
 Vitória da Conquista, Brasil, 49–51, 54, 59, 68, 69
 vuelos aerofotogramétricos, 56

Acerca del Lincoln Institute of Land Policy (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo)

El Instituto Lincoln de Políticas de Suelo es una organización independiente y no partidista cuya misión es colaborar en la solución de los desafíos económicos, sociales y medioambientales en todo el mundo, con el fin de mejorar la calidad de vida mediante enfoques creativos en cuanto al uso, la tributación y la administración del suelo. El Instituto Lincoln, una fundación privada creada en 1946, busca contribuir al diálogo público y la toma de decisiones sobre políticas de suelo por medio de la investigación, capacitación y comunicación efectiva. Al reunir a académicos, profesionales, funcionarios públicos, gestores de políticas, periodistas y ciudadanos interesados, el Instituto Lincoln integra la teoría con la práctica y brinda un foro para perspectivas multidisciplinarias sobre políticas públicas de suelo, tanto en los Estados Unidos como internacionalmente.



**LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY**

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA
P 1.617.661.3016 1.800.526.3873
F 1.617.661.7235 1.800.526.3944
help@lincolnist.edu
lincolnist.edu

EDITADO POR CLÁUDIA M. DE CESARE

Sistemas del impuesto predial

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El esfuerzo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo por organizar y diseminar datos sobre el sistema de tributación inmobiliaria en América Latina cumplió más de una década en el año 2014. A partir de una extensa recopilación de datos relativa al impuesto que incide sobre los bienes inmuebles en 16 países diferentes, fueron trabajados temas como disposiciones legales, prácticas y procedimientos administrativos, e indicadores de desempeño (globales e intermediarios). Esta recopilación de datos incluye particularidades sobre decisiones fiscales y gestión del impuesto en más de 200 jurisdicciones. Nada mejor para celebrar este momento que documentar estas experiencias en un informe que consolide el conocimiento acumulado en estos diez últimos años.

Esta publicación es un análisis de los datos reunidos en esta recopilación para discutir el desempeño del impuesto, destacando avances, lecciones, y obstáculos legales, jurídicos y técnicos que deben ser enfrentados en los diferentes países y jurisdicciones.



LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Cambridge, Massachusetts