Enfoque en Políticas de Suelo • Lincoln Institute of Land Policy

Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina

CLAUDIA M. DE CESARE

Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad en América Latina

Claudia M. De Cesare

Serie de informes sobre enfoque en políticas del suelo

El Lincoln Institute of Land Policy publica su serie de informes de enfoque sobre políticas del suelo para describir temas candentes de política pública relacionados con el uso del suelo, los mercados de suelo y la tributación de propiedades. Cada informe está diseñado para conectar la teoría con la práctica, combinando resultados de investigación, casos de estudio y contribuciones de académicos de diversas disciplinas académicas, practicantes profesionales, funcionarios locales de gobierno y ciudadanos de comunidades diversas.

Sobre este informe

La tributación de la propiedad es uno de los temas centrales del Lincoln Institute of Land Policy, y tiene una importancia primordial en América Latina, donde el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria sigue siendo la mejor manera de financiar los gastos públicos locales. Si bien hay una gran diversidad en la administración del impuesto sobre la propiedad en los países de América Latina, la mayoría tiene un desempeño bajo en lo que hace a la recaudación eficiente del impuesto. Si bien las cifras de recaudación agregada son bajas, muchas jurisdicciones se han embarcado en reformas exitosas del impuesto sobre la propiedad, con beneficios tangibles para el financiamiento del desarrollo urbano y la sostenibilidad de los gobiernos locales. Estos casos demuestran que hay mucho por mejorar en toda la región.

Este informe es el resultado de años de investigaciones extensas y observaciones prácticas como resultado de proyectos de capacitación y demostración impulsados por los programas de impuestos sobre la propiedad en América Latina del Instituto Lincoln. Una de estas iniciativas es la *Construcción de capacidad para el impuesto sobre la propiedad en Brasil,* un programa diseñado para ayudar a más de 5.600 municipalidades a administrar el impuesto sobre la propiedad y proporcionar capacitación en temas asociados son catastros, avalúo de propiedades y cálculo de impuestos.

El informe también hace uso de los resultados de un cuestionario en marcha sobre los sistemas de impuestos sobre la propiedad en América Latina. Este cuestionario recopila datos financieros, legales y administrativos sobre una gran cantidad de jurisdicciones, junto con indicadores de desempeño del impuesto como fuente de ingresos, la eficiencia de la recaudación de impuestos, las prácticas de valuación, y el uso de catastros. La información se registra sistemáticamente para poder realizar análisis comparativos entre países, y se actualiza constantemente en el sitio web del Instituto Lincoln, *http://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america.*

Copyright © 2012, 2015 Lincoln Institute of Land Policy
Todos los derechos reservados.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 EE.UU.
Teléfono: 1-617-661-3016 ó 1-800-526-3873
Fax: 1-617-661-7235 ó 1-800-526-3944
Correo electrónico: help@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu

ISBN 978-1-55844-324-2 (EE.UU.)
Informe de enfoque en políticas del suelo/Código PF033-SP

EN LA PORTADA:
El contraste de áreas de altos y bajos ingresos en Caracas, Venezuela, es emblemático de las condiciones que imperan en toda América Latina.
© ALVARO URIBE

Contenidos

2 Resumen ejecutivo

4 Capítulo 1. Desafíos y beneficios del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria
- 5 Principios de la tributación de la propiedad
- 6 Obstáculos particulares en América Latina
- 8 Beneficios del impuesto sobre la propiedad

10 Capítulo 2. Desempeño actual del impuesto sobre la propiedad en la región
- 10 Contribución del impuesto sobre la propiedad al PIB
- 12 Variaciones en los ingresos del impuesto predial
- 13 Comparaciones del desempeño municipal

16 Capítulo 3. Determinantes del desempeño del impuesto sobre la propiedad
- 16 Factores que afectan la generación de ingresos
- 18 Organización y responsabilidades institucionales
- 26 Resumen

27 Capítulo 4. Componentes del sistema de tributación predial
- 27 Registros catastrales
- 28 Prácticas de valuación
- 31 Recaudación y cumplimiento
- 32 Resumen

33 Capítulo 5. Un marco de referencia para reformas
- 34 Registros catastrales
- 35 Prácticas de valuación
- 37 Recaudación y cumplimiento
- 40 Cultura fiscal y control de desempeño

42 Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones
- 43 Opciones de políticas tributarias
- 43 Reformas administrativas

45 Apéndices

47 Referencias

49 Reconocimientos

49 Sobre la autora

49 Sobre el Lincoln Institute of Land Policy

Resumen ejecutivo

© MARTIM O. SMOLKA

Un barrio de clase media baja, en transición de desarrollo informal a formal, en Rio de Janeiro, Brasil, presenta problemas para clasificar, valuar y tributar la propiedad.

Hay numerosos desafíos para poder establecer un impuesto sobre la propiedad exitoso y sostenible en los países de América Latina, pero muchas jurisdicciones están implementando reformas viables. Los funcionarios públicos responsables por la administración tributaria enfrentan frecuentemente presiones políticas intensas, porque el impuesto sobre la propiedad es universal y altamente visible. La insatisfacción pública con este impuesto se debe a que se debe abonar independientemente de que se realice una transacción inmobiliaria. Además, un avalúo equitativo del impuesto sobre la propiedad depende de una serie de factores, como la eficiencia operativa, los conocimientos técnicos, los datos disponibles, la capacidad administrativa y el nivel de determinación política.

Hay ciertas condiciones en América Latina que multiplican estas dificultades. Las grandes disparidades de ingresos y riqueza complican el establecimiento de tasas de impuestos equitativas, y por lo tanto muchas municipalidades no cuentan con los recursos suficientes para respaldar una recaudación eficiente del impuesto sobre la propiedad. El acceso limitado a los datos sobre los precios de venta de propiedades y la gran diversidad en el estado de tenencia y patrones de ocupación del suelo en la región afectan la exactitud de los avalúos. Otra dificultad es la desconfianza de muchos contribuyentes hacia las autoridades públicas, debido a su debilidad institucional y corrupción.

La amplia ocupación informal del suelo también complica las cosas. La exclusión de propiedades informales limita la universalidad del impuesto y su capacidad para generar ingresos, pero para poder incluirlas hace falta un esfuerzo significativo para actualizar los registros catastrales. Otra preocupación es

la percepción de los residentes de las áreas informales acerca del impuesto.

La información sobre la recaudación de impuestos prediales en América Latina no es siempre coherente, la calidad de los datos no es completamente satisfactoria y la recaudación varía significativamente dependiendo de la jurisdicción y el país. La evidencia disponible indica que el impuesto sobre la propiedad tiene una importancia limitada como fuente de ingresos para financiar los gastos locales. En consecuencia, es fácil comprender por qué el uso de aranceles y cargos en vez de reformar el impuesto sobre la propiedad es más atractivo políticamente: son más fáciles de administrar, más eficientes y capaces de generar ingresos.

De todas maneras, el impuesto sobre la propiedad sigue siendo la mejor manera de financiar los gastos públicos locales por varias razones, como su familiaridad para los contribuyentes, su progresividad en comparación con los impuestos sobre el consumo, y la dificultad para evadirlo. En efecto, una creciente cantidad de municipalidades ha demostrado que se pueden operar sistemas de impuestos sobre la propiedad de manera eficiente. Basándonos en estas experiencias, este informe presenta un marco de referencia comprensivo para ayudar a superar las barreras tradicionales al establecimiento de un sistema exitoso de tributación del suelo en América Latina. Las reformas recomendadas se concentran en tres áreas.

Política fiscal. La estructura de ingresos propios y los sistemas de coparticipación de impuestos afectan la necesidad y disposición de los gobiernos locales para cobrar el impuesto sobre la propiedad. Las políticas fiscales deberían respaldar la autonomía local, evitar la duplicación de esfuerzos en los distintos niveles y/o dependencias gubernamentales, mejorar la claridad de la legislación, respaldar a ciudades y pueblos escasos de recursos y garantizar la universalidad del impuesto. Estos objetivos se pueden alcanzar adoptando políticas que adhieran a los principios básicos de equidad, capacidad de pago, universalidad, legalidad y certeza, administración efectiva y transparencia.

Políticas tributarias. Ciertas políticas tributarias, como aquellas que benefician a los morosos y limitan la universalidad del impuesto, crean inequidades e ineficiencias en el sistema. Otras opciones políticas pueden ayudar a crear sistemas de tributación predial sostenibles, como por ejemplo hacer que el mismo nivel de gobierno decida tanto sobre los gastos públicos como las tasas del impuesto sobre la propiedad.

Métodos de avalúo y procedimientos de recaudación. Algunos de los problemas con la administración del impuesto se relacionan con los sistemas de catastros, que pueden tener una complejidad fuera del alcance técnico de los funcionarios locales, o pueden costar más que los ingresos del impuesto propiamente dicho. Una mejor administración tributaria exige por lo tanto un mayor esfuerzo para diseñar catastros sostenibles y opciones catastrales y de avalúo más flexibles para mejorar la exactitud y uniformidad de las valuaciones.

El aliento al pago de impuestos, la negociación de deudas tributarias, y la aplicación coherente de sanciones en casos de evasión de impuestos pueden ayudar a mejorar la recaudación. Campañas efectivas de información pública sobre los procedimientos tributarios y sobre el uso de los ingresos derivados de la tributación pueden reforzar la cultura de pago y generar confianza.

Las municipalidades que implementen estas reformas pueden beneficiarse de un mayor nivel de ingresos para poder invertir en servicios públicos locales. Las mejoras en la recaudación del impuesto sobre la propiedad deberían fortalecer a los gobiernos locales y al mismo tiempo reforzar la responsabilidad compartida de los ciudadanos y las autoridades públicas en pos del desarrollo urbano.

CAPÍTULO 1

Desafíos y beneficios del impuesto sobre la propiedad

© ALVARO URIBE

La Ciudad de Guatemala tiene una fuerte tradición de respaldo público a la planificación y el diseño urbano, y está trabajando en un programa de tributación predial viable.

Muchos países de América Latina han descentralizado los impuestos y aumentado la responsabilidad de los gobiernos locales para sus erogaciones. Hay una percepción creciente de que las transferencias de dinero de los niveles más altos del gobierno no podrán sustentar la creciente participación en los gastos públicos de los gobiernos locales, y que éstos tendrán que suplir la consiguiente brecha de ingresos con recaudaciones propias aumentadas. Los expertos en finanzas públicas consideran que el impuesto sobre la propiedad es un instrumento tributario particularmente eficiente y apropiado para los gobiernos locales.

No obstante, los países en vías de desarrollo en general no dependen de la tributación de la propiedad. Los ingresos por tributos prediales en la década del 2000 promediaron el 0,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y un 2,4 por ciento de los gastos gubernamentales totales en los países en vías de desarrollo, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la participación fue del 2,12 por ciento del PIB y más del 4 por ciento de los gastos gubernamentales totales (Bahl y Martinez-Vazquez, 2008). En consecuencia, es sólo natural que los gobiernos locales exploren la ampliación del impuesto sobre

la propiedad. Este informe pasa revista a experiencias recientes en reformas del impuesto sobre la propiedad en América Latina y recomienda los pasos necesarios y deseables para su implementación.

PRINCIPIOS DE LA TRIBUTACIÓN DE LA PROPIEDAD

La tributación de bienes inmuebles presenta varios desafíos en cualquier contexto. Debido a su visibilidad, la tributación de la propiedad tiene tendencia a generar una variedad de preocupaciones políticas y económicas. Las autoridades a cargo de la administración del impuesto sobre la propiedad sufren una presión intensa porque los contribuyentes toman nota rápidamente de los problemas administrativos y de inequidad e ineficiencia (Kitchen 1992). Además, la universalidad del impuesto presenta preocupaciones sociales, porque se puede llegar a aplicar una carga tributaria relativamente mayor sobre los ciudadanos de bajos ingresos.

Otro aspecto problemático es la recaudación del impuesto sobre la propiedad. Concentrándose principalmente en las economías desarrolladas, Youngman (1997) encontró que el impuesto sobre la propiedad requiere pagos independientes del flujo de ingresos, y los propietarios con poco dinero en efectivo pueden perder sus propiedades si no se pueden poner al día con sus facturas de cobro. El problema de liquidez de los propietarios que no tienen efectivo a mano para pagar los impuestos es una preocupación importante.

Más aún, para realizar un avalúo exacto de las propiedades hace falta eficiencia operativa, conocimientos técnicos y capacidad administrativa. La asignación del monto del impuesto depende de esfuerzos sostenidos a nivel local para registrar las características de la propiedad y obtener información sobre sus dueños. Además, la estimación del valor de mercado de las propiedades con fines de avalúo depende del precio más probable al que se vendería una propiedad en un mercado abierto y competitivo, donde el vendedor y el comprador actúan en forma prudente y con conocimiento de causa.

No obstante, el valor de mercado es esencialmente inobservable. Tal como lo explica Evans (1995), el valor de mercado de una propiedad no se expresa en forma de un valor único sino en una gama de precios. También es posible encontrar precios distintos para propiedades similares, debido a las imperfecciones del mercado. Todo modelo de valuación contiene por lo tanto errores de mercado (componentes impredecibles) que reflejan la naturaleza intrínseca de los precios de la propiedad. La mayoría de los sesgos en la asignación del impuesto es consecuencia de prácticas imperfectas de valuación e interferencia política.

Si bien las opciones de políticas tributarias pueden variar considerablemente, dependiendo de las estrategias gubernamentales, los compromisos públicos y los objetivos de regulación, tienen que adherirse a ciertos principios fiscales básicos.

- ***Equidad.*** La equidad tributaria se refiere a un tratamiento igualitario para contribuyentes similarmente situados. En el caso del impuesto sobre la propiedad, los avalúos deben ser conmensurables con los valores de mercado, tanto dentro del mismo grupo de propiedades como entre distintos grupos. En ciertas circunstancias, el principio de equidad permite un tratamiento diferencial de los contribuyentes, dependiendo de los objetivos económicos, sociales y políticos.
- ***Capacidad de pago.*** Una crítica frecuente al impuesto sobre la propiedad es que puede imponer una carga mayor sobre los contribuyentes de bajos ingresos, debido a errores de valuación. Este tipo de inequidad crea diferencias sistemáticas de valuación para propiedades en

distintas categorías de valor, como cuando las propiedades de alto valor se subvalúan en comparación con propiedades de bajo valor. Si bien la corrección de valuaciones regresivas es una prioridad, también es importante identificar las inequidades causadas por ciertos patrones de gastos en vivienda, e implementar medidas de alivio para proteger a las familias que no están en condiciones de pagar el impuesto.

- ***Universalidad.*** En teoría, cada familia debería contribuir a solventar los gastos públicos locales. En la práctica, sin embargo, un tratamiento tributario preferencial, o permitir que se paguen los impuestos por medio de servicios en especie, es una solución razonable para familias que no pueden pagar los impuestos en forma directa. La informalidad extendida de las ciudades de América Latina implica que se debe tratar a los ocupantes y propietarios de manera similar a los fines del impuesto sobre la propiedad. En la mayoría de los casos, las autoridades tributarias deberían minimizar las exenciones y otras concesiones.
- ***Legalidad y certidumbre.*** Para contar con un sistema de impuestos sobre la propiedad de buen desempeño, es esencial contar con una legislación que defina claramente las obligaciones y procedimientos tributarios. Si la ley es demasiado compleja o ambigua, o cambia frecuentemente, la incertidumbre provoca demoras en los pagos y alienta la evasión tributaria. A los fines tributarios, lo mejor es aplicar el principio de "hacer las cosas simples".
- ***Administración efectiva.*** Las buenas prácticas de administración tributaria evitan la duplicación de esfuerzos. Una mayor eficiencia también permite cobrar el impuesto y realizar actividades afines a un costo razonable.
- ***Transparencia.*** La transparencia en la administración del impuesto sobre la propiedad reduce la evasión tributaria. Esto se puede concretar por medio de una amplia diseminación de información a los ciudadanos, la divulgación de las prácticas y los resultados de las valuaciones, e información precisa sobre el uso de los ingresos tributarios. La participación pública en las decisiones sobre los ingresos y gastos locales, junto con los programas de relaciones públicas, también pueden mejorar la responsabilidad fiscal.

OBSTÁCULOS PARTICULARES EN AMÉRICA LATINA

Si bien estos principios son comunes a cualquier sistema de tributación predial, hay varias condiciones específicas en América Latina que agregan complejidad a la determinación y recaudación del impuesto sobre la propiedad.

- ***Desigualdad de ingresos.*** América Latina está altamente urbanizada, con un PIB per cápita relativamente alto, pero también hay mucha más desigualdad en los ingresos que en los 34 países de la OCDE. Bolivia, Brasil y Haití son ejemplos regionales extremos (De Cesare y Lazo 2008). Esta desigualdad genera preocupaciones debido a las múltiples familias que no pueden pagar el impuesto y las jurisdicciones que no cuentan con los recursos necesarios para administrarlo.
- ***Informalidad de la vivienda.*** Los asentamientos informales y otros tipos de ocupación irregular son un problema extendido en la región, particularmente en las grandes ciudades (Smolka y De Cesare 2011). La práctica común de excluir las propiedades informales de la base gravable reduce la universalidad del impuesto, con la pérdida consecuente de ingresos potenciales. La alta incidencia de informalidad también quiere decir que hace falta un gran esfuerzo para mantener actualizados los catastros de

© CHRISTINE ROCHOL / PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

La nueva infraestructura de transporte en Porto Alegre, Brasil, es un ejemplo de servicios urbanos que se benefician de los ingresos por el impuesto local a la propiedad.

propiedades. Además, el costo de usar técnicas convencionales de confección de catastros y mapas es mucho mayor en áreas informales que en zonas ocupadas legalmente.

- ***Diversidad en la tenencia y ocupación del suelo.*** La amplia gama de patrones de asentamientos formales e informales hace que las propiedades en las ciudades de América Latina tiendan a ser más heterogéneas que en los países desarrollados. Las múltiples formas de tenencia también pueden resultar en más errores de valuación.
- ***Falta de transparencia en el mercado.*** Ni las autoridades tributarias ni el público latinoamericano tienen acceso directo a información sobre el mercado inmobiliario. Los registros de propiedades frecuentemente no están dispuestos a divulgar precios de venta y no registran las transacciones de propiedades informales. Los vendedores muchas veces declaran precios de venta menores para evitar los costos de registro y el pago de impuestos. Los corredores de bienes raíces también son renuentes a divulgar sus registros, justificándolo en la confidencialidad del cliente o por cuestiones de seguridad. La información imperfecta afecta al mercado, al aumentar la variabilidad de los precios de venta, lo cual a su vez tiende a aumentar el error y la desigualdad en las valuaciones.

Los ingresos del impuesto sobre la propiedad son relativamente limitados en América Latina, comparado con su participación en otras regiones del mundo. En consecuencia, los contribuyentes y las autoridades tributarias en general tratan las inequidades de valuación y las ineficiencias de recaudación

© ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

Los residentes de Belo Horizonte, Brasil, reciben ayuda en uno de los varios centros de servicio a los contribuyentes.

con una cierta tolerancia. En la mayoría de los casos, la eliminación de estos sesgos e ineficiencias modificarían la distribución de la carga tributaria, sin lugar a dudas elevando la insatisfacción de los ciudadanos que verían aumentar sus impuestos. Para evitar esta consecuencia política, las autoridades tributarias en América Latina resisten frecuentemente la adopción de las reformas necesarias para mejorar sus sistemas de tributación predial.

BENEFICIOS DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

A pesar de estos desafíos, el impuesto sobre la propiedad sigue siendo la mejor opción para recaudar ingresos para pagar por servicios públicos locales en países y ciudades de América Latina, por varias razones.

- ***Tradición.*** Existen registros de impuestos sobre el suelo y los edificios de más de 200 años de antigüedad, un signo de que existe un grado razonable de familiaridad y aceptación entre los ciudadanos, además de conocimientos sobre los procedimientos tributarios por parte de los administradores públicos.
- ***Progresividad.*** Los impuestos directos, como el impuesto sobre la propiedad, aplican una carga mayor sobre los dueños de las propiedades de mayor valor, y este efecto progresivo es particularmente atractivo en países donde la riqueza está más concentrada que el nivel de ingresos. En la región prevalecen actualmente los impuestos sobre bienes y servicios, que son esencialmente regresivos. En efecto, los impuestos sobre el consumo representan más del 50 por ciento de la carga tributaria en América Latina en promedio, en comparación con el 31,7 por ciento en los países de la OCDE (De Cesare y Lazo 2008).
- ***Impactos sobre la regulación.*** Un impuesto vigoroso sobre las propiedades puede ser un instrumento útil para imponer disciplina en los mercados de suelos urbanos. En particular, puede mejorar la eficiencia en el uso del suelo. También puede ayudar a prevenir la difusión de la informalidad en la vivienda. Los asentamientos informales reciben poca atención de los funcionarios públicos porque no contribuyen a los ingresos públicos, y debido a esta negligencia siguen siendo informales y no se incorporan a la base gravable tributaria. La tributación de las propiedades informales podría reorientar el suministro de servicios públicos, reducir el valor extraordinariamente alto de los precios del suelo en las ciudades del tercer mundo, mejorar la eficiencia del suelo con acceso a servicios públicos y aumentar la titulación del suelo (Smolka y De Cesare 2010).
- ***Concientización de los contribuyentes.*** La tributación predial puede ayudar a generar una cultura fiscal positiva, haciendo que los ciudadanos tomen más conciencia de su responsabilidad por el costo de los servicios públicos. Es poco sorprendente que muchos se refieren al impuesto sobre la propiedad en América Latina como el "impuesto al ciudadano".

- ***Transparencia gubernamental.*** La visibilidad del impuesto sobre la propiedad, que frecuentemente se considera perjudicial, ayuda sin embargo a aumentar la transparencia de los gobiernos locales y alienta la responsabilidad fiscal, cuando el sistema tributario es equitativo y los ingresos se usan en forma apropiada. Como resultado, la tributación de la propiedad puede servir para mejorar las prácticas gubernamentales y aumentar la confianza del contribuyente en el gobierno local.
- ***Autonomía local.*** El impuesto sobre la propiedad es un elemento primordial para promover la autonomía local. Tiene la oportunidad de constituirse en la principal fuente de ingresos para mantener la infraestructura y los servicios urbanos locales.

Un creciente número de municipalidades de América Latina reconocen ahora los beneficios de mejorar estos aspectos del sistema de tributación predial dentro de su esfera de influencia. La experiencia reciente de Belo Horizonte, Brasil, ilustra cómo la selección de políticas y procedimientos apropiados pueden generar resultados positivos (Domingos 2011).

La reforma del impuesto sobre la propiedad en Belo Horizonte comenzó en 2010 con la revisión de los mapas de valor del suelo para aumentar la cobertura, eliminar distorsiones y mejorar las normas técnicas. La promoción de una nueva cultura fiscal permitió institucionalizar la actualización periódica de los valores de la propiedad utilizados para calcular el impuesto. Los ciudadanos y las autoridades públicas por igual respaldaron un proceso permanente de actualización de las valuaciones prediales para reflejar los cambios en el mercado.

Los elementos principales del programa de reforma establecido en la ciudad incluyeron una interacción positiva entre el poder ejecutivo y legislativo, una amplia campaña de información pública, e innovaciones técnicas para asegurar la equidad y exactitud de las prácticas de valuación. Además, la reforma introdujo medidas de alivio tributario con la intención de limitar el impacto de los cambios en la tributación de la propiedad en el corto plazo. La divulgación de las prácticas de avalúo y los resultados y diseminación de información sobre el uso de los ingresos tributarios contribuyeron a un aumento del 19 por ciento en la recaudación en el primer año. Esta tendencia positiva ha continuado, corroborando el principio de que la transparencia reduce la evasión tributaria.

Photo courtesy of the Municipality of Belo Horizonte (Archive / PBH)

Belo Horizonte fue fundada en 1897 como la capital del Estado de Minas Gerais, y fue la primera ciudad planeada de Brasil.

CAPÍTULO 2

Desempeño actual del impuesto sobre la propiedad en la región

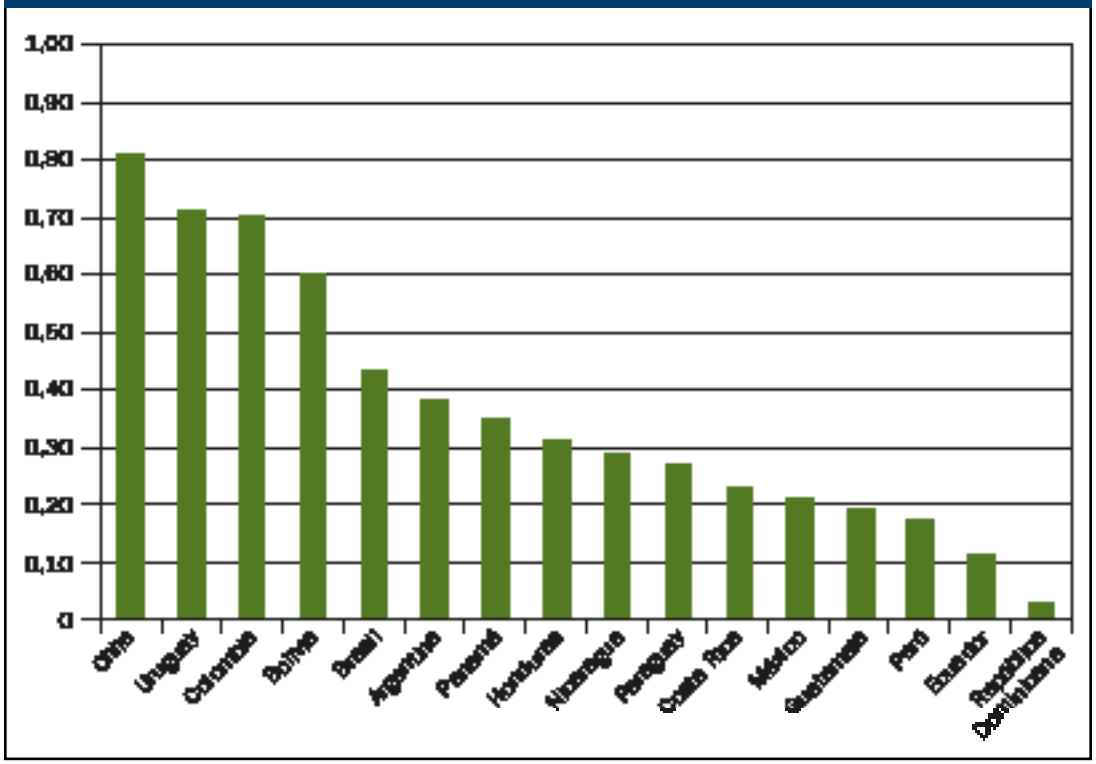
Hay amplio consenso sobre la capacidad limitada del impuesto sobre la propiedad para generar ingresos en América Latina.

CONTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD AL PIB

Las estadísticas de 16 países de América Latina corroboran otros resultados que indican que los ingresos promedio por el impuesto a la propiedad representan sólo una pequeña porción del PIB (figura 2.1). No obstante, el desempeño del impuesto predial varía significativamente en estos países, con Chile reportando la participación más alta (0,81 por ciento) y la República Dominicana la más baja (0,03 por ciento).

Los datos para la misma muestra de 16 países no muestran una relación directa entre el desempeño del impuesto sobre la propiedad y la carga tributaria nacional (figura 2.2). En países como Brasil y Argentina, que tienen una carga tributaria alta (mayor que el 25 por ciento del PIB), el impuesto sobre la propiedad tiene una importancia moderada. En Colombia y Chile, donde la carga tributaria oscila entre el 15 y el 20 por ciento del PIB, los ingresos por el impuesto predial son más importantes. La figura 2.3 también muestra que no hay

FIGURA 2.1
Ingresos del impuesto sobre la propiedad, como porcentaje del PIB en la década del 2000

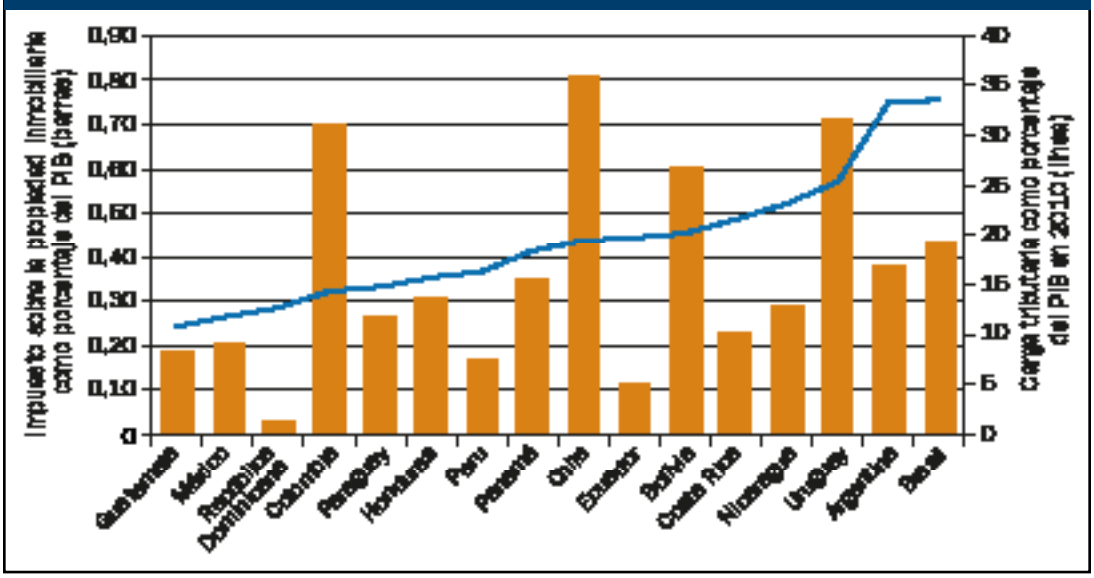


Fuente: Preparada por la autora con base en las fuentes de datos enumeradas en el Apéndice A.

correlación entre el PIB per cápita y los ingresos del impuesto sobre la propiedad.

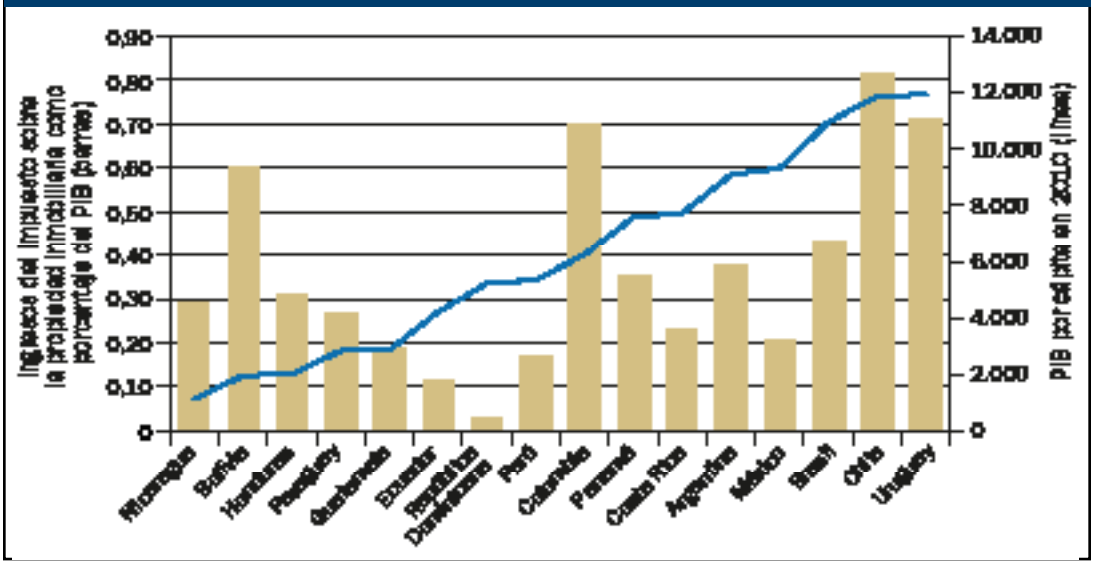
Considerando todos los impuestos sobre la propiedad, incluyendo los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles y personales (como impuestos sobre las transferencias inmobiliarias, sucesiones, donaciones y herencias), los ingresos combinados en América Latina representan el 0,94 por ciento del PIB en promedio.

FIGURA 2.2
Ingresos del impuesto sobre la propiedad y carga tributaria, como porcentaje del PIB en 2010



Fuente: Preparada por la autora con base en las fuentes de datos enumeradas en el Apéndice A.

FIGURA 2.3
Ingresos del impuesto sobre la propiedad y carga tributaria, como porcentaje del PIB y PIB per cápita en 2010



Fuente: Preparada por la autora con base en las fuentes de datos enumeradas en el Apéndice A.

VARIACIONES EN LOS INGRESOS POR EL IMPUESTO PREDIAL

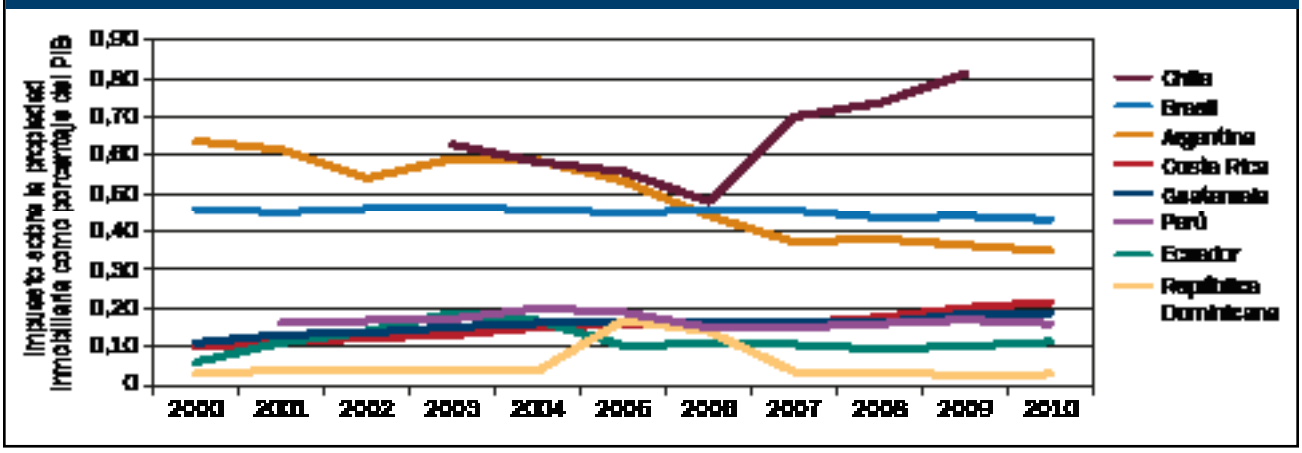
El crecimiento de los ingresos por el impuesto sobre la propiedad en América Latina en la última década no muestra una tendencia clara entre países. Los niveles anuales y las tasas de crecimiento en ocho países selectos entre 2000 y 2010 varían considerablemente, sugiriendo que los cambios en los ingresos de la región no pueden ser explicados por factores comunes (figura 2.4).

Los ingresos por el impuesto sobre la propiedad representan una participación relativamente estable del PIB en Brasil (0,43 al 0,47 por ciento) y Perú (0,15 al 0,29 por ciento), mientras que en Costa Rica y Guatemala la participación creció significativamente, señal de que pueden producirse mejoras en un período de tiempo relativamente corto. Ecuador experimentó varias fluctuaciones que concluyeron con ganancias moderadas. En Chile se observaron dos tendencias definidas durante la década: entre 2003 y 2006, los ingresos del impuesto sobre la propiedad declinaron como porcentaje del PIB, pero después de la reforma de 2006 los ingresos crecieron significativamente. Los ingresos por el impuesto predial en la República Dominicana siguieron siendo una porción baja (0,03 por ciento) del PIB, salvo en 2005 y 2006. Argentina es el único país donde la importancia del impuesto sobre la propiedad se redujo significativamente, pasando del 0,64 por ciento al 0,35 por ciento del PIB. Esto es un reflejo de la crisis económica de la década del 2000, como también del hecho de que el impuesto sobre la propiedad es provincial y no municipal. Las provincias tienen otras fuentes de ingresos que son menos visibles y más fáciles de recaudar, reduciendo por lo tanto su dependencia del impuesto predial.

En promedio, los ingresos por el impuesto sobre la propiedad en la muestra de 16 países representaron alrededor del 2 por ciento de la carga tributaria nacional en la década del 2000 (figura 2.5). No obstante, de la misma manera que la participación del impuesto en el PIB que se muestra en la figura 2.1, estos valores varían significativamente. En Chile y Colombia, la participación es relativamente alta, contribuyendo más del 4,5 por ciento de la carga tributaria. La mayoría

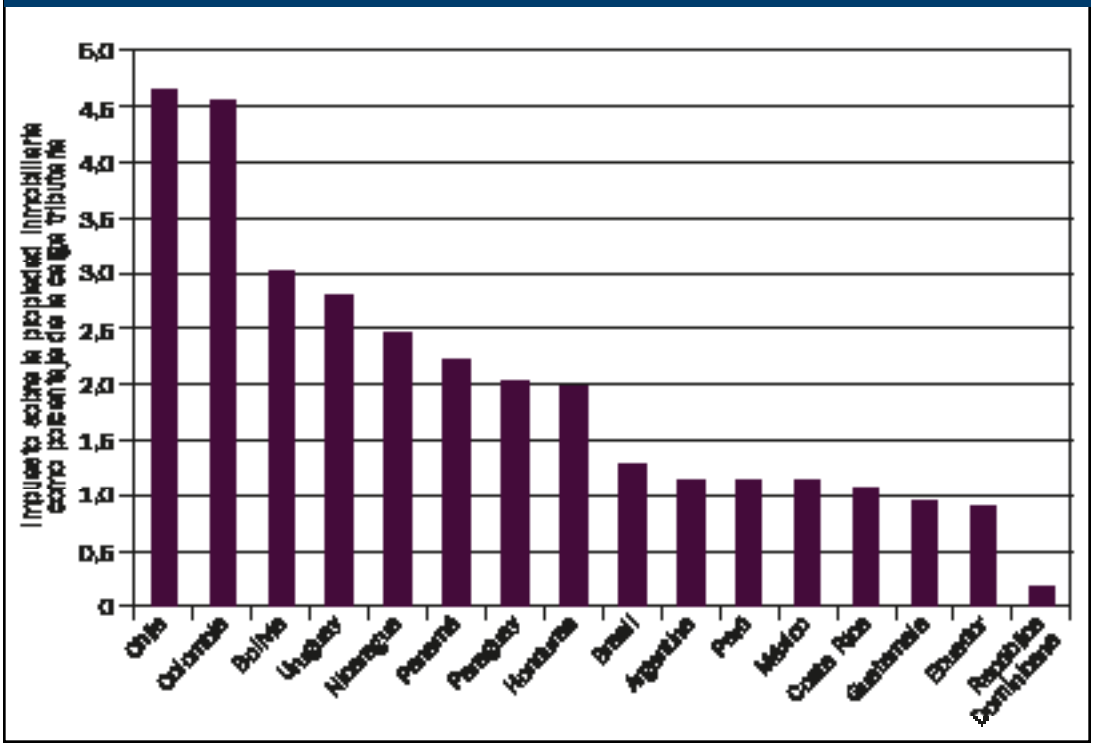
FIGURA 2.4

Crecimiento anual de los ingresos por el impuesto sobre la propiedad, como porcentaje del PIB entre 2000 y 2010



Fuente: Preparada por la autora con base en las fuentes de datos enumeradas en el Apéndice A.

FIGURA 2.5
Ingresos del impuesto sobre la propiedad, como porcentaje de la carga tributaria nacional en la década del 2000



Fuente: Preparada por la autora con base en las fuentes de datos enumeradas en el Apéndice A.

de los demás países tenían una participación del 1 al 3 por ciento, salvo la República Dominicana, donde la contribución es inusitadamente baja. La carga tributaria total en los países de la OCDE (37 por ciento) es casi el doble que en los países de América Latina (19 por ciento), pero la contribución media de todos los impuestos sobre los bienes inmuebles y personales, como los impuestos sobre automóviles, es de todas maneras de alrededor del 5 por ciento en ambas regiones.

COMPARACIONES DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL

Varios estudios han encontrado diferencias profundas en la recaudación tributaria tanto dentro de un mismo país como entre países. Los ingresos nacionales por el impuesto sobre la propiedad en América Latina reflejan principalmente el desempeño de las ciudades más grandes, que recaudan más impuestos prediales en promedio que las ciudades y pueblos más pequeños. Por ejemplo, los ingresos del impuesto sobre la propiedad en México, D.F. representaron el 0,42 del PIB en 2004, y ascendió al 30 por ciento del total de impuestos prediales recaudado en todo el país, si bien sólo el 9 por ciento de la población mexicana vive en la capital (De Cesare 2008). Dependiendo de la municipalidad, los ingresos por impuestos prediales en México oscilaron entre US$1,20 y US$385 per cápita en 2004.

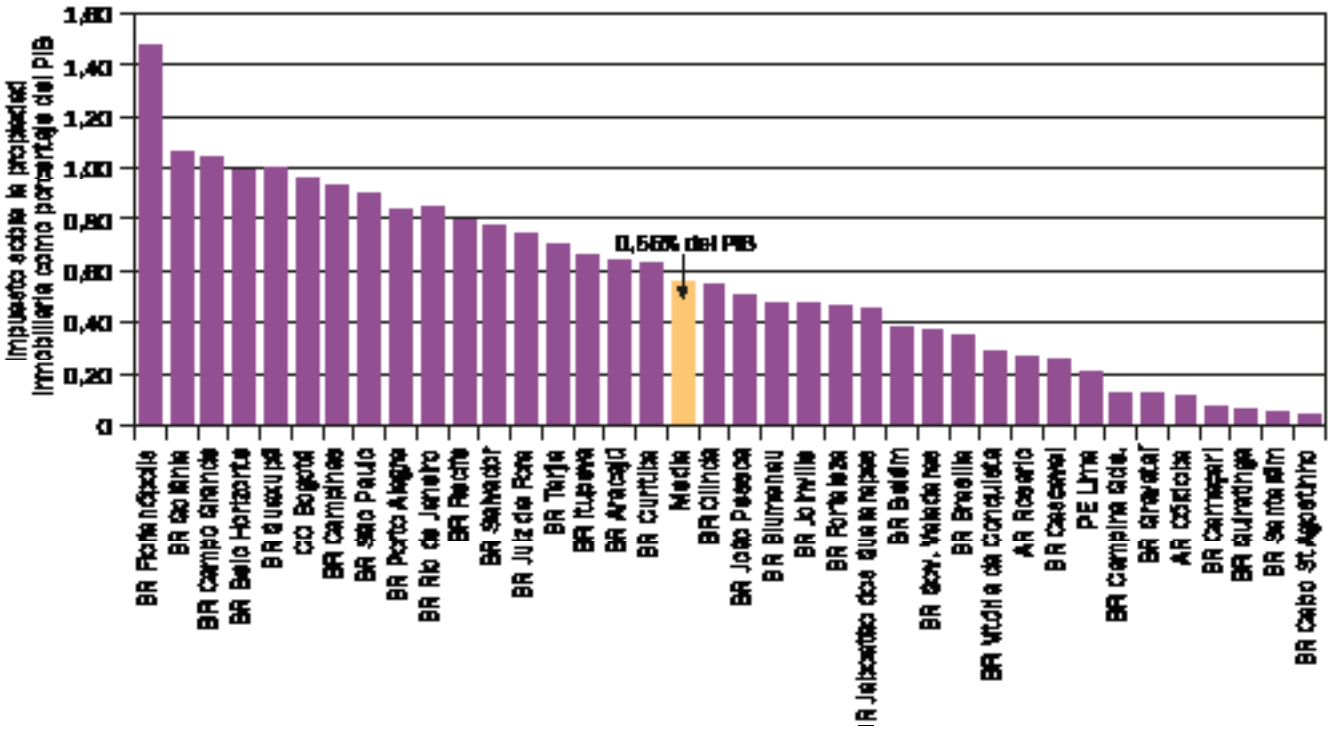
En forma similar, las grandes ciudades de 100.000 habitantes o más en Brasil recaudaron aproximadamente el 85 por ciento de todos los impuestos prediales en 2005,

pero sólo tenían el 57 por ciento de la población (De Cesare 2008). Esta concentración de ingresos por tributos prediales en las ciudades más grandes se debe a que los valores de la propiedad son más altos y a la economía de escala de implementar y actualizar los catastros, realizar los avalúos de las propiedades, y cobrar y hacer cumplir el pago del impuesto. Las municipalidades más pequeñas pueden concluir que el establecimiento y administración de estos sistemas complejos es demasiado caro en comparación con el nivel de recaudación obtenido, o simplemente pueden ser demasiado pobres como para desarrollar la capacidad institucional necesaria. También es importante hacer notar que las municipalidades pequeñas se benefician más que proporcionalmente del modelo brasileño de transferencias intergubernamentales.

La media de las recaudaciones del impuesto predial, según un cuestionario realizado por el Instituto Lincoln en una muestra de 37 ciudades, representa el 0,55 por ciento del PIB municipal en la década del 2000 (figura 2.6). Si bien la participación varía considerablemente entre jurisdicciones (con un coeficiente de variación del 64 por ciento), las recaudaciones de impuestos prediales mayores que el 1 por ciento del PIB son atípicas. En la mayoría de las jurisdicciones de América Latina, los ingresos por este impuesto ascienden a entre el 0,20 y el 1,0 por ciento del PIB municipal.

FIGURA 2.6

Ingresos del impuesto sobre la propiedad, como porcentaje del PIB municipal en 37 ciudades, 2003 a 2010



Fuente: Cuestionario del Instituto Lincoln (Apéndice B)

Nota: Abreviaturas de países: Argentina (AR); Brasil (BR); Colombia (CO); Perú (PE).

© MARTIN O. SMOLKA

Casas modulares innovadoras en Guayaquil, Ecuador cumplen con los códigos de edificación y son económicas para los residentes de bajos ingresos, pero no necesariamente forman parte del catastro tributario.

En una muestra distinta de 64 ciudades, los resultados del cuestionario también indican que la participación del impuesto sobre la propiedad en relación a los ingresos recaudados por impuestos locales ascendió a entre el 2,53 y el 83,37 por ciento, con un valor medio del 23,78 por ciento. Sólo seis ciudades en la muestra tenían recaudaciones de impuestos prediales que excedieron el 45 por ciento de los impuestos locales totales. Por lo tanto, los impuestos prediales contribuyen una porción razonablemente grande de los ingresos locales en algunas ciudades, si bien dichos ingresos siguen siendo bajos en comparación con los ingresos totales.

En resumen, la tributación predial generalmente juega un papel menor en los presupuestos locales en la mayoría de las jurisdicciones de América Latina, pero su importancia de todas maneras está aumentando, particularmente en las ciudades más grandes. Se ha hecho relativamente poco esfuerzo para implementar un sistema de impuesto predial integrado en la mayoría de los lugares. De todas maneras, la amplia variación en la capacidad del impuesto sobre la propiedad para generar ingresos sugiere que existe el potencial para mejorar su desempeño en toda la región.

CAPÍTULO 3

Determinantes del desempeño del impuesto sobre la propiedad

Ciertas características, como el tamaño de la población, el nivel de ingresos y el desarrollo socioeconómico, afectan en forma directa la capacidad de una municipalidad para recaudar sus propios ingresos. A medida que van creciendo los valores de las propiedades, los ingresos del impuesto sobre la propiedad también pueden aumentar, reflejando la expansión de la base gravable. El desempeño del impuesto sobre la propiedad también depende de la estructura fiscal y las políticas tributarias nacionales adoptadas por cada país. Por ejemplo, el nivel de descentralización fiscal, los convenios de coparticipación tributaria y el sistema de transferencias intergubernamentales pueden alentar o desalentar los esfuerzos realizados por los gobiernos locales para recaudar sus propios ingresos. En ciertos países, los gobiernos subnacionales cuentan con poderes tributarios que han desplazado el impuesto sobre la propiedad, como en el caso de los impuestos de nómina en México y los impuestos sobre las ventas en Argentina, Brasil y Colombia.

Este capitulo muestra que si bien los factores nacionales, y aún globales, que se encuentran más allá del control de las jurisdicciones locales son relevantes, su impacto sobre las cobranzas del impuesto sobre la propiedad varía significativamente, dependiendo de cómo los gobiernos locales deciden administrar el impuesto.

FACTORES QUE AFECTAN LA GENERACIÓN DE INGRESOS

Hay varios factores específicos de cada país que afectan la capacidad del impuesto sobre la propiedad de generar ingresos, tanto en

El desarrollo de la ex zona portuaria de Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina, creó un área de clase media alta aburguesada y amplió la base gravable de las propiedades de la ciudad.

© ALVARO URIBE

forma directa como indirecta. Estos factores se pueden clasificar en tres categorías: características socioeconómicas de la jurisdicción; política tributaria y disposiciones legales; y prácticas administrativas y de valuación de la propiedad.

La capacidad tributaria de las jurisdicciones –es decir, su capacidad para establecer y cobrar impuestos sobre la propiedad– depende de las características socioeconómicas, como el inventario de bienes raíces, los precios inmobiliarios, los ingresos personales de los residentes, los niveles de pobreza, la distribución de ingresos, el grado de urbanización, la base económica y los derechos de propiedad y de tenencia del suelo en vigencia. Los funcionarios tributarios deben tener en cuenta estas condiciones, pero no tienen autoridad como para modificar la mayoría de ellas a nivel local.

Las políticas tributarias y las decisiones legislativas en América Latina raramente se toman al mismo nivel de gobierno. La distribución de ciertos poderes y funciones fiscales afecta en forma directa la capacidad de las jurisdicciones para recaudar ingresos. Aun en el caso de que los gobiernos locales tengan la autoridad como para establecer un impuesto sobre la propiedad, los parámetros de valuación o las tasas tributarias legales en general son establecidos por un nivel más alto de gobierno. Por ejemplo, en México, los estados deben aprobar los mapas de valuación utilizados a nivel local. En Colombia, el gobierno central ejerce supervisión fiscal sobre las municipalidades. Si bien las autoridades locales no tienen el poder para tomar decisiones sobre muchos aspectos de la política tributaria, tienen la capacidad de ejercer un liderazgo político para promover cambios.

En la mayoría de los países de América Latina, la responsabilidad por los avalúos y la administración tributaria en general recae sobre los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, sus acciones pueden aumentar potencialmente los ingresos del impuesto sobre la propiedad. En la legislación estándar sobre la tributación predial, un mejor desempeño depende principalmente de la autoridad tributaria y de sus prácticas catastrales, de tasación, recaudación y cumplimiento de impuestos.

Hay otros factores que determinan indirectamente los ingresos del impuesto sobre la propiedad, como el grado de descentralización fiscal, el desarrollo institucional del poder judicial y la rama legislativa del gobierno, y otras consideraciones políticas.

La descentralización fiscal puede jugar un papel importante por varias razones. En particular, los incentivos incorporados a dicho sistema pueden alentar o desalentar potencialmente los esfuerzos de los gobiernos locales para obtener ingresos del impuesto sobre la propiedad. Un diseño inadecuado de descentralización fiscal explica, en parte, el pobre desempeño del impuesto sobre la propiedad en América Latina. Sepúlveda y Martinez-Vazquez (2011) y Afonso et al. (2010) han sugerido en estudios recientes tres razones:

- Las transferencias intergubernamentales afectan negativamente los ingresos del impuesto sobre la propiedad. Independientemente del nivel de autonomía fiscal, los esfuerzos tributarios locales disminuyen si los ingresos transferidos son mayores. Si bien la ecualización de la capacidad fiscal de las jurisdicciones es un objetivo loable, el desafío de las transferencias intergubernamentales es encontrar una fórmula que no desaliente el esfuerzo de recaudar el impuesto sobre la propiedad.
- Por otro lado, la proporción de ingresos subnacionales (que representa autonomía) se relaciona positivamente con los ingresos del impuesto sobre la propiedad.

- Las jurisdicciones pequeñas, que se benefician relativamente más de las transferencias intergubernamentales, tienden a esforzarse menos por recaudar impuestos. Los ingresos del impuesto sobre la propiedad son más importantes en jurisdicciones más grandes.

La organización y el nivel de desarrollo institucional también son importantes. Por ejemplo, cuando los gobiernos locales tienen el poder de establecer impuestos menos visibles y más fáciles de administrar, tales como los impuestos sobre las ventas y servicios, el impuesto sobre la propiedad tendrá probablemente menos prioridad, porque su administración es más difícil y costosa, y puede generar menos ingresos que otros impuestos. Similarmente, cuando las municipalidades toman decisiones sobre sus erogaciones pero no tienen el poder para determinar los factores que determinan sus ingresos, como las tasas tributarias, su capacidad para mejorar el desempeño del impuesto sobre la propiedad queda limitada.

El funcionamiento de las ramas legislativa y judicial del gobierno también afecta el desempeño del impuesto sobre la propiedad, y las decisiones tributarias de la legislatura frecuentemente se toman en función de objetivos políticos, particularmente a nivel local. En Bogotá, Colombia, por ejemplo, el concejo municipal bloqueó una reforma del impuesto sobre la propiedad en 2001 hasta que una iniciativa del alcalde solicitó un pago de impuesto voluntario adicional. Aproximadamente 63.500 contribuyentes participaron en la campaña, realizando una contribución voluntaria de un 10 por ciento al impuesto de industria, comercio y avisos (ICA), el impuesto sobre vehículos automotores y el impuesto sobre la propiedad. Esta demostración de la voluntad de los contribuyentes para aumentar los ingresos tributarios independientemente de la aprobación legislativa hizo lugar a la reforma tributaria subsiguiente (Pinilla y Florián 2011).

Similarmente, el poder judicial es responsable en la mayoría de los países por garantizar los esfuerzos de cumplimiento y resolver las disputas y apelaciones sobre impuestos, pero muchas veces ejerce estas funciones con conocimientos limitados del tema en lo que hace al impuesto sobre la propiedad. Esto es particularmente cierto en los tribunales de instancias superiores. No hay tribunales especializados en impuestos en América Latina, y las cortes muchas veces ignoran la legislación tributaria con la excusa de que están protegiendo los derechos humanos. Por ejemplo, las cortes pocas veces ejercen el derecho a confiscar y vender una propiedad cuando no se pagan los impuestos.

ORGANIZACIÓN Y RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES

Los países de América Latina distribuyen sus responsabilidades tributarias entre los distintos niveles de gobierno (tabla 3.1). Es importante comprender cómo se regulan los elementos específicos del impuesto sobre la propiedad, y en particular la definición de la base gravable, la universalidad del impuesto, el tratamiento preferencial de ciertos contribuyentes, la determinación de las tasas tributarias y la distribución del los ingresos tributarios. Las decisiones políticas en todas estas áreas afectan en forma directa el desempeño del impuesto sobre la propiedad.

Responsabilidades tributarias

Por diseño, el propósito del impuesto sobre la propiedad es respaldar las actividades del gobierno local. En América Latina, sin embargo, la división de responsabilidades tributarias no es siempre clara o consistente. Hay diferencias marcadas entre los sistemas

de gobiernos federal y unitario. En países federales, como Brasil y México, los gobiernos subnacionales tienen un control considerable, y los gobiernos municipales en particular frecuentemente tienen una relativa autonomía con respecto a la tributación predial, si bien no necesariamente en todos los aspectos.

La responsabilidad por la tributación predial también varía de acuerdo a la definición geográfica de la base gravable. En Brasil, Ecuador y Venezuela, por ejemplo, la tributación predial funciona en forma distinta en áreas urbanas y rurales, ya que el impuesto sobre la propiedad rural se establece a nivel nacional mientras que el impuesto en las ciudades se establece a nivel municipal. En Brasil, sin embargo, las municipalidades pueden asumir responsabilidad por supervisar y recaudar el impuesto sobre la propiedad rural cuando demuestran tener la capacidad para hacerlo. En general,

TABLA 3.1
Asignación de responsabilidades por el impuesto sobre la propiedad por nivel de gobierno en países selectos

País	Nombre nativo del impuesto	Alcance de la base gravable	Institución legislativa que impone el tributo	Responsabilidades tributarias			
				Valuación tributaria	Tasas tributarias	Supervisión fiscal	Recaudación de impuestos
Argentina	Impuesto inmobiliario	Rural y urbano	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Bolivia	Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles	Rural y urbano	Central	Central/ Municipal	Central	Central/ Municipal	Central/ Municipal
Brasil	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	Urbano solamente	Central/ Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
	Imposto territorial rural	Rural solamente	Central	Central	Central	Central	Central
Chile	Impuesto territorial	Rural y urbano	Central	Central	Central	Central	Central
Colombia	Impuesto predial unificado	Rural y urbano	Central/ Municipal	Central/ Municipal	Central (alcance)/ Municipal (tasas)	Central/ Municipal	Central/ Municipal
Costa Rica	Impuesto sobre bienes inmuebles	Rural y urbano	Central	Central/ Municipal	Central	Central/ Municipal	Central/ Municipal
Ecuador	Impuesto sobre los predios urbanos	Urbano solamente	Central/ Municipal	Municipal	Central (alcance)/ Municipal (tasas)	Municipal	Municipal
	Impuesto sobre los predios rurales	Rural solamente	Central/ Municipal	Municipal	Central (alcance)/ Municipal (tasas)	Municipal	Municipal
Guatemala	Impuesto único sobre inmuebles	Rural y urbano	Central	Municipal	Central	Municipal	Municipal
Honduras	Impuesto sobre bienes inmuebles	Rural y urbano	Central	Municipal	Central (alcance)/ Municipal (tasas)	Municipal	Municipal
México	Impuesto predial	Rural y urbano	Estado	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Paraguay	Impuesto inmobiliario	Rural y urbano	Central/ Municipal	Central/ Municipal	Central	Municipal	Municipal
Venezuela	Impuesto sobre inmuebles urbanos	Urbano solamente	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
	Impuesto sobre inmuebles rurales	Rural solamente	Central	Central	Central	Central	Central

la distinción rural-urbana produce una duplicación de esfuerzos, porque demanda dos equipos de asesores y sistemas catastrales distintos. Esta estructura también dificulta la tarea de la municipalidad para establecer una política de suelo integral en todo su territorio. También hay duplicación de esfuerzos en Argentina, donde los gobiernos provinciales y municipales realizan funciones que demandan esencialmente la realización de tareas idénticas. El impuesto sobre la propiedad se impone a nivel provincial, mientras que las municipalidades cobran aranceles y cargos para financiar los servicios públicos urbanos. Estos aranceles y cargos tienen características reguladoras similares al impuesto sobre la propiedad, se aplican a todas las propiedades inmuebles y requieren el mismo esfuerzo, como por ejemplo registrar las características e identificar los derechos de la propiedad, verificar el suministro de servicios públicos y estimar los valores de tasación. Más aún, la estimación del valor de la propiedad a nivel provincial tiende a ser menos exacta que los avalúos que se realizan a nivel local.

La capacidad de las municipalidades para ejercer funciones tributarias también varía considerablemente dentro y entre los países de América Latina. En sistemas de impuestos sobre la propiedad descentralizados, como las áreas urbanas de Brasil, Venezuela y Ecuador, las municipalidades tienen plena responsabilidad sobre los avalúos y la administración del impuesto, independientemente de su nivel de desarrollo institucional. Algunas municipalidades que no tienen muchos recursos simplemente no pueden obtener resultados favorables, sin embargo, y requieren el apoyo de niveles más altos de gobierno para ejercer estas funciones.

Los países resuelven el problema de la falta de capacidad institucional local de distintas maneras. En México, por ejemplo, las municipalidades que no tienen la capacidad técnica para valuar las propiedades inmuebles pueden transferir esa responsabilidad al gobierno estatal, donde los institutos catastrales son comunes. En Colombia, las funciones catastrales y de imposición tributaria están centralizadas, pero las municipalidades con capacidad administrativa demostrada, como Bogotá, pueden asumir la responsabilidad por estas actividades.

En otros países, el primer y el segundo nivel de gobierno en general controlan la imposición tributaria para garantizar equidad. En Costa Rica y Bolivia, por ejemplo, el gobierno central ejerce supervisión fiscal sobre las municipalidades. Los gobiernos locales en Costa Rica son legalmente responsables por el avalúo de las propiedades, pero deben usar los modelos de valuación establecidos por el gobierno central. Su único grado de libertad es elegir qué versión particular de modelo usar. Esta división poco clara de responsabilidades reduce la transparencia y puede hacer fracasar el esfuerzo de ambos niveles de gobierno para producir valuaciones confiables y exactas. Hay que realizar más investigaciones para determinar si la administración centralizada o descentralizada del impuesto predial funciona mejor en países de bajos ingresos.

Base gravable

En la mayoría de los países latinoamericanos, el gobierno nacional define la base gravable del impuesto sobre la propiedad, incluyendo generalmente tanto el valor del suelo como de los edificios. Unas pocas jurisdicciones se desvían de este patrón, como Mexicali, México, donde la base gravable es solamente el valor del suelo. Los estados de Zacatecas y Estado de México en México, como también algunas jurisdicciones de la Argentina, usan sistemas que se basan en la superficie.

Independientemente de cómo se define la base gravable, la mayoría de los países latinoamericanos no exige que se use el

© Martim O. Smolka

La valuación correcta de los inmuebles individuales en asentamientos informales constituye un desafío para la mayoría de los sistemas tributarios de América Latina.

valor de mercado para las valuaciones. En lugar de ello, la legislación tributaria usa comúnmente términos ambiguos, como tasación o valor fiscal, valor catastral, avalúo oficial, avalúo fiscal, avalúo catastral o valor tributario, que pueden o no corresponder al valor de mercado. Esta práctica deja lugar para que se realicen valuaciones arbitrarias, lo cual a su vez erosiona la capacidad para evaluar equitativamente las apelaciones sobre el monto del impuesto, ya que los valores de tasación pueden ser determinados arbitrariamente por las autoridades tributarias.

El uso del valor de mercado como base para determinar el monto del impuesto sobre la propiedad tiene varias ventajas. Cuando los avalúos se realizan correctamente, el impuesto sobre la propiedad es un instrumento eficiente para la recuperación de plusvalías. Además, el avalúo a valor de mercado también tiende a mejorar la percepción de equidad y promueve la aceptación del impuesto.

Más aún, un avalúo exacto informa a los contribuyentes cuál es el valor real de sus propiedades y es útil para auditar los precios de venta declarados en las transferencias de propiedades para el pago del impuesto respectivo El impuesto a la transferencia de propiedades es casi tan popular en la región como el impuesto sobre la propiedad. Si bien tienen una base gravable similar, estos dos impuestos no siempre se administran al mismo nivel de gobierno. Aun cuando ambos se administren a nivel municipal, como en Brasil, México y Venezuela, su implementación no siempre se superpone y puede generar ineficiencias administrativas.

Si bien la mayoría de los países latinoamericanos valúa cada propiedad en forma individual, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú establecen el monto del impuesto de acuerdo a la suma de los valores de todas las propiedades a nombre del mismo contribuyente. La desventaja de esta estrategia es que una objeción al monto del impuesto

sobre una de las propiedades impide la cobranza de impuestos para todas las propiedades del contribuyente. Al mismo tiempo, los propietarios que no tienen recursos para pagar los impuestos de todas las propiedades no pueden pagar el impuesto para una propiedad individual. La tributación de propiedades en forma individual en vez de combinada tiene también la ventaja de que es más fácil usar la propiedad como garantía en caso de falta de pago.

Universalidad del impuesto

El impuesto sobre la propiedad no solamente legitima el derecho de los ciudadanos a demandar servicios públicos, sino que también eleva la conciencia del público sobre la responsabilidad de pagar por dichos servicios. En teoría, el impuesto sobre la propiedad debería ser universal, abarcando no sólo a los propietarios sino también a los ocupantes de propiedades informales que pueden ser dueños de una propiedad pero carecen del titulo formal. La imposición del tributo sobre los propietarios y también los ocupantes se practica en varios países de América Latina, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Uruguay.

En Ecuador, no obstante, sólo los dueños pagan el impuesto sobre la propiedad. La exclusión de los ocupantes del padrón tributario no solamente reduce los ingresos tributarios sino que también genera inequidad, al tratar propiedades similares de manera distinta, dependiendo de la tenencia del suelo. Por otro lado, la tributación de propiedades que no tienen títulos formales podría reorientar el suministro de servicios públicos a los asentamientos informales, entre otros beneficios.

Exclusiones tributarias, exenciones y otros tratamientos preferenciales

Las restricciones constitucionales al derecho a imponer tributos reduce la universalidad al excluir ciertos tipos de propiedad de la base gravable. En Brasil, por ejemplo, la Constitución prohíbe la tributación de propiedades estatales y federales. Esta exclusión se aplica aunque las propiedades no sean utilizadas por el gobierno, como por ejemplo si son alquiladas u ocupadas por partes privadas. La exclusión de las propiedades del sector público del padrón tributario desplaza la carga tributaria hacia los propietarios privados que pagan impuestos. El hecho de que las entidades públicas en general tienen propiedades de alto valor en áreas urbanas exacerba el problema aún más. El suministro de servicios públicos e infraestructura urbana sin cargo a las propiedades gubernamentales impone por lo tanto un alto costo a la comunidad.

Las exenciones tributarias tienen efectos similares. Las exenciones se establecen por ley y permiten que ciertas propiedades tributables no paguen impuestos. En general, las exenciones se establecen con fines sociales para proteger a familias que no pueden solventar el pago del impuesto. La preocupación sobre la capacidad de pago toma varias formas en América Latina, incluyendo las exenciones para familias de bajos ingresos, los jubilados y personas ancianas, viudas, pensionistas y huérfanos (De Cesare 2008).

Algunos países o jurisdicciones otorgan exenciones a una proporción particularmente grande de propiedades, generando inequidades y reduciendo quizás indebidamente la universalidad del impuesto. En la República Dominicana, sólo las propiedades de más de 150.000 dólares están sujetas al pago del impuesto. En Chile, sólo las propiedades residenciales valoradas en más de 30.000 dólares están sujetas al impuesto. Como resultado, más del 60 por ciento de las propiedades registradas en el catastro están exentas. Sin embargo, estas propiedades exentas se registran en los padrones

© MARTIN O. SMOLKA

Estas ampliaciones clandestinas en barrios residenciales de altos ingresos en Rio de Janeiro, Brasil, aumentan el valor de la propiedad, pero la laxitud de las valuaciones y los esfuerzos de cumplimiento hacen que estas mejoras no se tributan plenamente.

tributarios, ya que las exenciones cambian con el tiempo. Sería interesante investigar si hay otros países además de Chile que hacen esto.

En São Paulo, Brasil, aproximadamente el 40 por ciento de propiedades residenciales están exentas del impuesto sobre la propiedad, incluyendo las residencias de los jubilados, todas las propiedades de menos de 43.000 dólares y las propiedades residenciales de menos de 56.800 dólares de valor. La ley municipal otorga una deducción de aproximadamente 22.700 dólares al valor de las propiedades de más de 56.800 dólares pero menos de 113.600 dólares para el cálculo del impuesto.

Las exenciones más comunes en América Latina son para embajadas, propiedades religiosas y escuelas y otros predios utilizados con fines educativos (De Cesare 2008). Otras exenciones adoptadas en algunos países cubren propiedades utilizadas para partidos políticos o sindicatos, organizaciones caritativas, deportes y asociaciones recreativas, y hospitales. Bolivia, Ecuador y Perú han considerado también la exención de propiedades comunales.

El tratamiento tributario preferencial en América Latina puede incluir amnistías de impuestos (la exención de deuda tributaria o de las penalidades por pago atrasado) y reducciones de obligaciones tributarias. De 2000 a 2006, aproximadamente 100 jurisdicciones de Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras y Uruguay concedieron amnistías tributarias, mientras que 27 jurisdicciones ofrecieron reducciones (De Cesare 2008). Los descuentos tributarios reportados por 30 jurisdicciones incluyen descuentos por pagos anticipados y por parcelas de suelo en construcción, como también deducciones de otros impuestos.

Las amnistías y reducciones de impuestos son injustas para aquellos que pagan el impuesto por completo, y alientan probablemente la evasión tributaria, ya que otras personas esperan recibir un tratamiento similar. Hacen falta investigaciones para evaluar el resultado de las amnistías, especialmente considerando su uso generalizado en la región.

También puede haber inequidades por el otorgamiento de descuentos tributarios a firmas privadas, una estrategia utilizada por

varias jurisdicciones para atraer nuevas actividades económicas y crear más puestos de trabajo. La municipalidad de Camaçari, Brasil, utilizó recientemente esta estrategia, y como consecuencia tuvo que subir los impuestos tanto para los residentes locales como para las firmas que ya existían. Como lo señalaron Slack y Bird (2006), la mayoría de las firmas se asentarían en un área en particular independientemente de estos beneficios, porque el impuesto sobre la propiedad no es un elemento clave en las decisiones de ubicación de una empresa (en comparación con las características económicas de la región, entre otros factores). En efecto, estas reducciones tributarias pueden erosionar la base gravable local, causando recortes en los servicios públicos, y reduce en última instancia el atractivo de la ciudad como centro de actividad económica.

Tasas tributarias

El poder para establecer las tasas del impuesto sobre la propiedad debería recaer idealmente en el nivel de gobierno que toma las decisiones de erogación, preferentemente el gobierno local. Los gobiernos centrales de Brasil y Venezuela fijan las tasas del impuesto sobre la propiedad rural, pero Brasil, Venezuela y Uruguay permiten a las municipalidades fijar las tasas del impuesto sobre la propiedad urbana. El gobierno nacional fija las tasas del impuesto sobre la propiedad en Bolivia, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú.

En Colombia, Ecuador y Honduras, las municipalidades pueden fijar las tasas del impuesto sobre la propiedad dentro de una escala fijada por el gobierno nacional. Esta política puede ser apropiada en las primeras etapas de la descentralización fiscal, ya que tiende a desalentar los reclamos de los contribuyentes y reforzar la autonomía local. En Argentina, las tasas del impuesto sobre la propiedad se fijan a nivel provincial.

Si bien la función primaria de las tasas tributarias es definir el monto de las contribuciones, pueden también servir para redistribuir la carga tributaria entre distintas clases de contribuyentes. Bajo el esquema más simple posible, se aplicaría una tasa única a todas las propiedades gravables. En este caso, el monto del impuesto sería proporcional al avalúo y por lo tanto no afectaría la distribución de la carga tributaria. Costa Rica, la República Dominicana, Nicaragua y Paraguay aplican una tasa fija en todo el país.

También son comunes los esquemas más complejos, involucrando tasas tributarias selectivas o diferenciales, tasas progresivas o criterios mixtos. La ley nacional en Colombia exige que las tasas del impuesto sobre la propiedad sean selectivas y progresivas, y que tengan en cuenta el estado socioeconómico de los contribuyentes, el uso del suelo urbano y la fecha de la última actualización catastral, entre otros factores. Tales estructuras complejas de tasas tributarias pueden ser contraproducentes, sin embargo, en la medida que pueden promover la evasión tributaria, la percepción de inequidad y el cumplimiento limitado. En Bogotá, por ejemplo, las tasas tributarias varían de acuerdo al tamaño de la propiedad, alentando a los contribuyentes a declarar áreas de edificación menores (Puentes 2002).

El uso de la propiedad es uno de los criterios más comunes para aplicar tasas tributarias selectivas en América Latina. En Chile y muchas jurisdicciones de Argentina y Brasil, las tasas tributarias son más altas en suelos desocupados y no desarrollados. Esta es una estrategia bien conocida y generalmente aceptada para disuadir la especulación y promover un uso más eficiente del suelo. Algunas jurisdicciones también imponen tasas tributarias más altas en pro-

piedades ubicadas en zonas con mejores servicios e infraestructura. En teoría, sin embargo, si los avalúos reflejan el valor de mercado de las propiedades, la inversión pública en infraestructura y servicios públicos ya está capitalizada en los precios de las mismas. Por lo tanto, la aplicación de tasas diferenciales dependiendo del nivel de servicios impone en realidad una carga adicional ("recuperación de plusvalías") sobre la propiedad.

La percepción de que las tasas tributarias progresivas distribuyen la carga tributaria de acuerdo a la capacidad de pago está generalizada en la región. En consecuencia, hay apoyo popular para imponer tasas tributarias más altas a las propiedades de alto valor. Bolivia, Chile, Guatemala, Perú y muchas municipalidades de Brasil establecen tasas progresivas. Si bien no hay evidencia de que esta estrategia mejore la distribución de ingresos, algunos funcionarios tributarios y contribuyentes (especialmente aquellos que se benefician de tasas más bajas en sus propiedades) consideran que la estructura de tasas progresivas es justa. La exención del impuesto a las propiedades de bajo valor puede tener un efecto similar al de las tasas tributarias progresivas. Si bien es más fácil de implementar que las tasas tributarias progresivas, las exenciones sin duda reducen la universalidad del impuesto, como se señaló anteriormente.

Las tasas que exceden la capacidad de pago del contribuyente tienden a alentar la evasión tributaria y producir pérdidas irrecuperables al tesoro público. En la década del 2000, las tasas aplicadas al suelo vacante en Porto Alegre, Brasil, fueron de hasta el 6 por ciento del valor de tasación, mientras que para las propiedades residenciales y no residenciales ocupadas eran sólo del 0,85 al 1,15 por ciento de la tasación. Esta política llevó a una evasión del 67 por ciento del impuesto sobre suelo vacante, comparado con menos del 15 por ciento en las propiedades ocupadas (De Cesare y Lazo 2008).

© MARTIM O. SMOLKA

La especulación en suelos vacantes, como los que se muestran aquí en las afueras de la Ciudad de Guatemala, promueve el uso ineficiente del suelo y la informalidad y aumenta el interés en imponer tasas tributarias progresivas.

Distribución de ingresos

Las municipalidades recaudan y controlan los ingresos del impuesto sobre la propiedad en la mayoría de los países de América Latina, aún en aquellos con estructuras fiscales altamente centralizadas. La distribución de ingresos, sin embargo, varía dentro de la región (tabla 3.2). En Argentina y Chile, la intención de la redistribución es mejorar la equidad entre municipalidades. En Costa Rica, la República Dominicana y Perú, los ingresos del impuesto sobre la propiedad financian las actividades catastrales y de avalúo, entre otros gastos.

RESUMEN

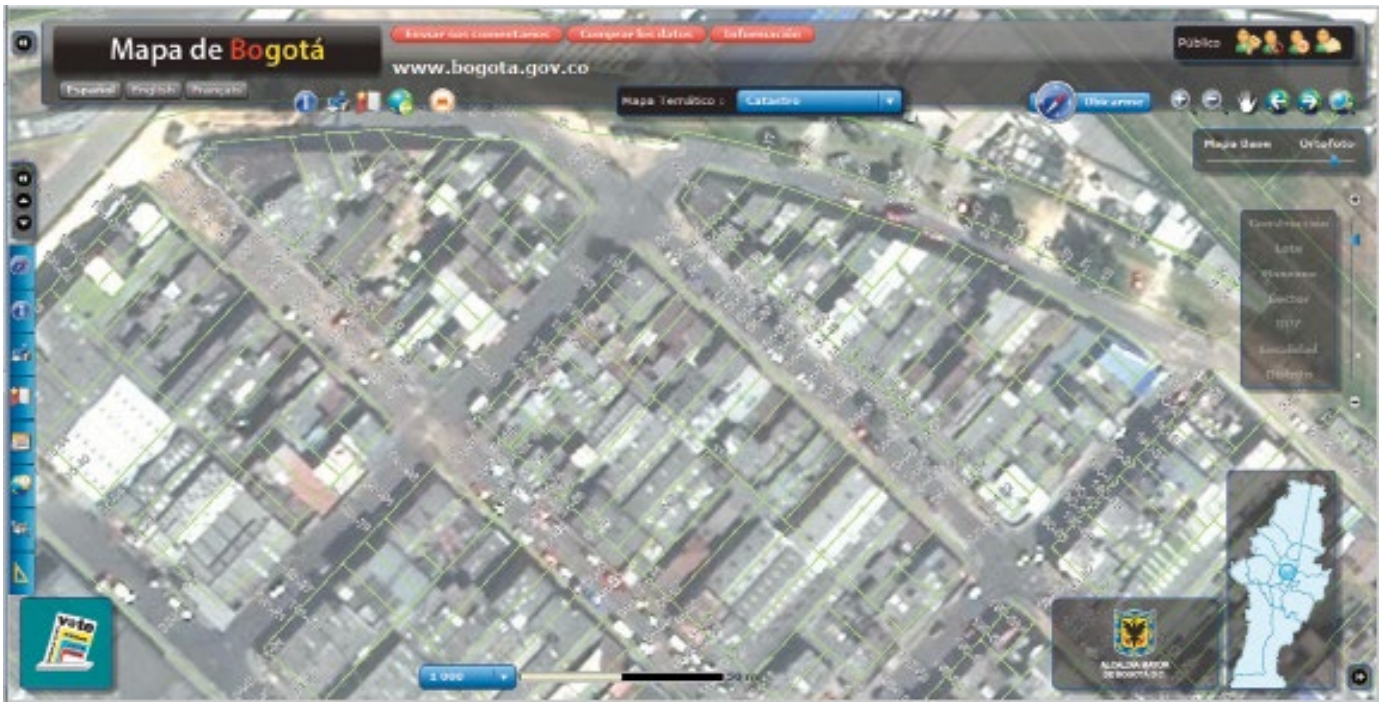
Las organizaciones institucionales descritas aquí determinan en gran medida las políticas sobre el impuesto predial en la región. Los gobiernos nacionales ejercen principalmente la función de establecer la política fiscal, impidiendo que los gobiernos locales tengan una influencia significativa sobre la misma. Similarmente, las jurisdicciones locales tienen muy poco poder de decisión sobre las características socioeconómicas y de otro tipo que afectan la capacidad para recaudar ingresos por medio del impuesto sobre la propiedad. De todas maneras, las autoridades tributarias locales pueden seguir influyendo en el desempeño del impuesto resolviendo aquellos aspectos del sistema tributario predial por los que son responsables en forma directa.

TABLA 3.2
Distribución de los ingresos del impuesto sobre la propiedad en países selectos

País	Destinatario de los ingresos del impuesto sobre la propiedad
Argentina	No hay una regla única. En general, los ingresos del impuesto sobre la propiedad se incluyen en el fondo de coparticipación intergubernamental transferido de las provincias a las municipalidades.
Bolivia	Municipalidades.
Brasil (rural)	Gobierno federal, salvo cuando la responsabilidad de la supervisión y recaudación fiscal ha sido transferida a las municipalidades. En ese caso, los ingresos se destinan a la municipalidad.
Brasil (urbano)	Municipalidades.
Chile	Municipalidades. El 40 por ciento va a la jurisdicción que genera el ingreso, y el 60 por ciento a un fondo que redistribuye los ingresos a las municipalidades de acuerdo a una fórmula que considera las exenciones y los niveles de pobreza.
Colombia	Municipalidades, con un 10 por ciento asignado al fondo nacional de viviendas de interés social.
Costa Rica	Municipalidades, con un 1 por ciento dedicado al Órgano de Normalización Técnica (ONT); el 3 por ciento al catastro nacional; y el 10 por ciento a la Junta de Educación.
República Dominicana	Las municipalidades retienen el 20 por ciento, mientras que el gobierno central recibe el 80 por ciento. La participación del gobierno central se asigna al financiamiento de programas de vivienda y a mejorar la eficiencia de la Administración General de Catastros.
Ecuador (urbano)	Municipalidades.
Guatemala	Las municipalidades y las entidades de gobierno de segundo nivel correspondientes. Esas municipalidades responsables por la administración general y la recaudación de impuestos se quedan con todo lo recaudado.
Honduras	Municipalidades.
México	Municipalidades.
Nicaragua	Municipalidades.
Paraguay	Municipalidades y departamentos, con el 70 por ciento para la municipalidad que genera el ingreso; el 15 por ciento al departamento; y el 15 por ciento a un fondo que se distribuye a las municipalidades con bajos recursos.
Perú	Municipalidades, con un 5 por ciento asignado al mantenimiento del catastro del distrito, y un 0,3 por ciento al Consejo Nacional de Tasaciones (que determina las valuaciones de las propiedades).
Uruguay	Departamentos.
Venezuela (urbano)	Municipalidades.

CAPÍTULO 4

Componentes del sistema de tributación predial



© MAYOR'S OFFICE OF BOGOTÁ

Un mapa catastral en línea muestra un esbozo de las propiedades en un barrio de Bogotá, Colombia.

Las prácticas de registro catastral, determinación del impuesto, y recaudación y cumplimiento de pagos son elementos claves de un sistema de tributación predial. La siguiente revista de los procedimientos actuales revela múltiples oportunidades para reformar la manera en que los países de América Latina administran sus sistemas tributarios prediales.

REGISTROS CATASTRALES

Los registros catastrales en América Latina tienen tradicionalmente varias deficiencias: la exclusión de las propiedades informales; la falta de conexión con el registro de bienes inmuebles; y la omisión de datos relevantes. No obstante, en su amplia revisión de recientes prácticas catastrales, Erba (2006; 2007; 2008) concluyó que se ha progresado mucho en la región en los últimos 20 años.

La mayoría de las jurisdicciones usan ahora sistemas digitales, y numerosos catastros han sido actualizados con sistemas de información geográfica (SIG). Algunas municipalidades ya han desarrollado catastros multifinalitarios – sistemas económicos que integran datos a nivel de parcela provistos por entidades públicas y privadas. Las instituciones participantes proporcionan, comparten y actualizan información en forma continua utilizando normas alfanuméricas y cartográficas comunes. Esta técnica está recibiendo amplio apoyo en América Latina. Por ejemplo, el Ministerio de Ciudades de Brasil desarrolló las Directrices Nacionales para un Catastro Territorial Multifinalitario (Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário, CTM) en 2009 para promover esta práctica a nivel municipal (Ministério das Cidades 2009).

Muchos países, incluyendo Chile, Honduras y Nicaragua, usan sistemas modernos de información del suelo que incorporan datos geoespaciales. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT) de Chile integra información de manera que los sistemas administrados por distintos departamentos y entidades gubernamentales pueden interactuar entre sí.

Para asegurar un nivel satisfactorio de uniformidad en los datos del suelo entre países, se han desarrollado normas catastrales nacionales o regionales en Argentina, Bolivia, Brasil (catastro rural) y México.

Organizaciones internacionales, como la Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, han provisto ayuda técnica y financiera para la modernización de catastros a países como Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Paraguay. Algunos países también brindan financiamiento a gobiernos locales para actualizar sus catastros como parte de un esfuerzo para aumentar los ingresos del impuesto sobre la propiedad. Uno de los objetivos principales del programa federal brasileño para modernizar la administración pública y la tributación a nivel municipal es la mejora de los sistemas catastrales.

Varios países, como El Salvador, Honduras y Nicaragua, han instaurado maneras innovadoras de financiar el mantenimiento de los sistemas catastrales, incluyendo la venta de mapas digitales, datos catastrales y otros productos. Otros países han desarrollado nuevas estrategias para ampliar la cobertura catastral a un costo relativamente bajo para el gobierno. Argentina y Uruguay requieren que los dueños paguen por planos certificados del suelo al momento de realizar la transferencia de propiedades. La autodeclaración, un esquema utilizado ampliamente en Colombia y Perú, es otra manera productiva de actualizar la información catastral, siempre y cuando las autoridades tributarias cuenten con parámetros de referencia para garantizar su exactitud.

Algunas jurisdicciones han superado la resistencia de los registros públicos a compartir información por medio de acuerdos de integración que permiten intercambios periódicos o constantes de datos en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú. Colombia ha creado "observatorios urbanos" para compartir información sobre bienes inmuebles, en particular avalúos y datos de precios de venta. Varios socios pueden cooperar potencialmente en estas tareas, como los registros públicos, las agencias a cargo de emitir permisos de subdivisión y edificación, compañías de servicios públicos y privados, firmas que proporcionan servicios urbanos, emprendedores inmobiliarios, corredores de bienes raíces, instituciones de valuación y otras organizaciones similares.

En resumen, los esfuerzos para mejorar los sistemas de catastros inmobiliarios forman parte, sin duda, de la agenda en países de América Latina, y muchas de estas iniciativas están dedicadas a implementar catastros multifinalitarios. Muchas veces falta, sin embargo, una estrategia para que estos sistemas catastrales sean sostenibles, para lo cual es necesario realizar actualizaciones regulares y sistemáticas.

PRÁCTICAS DE VALUACIÓN

Actualmente hay dos formas complementarias de valuación en América Latina: autoavalúo y valuaciones masivas, si bien algunas jurisdicciones retienen todavía el método tradicional de inspección directa por medio de tasadores o valuadores. Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela usan el autoavalúo, si bien no en forma exclusiva.

© MARTIN O. SMOLKA

Adornos valiosos en edificios, como los de esta sección colonial de Lima, Perú, son difíciles de tasar para fines tributarios.

Este método en general requiere legislación para imponer límites a los valores reportados. Por ejemplo, el valor del autoavalúo no puede ser menor que la valuación anterior para la misma propiedad. El autoavalúo funciona mejor cuando usa como referencia los valores típicos del suelo y los edificios calculados por la autoridad tributaria. El éxito más conocido de autoavalúo es la de Bogotá, Colombia, donde su práctica aumentó rápidamente los niveles de valuación, expandió significativamente los padrones tributarios y reforzó la confianza del público en el sistema tributario (Puentes 2002; Dillinger 2000).

Otros países de América Latina favorecen las valuaciones masivas en base a costos u otros criterios. Los métodos de valuación más comunes son el cálculo del valor promedio por unidad de suelo para zonas homogéneas, basándose en los precios de venta de las parcelas y realizando ajustes por las características de las parcelas y factores similares; aplicando análisis de regresión múltiple; y usando modelos espaciales (geoestadísticos).

Una manera más arbitraria de establecer los valores del suelo es por medio de un comité de valuación compuesto por dirigentes políticos, funcionarios públicos, técnicos y representantes del mercado inmobiliario y la industria de la construcción. El comité estima los valores usando un costo promedio por unidad de superficie para varios tipos y estilos de edificios. La base para estimar el valor de la propiedad es generalmente el costo del edificio por unidad, multiplicado por la superficie del piso y descontando un factor de depreciación, y después realizando ajustes por otros factores como la posición de la parcela en la manzana. Las estimaciones de los valores del suelo se basan frecuentemente en zonas homogéneas registradas en el catastro.

Los intervalos entre las valuaciones masivas tienden a ser largos en América Latina. En un estudio de 83 casos, el promedio del ciclo fue de seis años (De Cesare 2010). En el 25 por ciento de los casos, los ciclos fueron de 10 años. El máximo fue en general de 25 años, si bien en un caso excepcional fue de 60 años. En Chile, Colombia, Costa Rica

y Guatemala, la ley estipula un máximo de cinco años entre valuaciones masivas. Las pautas federales en Brasil también recomiendan un intervalo de cinco años, si bien éste no es un requisito legal; para municipalidades más pequeñas con menos de 200.000 habitantes el intervalo recomendado es de ocho años.

Los valores de tasación deben ser ajustados anualmente entre valuaciones masivas, especialmente bajo condiciones de alta inflación. No obstante, los datos de la misma muestra de 83 casos muestran ajustes anuales en solamente 50 jurisdicciones (alrededor del 60 por ciento). En la mayoría de los casos, el ajuste consistió en aplicar las tasas generales de inflación (80 por ciento), si bien algunas jurisdicciones usaron índices de precios de propiedades (20 por ciento).

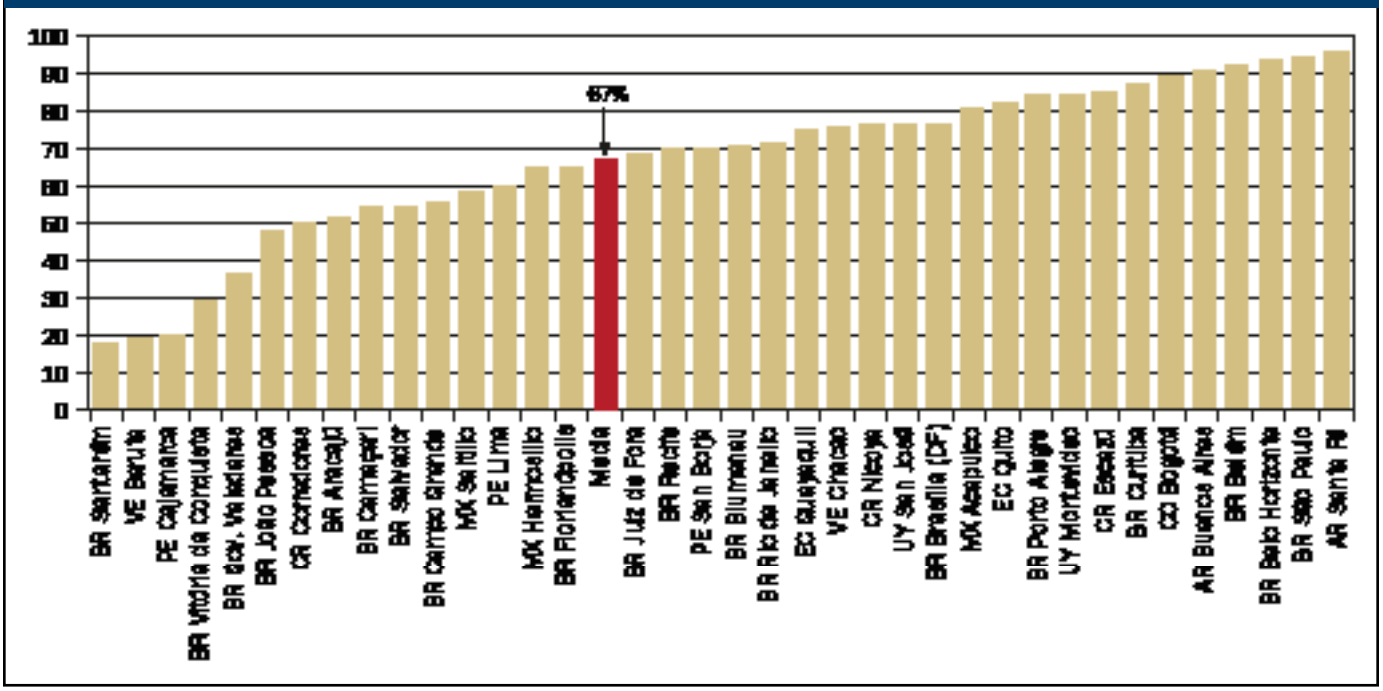
Para ser equitativos, los niveles de valuación deberían acercarse al 100 por ciento, y deben ser uniformes para todas las propiedades. No obstante, la mayoría de las municipalidades no mide la exactitud de los valores de tasación. Cuando las jurisdicciones divulgan los registros de valuación, queda claro que los niveles de valuación son bajos.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC 2005) reporta grandes disparidades entre los valores de tasación y los valores de mercado, oscilando entre el 10 por ciento y el 90 por ciento, dependiendo de la jurisdicción. Existen pruebas anecdóticas de que las valuaciones en Colombia promedian del 40 al 50 por ciento del valor de mercado. En Porto Alegre, Brasil, los valores de tasación de las propiedades residenciales a fines de la década de 1990 fueron de solamente el 19,2 por ciento de los precios de venta de la propiedad (De Cesare 2003).

Estas disparidades surgen por varias razones:

- El método de valuar en base al costo no tiene en cuenta generalmente las características de la propiedad. Se aplica el mismo modelo de valuación a cualquier tipo de propiedad, ya sea una casa o un complejo industrial grande, introduciendo errores de valuación. Algunos tasadores justifican este método debido a una creencia errónea de que garantiza un tratamiento uniforme de los contribuyentes.
- Los modelos de valuación omiten frecuentemente variables importantes, creando sesgos de valuación.
- Las valuaciones de propiedades residenciales y no residenciales tienen dos componentes —el valor del suelo y el costo del edificio— pero el método de cálculo no es siempre claro. Algunas jurisdicciones usan factores arbitrarios para ajustar los valores promedio del suelo y de los costos de edificios, en vez de calibrar sus modelos por medio de un análisis de mercado.
- Como el impuesto sobre la propiedad es tan visible, muchas municipalidades consideran que la revaluación es políticamente riesgosa y dejan pasar mucho tiempo entre valuaciones masivas.
- Los precios de ventas inmobiliarias en la mayoría de los países de América Latina no se pueden conseguir fácilmente, presentando dificultades adicionales para realizar un análisis de mercado confiable.
- El catastro frecuentemente está incompleto. Los datos pueden haberse registrado incorrectamente u omiten características importantes de la propiedad que explican la variabilidad en los precios de venta.
- La gran diversidad en las características de las propiedades y la tenencia del suelo produce una gran variación en los precios de venta, aun para propiedades en el mismo barrio, y aumenta los errores de los modelos de valuación.
- Si bien existen normas de valuación, tienden a concentrarse en procedimientos en vez de parámetros para verificar la exactitud de los valores de tasación.

FIGURA 4.1
Recaudación como porcentaje del monto del impuesto sobre la propiedad en 37 ciudades, década del 2000



Fuente: Cuestionario del Instituto Lincoln (Apéndice B).

Nota: Abreviaturas de países: Argentina (AR); Brasil (BR); Colombia (CO); Costa Rica (CR); Ecuador (EC); México (MX); Perú (PE); Uruguay (UY); VE (Venezuela).

RECAUDACIÓN Y CUMPLIMIENTO

La recaudación del impuesto sobre la propiedad en América Latina es frecuentemente ineficiente. Los datos de la década del 2000 indican que sólo el 67 por ciento de los impuestos fue realmente recaudado (figura 4.1). Sólo el 25 por ciento de las jurisdicciones analizadas recaudaron más del 80 por ciento de las facturas de cobro. Esta relación es relativamente baja y probablemente es un reflejo de las débiles prácticas de cobranza del impuesto. Los administradores tributarios tienden a atribuir estos resultados deslucidos a una "cultura de no pagar", si bien una mejor explicación sería "cultura de no cobrar".

Las siguientes prácticas comunes limitan la eficacia de la recaudación de ingresos en la región:

- Los contribuyentes pueden ser responsables por recoger sus propias facturas de cobro en la alcaldía.
- La determinación del impuesto y su cobranza no son actividades integradas.
- Generosas amnistías y reducciones alientan la evasión de impuestos, porque otros contribuyentes esperan recibir también un tratamiento diferencial.
- Es difícil realizar actividades de cumplimiento, particularmente en sus formas más severas, como la confiscación de propiedades debido a la falta de pago del impuesto, porque el poder judicial es indulgente y frecuentemente se opone a estas medidas.
- Los intentos de cobranza pueden producirse después del período de prescripción para recaudar el impuesto (en general cinco años), lo cual tiene el mismo efecto

que cancelar el impuesto o no cobrarlo.
- Los errores catastrales o grandes intervalos entre actualizaciones llevan a no identificar correctamente a los contribuyentes morosos en los tribunales. Esto impide la cobranza del impuesto y socava la credibilidad del sistema tributario.

A pesar de estos problemas, algunas jurisdicciones han introducido prácticas de cobranza y cumplimiento con buenos resultados, como campañas públicas que explican los procedimientos a los contribuyentes e indican cómo se usan los ingresos tributarios, como en Belo Horizonte, Brasil. Otras prácticas incluyen el uso intensivo de Internet para informar a los contribuyentes y facilitar los pagos, la contratación de un equipo profesional para negociar las deudas tributarias y una mejor integración del impuesto con los sistemas de cobranza y cumplimiento. Una manera efectiva de diseminar estas buenas prácticas es que los gobiernos nacionales alienten el intercambio de información entre jurisdicciones, brindando a los funcionarios y residentes locales la oportunidad de comparar desempeños.

La imposición e implementación de penalidades severas por evasión de impuestos también puede reforzar la cultura fiscal en la jurisdicción. Las penalidades pueden incluir restricciones a la transferencia de la propiedad, a las transacciones con dependencias públicas, el acceso a beneficios públicos o el acceso al crédito bancario.

RESUMEN

A medida que más ciudades en América Latina se movilizan para mejorar el desempeño del impuesto sobre la propiedad como fuente de ingresos para financiar el desarrollo urbano, están encontrando maneras de resolver los difíciles problemas administrativos relacionados con el registro catastral, la valuación de propiedades y la cobranza y el cumplimiento del pago de los impuestos. Los gobiernos locales también están progresando para superar las barreras políticas por medio de prácticas tributarias más transparentes. Las ciudades más grandes implementan estas reformas con más frecuencia, ya que pueden sacar provecho de la economía de escala, su mayor capacidad institucional y una base gravable más amplia, en comparación con jurisdicciones más pequeñas.

CAPÍTULO 5

Un marco de referencia para reformas

© ALINE GONCALVES/PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

La renovación del mercado público histórico y las nuevas instalaciones de transporte revitalizaron el área central de Porto Alegre, Brasil, y expandieron su base gravable.

Un sistema de impuestos sobre la propiedad que funcione bien y sea justo, eficiente y sostenible es un reflejo de principios fiscales bien sentados. El sistema también tiene que ser suficientemente exhaustivo como para cubrir los componentes principales que afectan su desempeño y proporcionar instrumentos para controlar y evaluar los resultados sistemáticamente. En base a los principios que se bosquejan en este informe, es posible establecer objetivos claros para reformar el impuesto sobre la propiedad en América Latina.

- ***La política tributaria*** debería fijar las tasas tributarias de acuerdo a las necesidades de ingresos, eliminando al mismo tiempo un tratamiento tributario preferencial que aliente la evasión tributaria y permita exenciones solamente para las familias que no pueden pagar.
- ***Los catastros de propiedades*** deberían ser uniformes dentro de una jurisdicción y registrar datos tanto de propiedades informales como formales. Al planificar la modernización de los catastros, las jurisdicciones deberían evaluar las posibles mejoras de acuerdo a su capacidad técnica, un análisis de costo beneficio, y la sostenibilidad del sistema.
- ***El avalúo de las propiedades*** exige valuaciones uniformes a niveles que se aproximen a los valores de mercado. Hay

que acortar los intervalos entre valuaciones generales, y también hay que realizar ajustes anuales, sobre todo en condiciones de alta inflación. La mejor manera de asegurar equidad y eficiencia en el sistema tributario es usar un enfoque técnico que remplace las consideraciones políticas.

- ***La recaudación y el cumplimiento*** del pago del impuesto sobre la propiedad deben estar vinculados con la determinación del impuesto y los registros catastrales. Hay varios métodos disponibles para alentar el pago del impuesto y mejorar la eficiencia de la recaudación y el cumplimiento del pago, como por ejemplo añadir métodos y lugares donde los contribuyentes puedan pagar sus impuestos, permitir pagos electrónicos y resolver problemas de morosidad en el pago principalmente por medio de negociaciones de deudas.
- ***La cultura fiscal se debe reforzar*** por medio de campañas de relaciones públicas y otros métodos que realcen la transparencia de la administración del impuesto sobre la propiedad, generando confianza en el contribuyente sobre la equidad del sistema y promoviendo el cumplimiento. Las autoridades tributarias pueden mejorar la recaudación divulgando los métodos y resultados de las valuaciones, diseminando información sobre los usos de lo recaudado por el impuesto sobre la propiedad y proporcionando otra información exacta y oportuna al público.

Las siguientes secciones ofrecen pautas para reformar componentes específicos del sistema del impuesto sobre la propiedad, que se pueden adaptar de acuerdo a los objetivos, requisitos legales y características principales del país y la jurisdicción local.

REGISTROS CATASTRALES

Los catastros de propiedades reúnen datos sobre las parcelas y los edificios, los derechos de propiedad, el uso de la propiedad, el valor de la propiedad, los equipos y servicios públicos, y otros atributos relevantes de las propiedades inmobiliarias. El catastro de propiedades funciona mejor cuando está vinculado a un catastro de contribuyentes, cuyos datos personales también están registrados y vinculados. La integración de las instituciones que manejan información geoespacial a nivel de parcela mejora también la sostenibilidad del catastro de propiedades.

Las siguientes medidas pueden realzar la integración institucional:

- Identificar las instituciones relevantes y su interés por compartir datos;
- Desarrollar acuerdos interinstitucionales;
- Usar documentos cartográficos existentes;
- Compatibilizar las bases de datos alfanuméricas; y
- Unificar el catastro de vías, calles y avenidas públicas.

La construcción y operación del catastro de propiedades incluye actividades continuas, periódicas y complementarias (tabla 5.1 y figura 5.1). Los ciudadanos pueden llamar para hacer actualizaciones, o las autoridades tributarias pueden actualizar los registros cuando identifican inconsistencias. Las actualizaciones masivas se realizan por medio de relevamientos globales aéreos y terrestres, o cuando se integran los datos institucionales.

El uso de sistemas SIG facilita la integración de las bases de datos y también permite visualizarlos para revelar patrones y tendencias. Las áreas cubiertas por catastros específicos (también llamados catastros temáticos) son generalmente las partes del sistema SIG que incluyen información sobre factores ambientales (suelo, geología y cobertura vegetal); infraestructura pública (sistemas

viales, servicios públicos e hidrográficos); regulaciones sobre el uso del suelo; equipos públicos; y características socioeconómicas. Los intereses y necesidades locales pueden dictar la inclusión de más atributos en el catastro.

PRÁCTICAS DE VALUACIÓN

La tabla 5.2 reseña las actividades principales relacionadas con la valuación de propiedades. Hay varios métodos para realizar valuaciones de propiedades, basados en comparaciones de venta, costos, ingresos o autoavalúo. Dependiendo del tipo de propiedad que se trate y de los datos disponibles, los mejores resultados se obtendrán probablemente con una combinación de métodos de valuación. Independientemente del método utilizado, sin embargo, los valores de tasación para todas las propiedades tienen que tener una relación cercana y consistente con los valores de mercado. Para garantizar la equidad, las autoridades tributarias deberían usar una muestra de datos independientes para evaluar la relación entre el valor de mercado y el avalúo de la propiedad.

Si se usa el método de comparación de ventas, el valor de mercado se debe basar en los precios de las propiedades vendidas en un período cercano a la fecha de avalúo. Además, se deberían desarrollar modelos de valuación para cada tipo de propiedad (como casas, apartamentos y oficinas). Este método requiere una muestra representativa de precios de venta por tipo de propiedad. Cuando los precios de venta son poco confiables o no se pueden obtener, se pueden usar los precios de oferta. Cuando no están disponibles ni los precios de venta ni los de oferta, se pueden usar como referencia tasaciones externas u opiniones de expertos.

La técnica utilizada tradicionalmente para evaluar la relevancia de los distintos determinantes del precio, y para estimar los

TABLA 5.1
Actividades claves relacionadas con el catastro de propiedades

Actividades continuas	▪ Recepción, análisis y verificación de planes de edificación y proyectos de desarrollo del suelo ▪ Mantenimiento de la base cartográfica ▪ Asignación de códigos catastrales a nuevas parcelas y propiedades ▪ Actualización de datos alfanuméricos ▪ Integración de datos alfanuméricos y mapas usando SIG ▪ Transferencias de datos a otras áreas, cuando sea necesario
Actividades periódicas	▪ Identificación de brechas cartográficas ▪ Identificación de inconsistencias entre datos cartográficos y alfanuméricos ▪ Generación de estadísticas ▪ Incorporación de datos sobre la propiedad informal ▪ Intercambio masivo de datos ▪ Validación de datos a publicar en Internet ▪ Implementación de relevamientos especiales de suelo
Actividades complementarias	▪ Administración de reclamos tributarios sobre las características de la propiedad ▪ Preparación de contratos de acuerdo y alianzas cooperativas ▪ Preparación de contratos para relevamientos globales de suelos y fotografía aérea

FIGURA 5.1
Marco de referencia operativo del catastro de propiedades

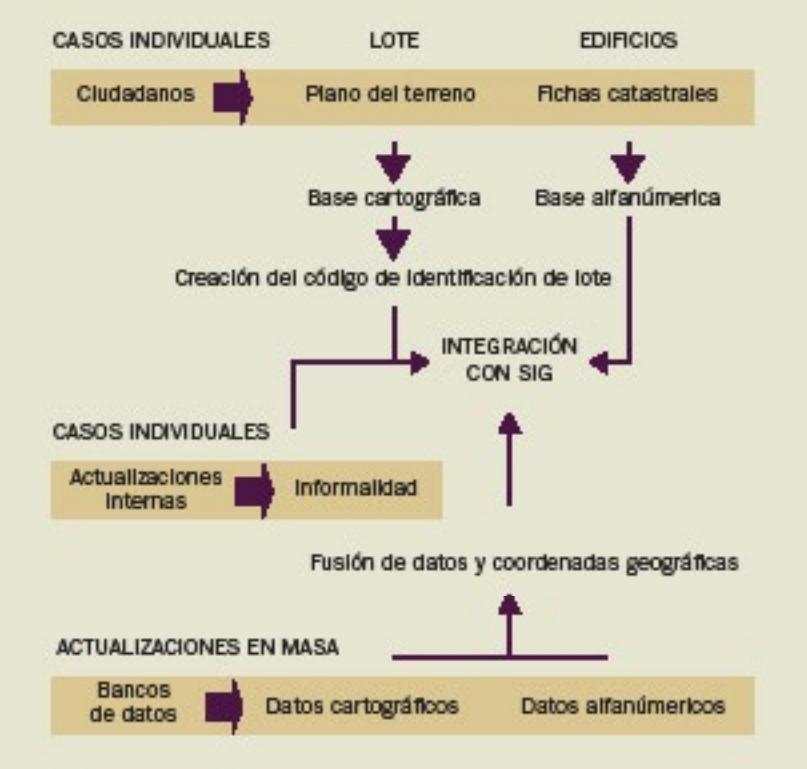


TABLA 5.2
Actividades claves relacionadas con la valuación de propiedades

Actividades estructurales	▪ Definición de objetivos y prioridades ▪ Evaluación de normas de valuación y legislación actuales
Actividades continuas	▪ Recolección de precios de venta para todos los tipos de propiedades ▪ Actualización de la base de datos sobre precios de venta ▪ Verificación de la coherencia de los datos ▪ Cálculo/Control de los costos de edificación ▪ Cálculo/Control de índices de precios, tasas de inflación y otros indicadores económicos
Actividades periódicas	▪ (Re)definición de zonas de valores homogéneos de suelo ▪ Análisis de los efectos de variables claves sobre los precios de distintos tipos de propiedades ▪ Desarrollo y aplicación de modelos de valuación ▪ Validación y calibración de modelos de valuación ▪ Aplicación de factores de ajuste para los desfasajes entre valuaciones masivas
Actividades complementarias	▪ Presentación a grupos que representan a la comunidad y a los legisladores locales, e intercambio de ideas ▪ Comunicación de los resultados a los contribuyentes ▪ Administración de reclamos y apelaciones de valuaciones ▪ Control estadístico del nivel y uniformidad de las valuaciones a lo largo del tiempo

valores de tasación, es el análisis de regresión múltiple. Cuando se integra el catastro con sistemas SIG, el análisis de regresión múltiple mejora significativamente la evaluación espacial de los precios de las propiedades. Como los precios varían según la ubicación, el uso de un análisis de regresión ponderado geográficamente también mejora la exactitud de los avalúos tributarios. Una creciente cantidad de jurisdicciones está adoptando este método.

El método tradicional y utilizado más comúnmente para estimar los valores de tasación tributarios en América Latina es el método del costo. Este método calcula los costos de edificios y factores de depreciación, y puede generar estimaciones más exactas cuando el modelo se calibra usando análisis de mercado. El método de valuación por ingresos sólo se puede aplicar a propiedades donde existen datos actuales o potenciales de ingresos por alquiler.

El autoavalúo es un método de valuación que ayuda a que los contribuyentes tomen conciencia de su responsabilidad por las erogaciones públicas. Los esquemas de autodeclaración o autoavalúo también tienen el beneficio de mejorar la cobertura de los catastros de propiedades, sobre todo cuando la información sobre la propiedad es incompleta o inexistente, o cuando no se pueden obtener los precios de venta. Claramente, es esencial contar con un método para verificar la confiabilidad de los valores reportados, como por ejemplo usar los valores declarados con fines de expropiación o imponer penalidades severas por subestimaciones intencionales.

El mejor método para valuar propiedades atípicas son las valuaciones individuales. Estas propiedades pueden ser grandes plantas industriales, emprendimientos comerciales, edificios históricos, hospitales y hoteles. En las valuaciones individuales es importante verificar la consistencia de las tasaciones examinando datos cruzados y haciendo análisis gráficos.

La figura 5.2 muestra cómo debería funcionar el proceso de valuación. La calibración exacta de los modelos de valuación de propiedades requiere que se divida la base de datos en dos muestras por categorías mayores de propiedades. Una muestra se usa para desarrollar el modelo y la otra para medir la exactitud de las estimaciones del valor de mercado. Otro paso importante es comunicar los valores de tasación a los contribuyentes antes de enviarles las facturas de cobro para dar tiempo a realizar las correcciones necesarias.

Ahora es común en América Latina dar a conocer los métodos de valuación de propiedades y sus resultados públicamente. Este proceso frecuentemente involucra a representantes de grupos interesados en la valuación de propiedades, como dirigentes políticos, tasadores privados, corredores de bienes

raíces y líderes comunitarios, además del público. El uso de normas de valuación puede mejorar la calidad y aceptabilidad de las valuaciones tributarias de las propiedades y permitir que los contribuyentes puedan comprender mejor la información. Las normas recomendadas son las siguientes:

- ***Controlar la exactitud de la valuación.*** Los parámetros técnicos, como el cálculo de los niveles y la uniformidad de valuación, son importantes para controlar la exactitud. Por el contrario, la aprobación de valuaciones por medio de un proceso político puede prolongar el intervalo de valuación y exacerbar las inequidades.
- ***Presentar información clara sobre las valuaciones a los contribuyentes.*** Si se proporciona información sobre una pequeña muestra de propiedades similares vendidas recientemente, se podrá reasegurar a los contribuyentes sobre la exactitud de las valuaciones y promover confianza en el sistema tributario.
- ***Seleccionar un ciclo máximo de valuación.*** Para poder correlacionar de cerca los avalúos con los valores de mercado, es importante que los intervalos entre valuaciones sean breves — en la mayoría de los casos de tres a cinco años.
- ***Brindar respaldo a jurisdicciones más pequeñas.*** El Instituto Internacional del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria (2007) reporta que los costos de valuación caen sustancialmente cuando la cantidad de propiedades valuadas supera 750.000. Esto sugiere que una dependencia estatal o central debería brindar servicios de valuación catastral del suelo a jurisdicciones más pequeñas que no pueden solventar los costos.

FIGURA 5.2
Marco de referencia operativo de la valuación de propiedades

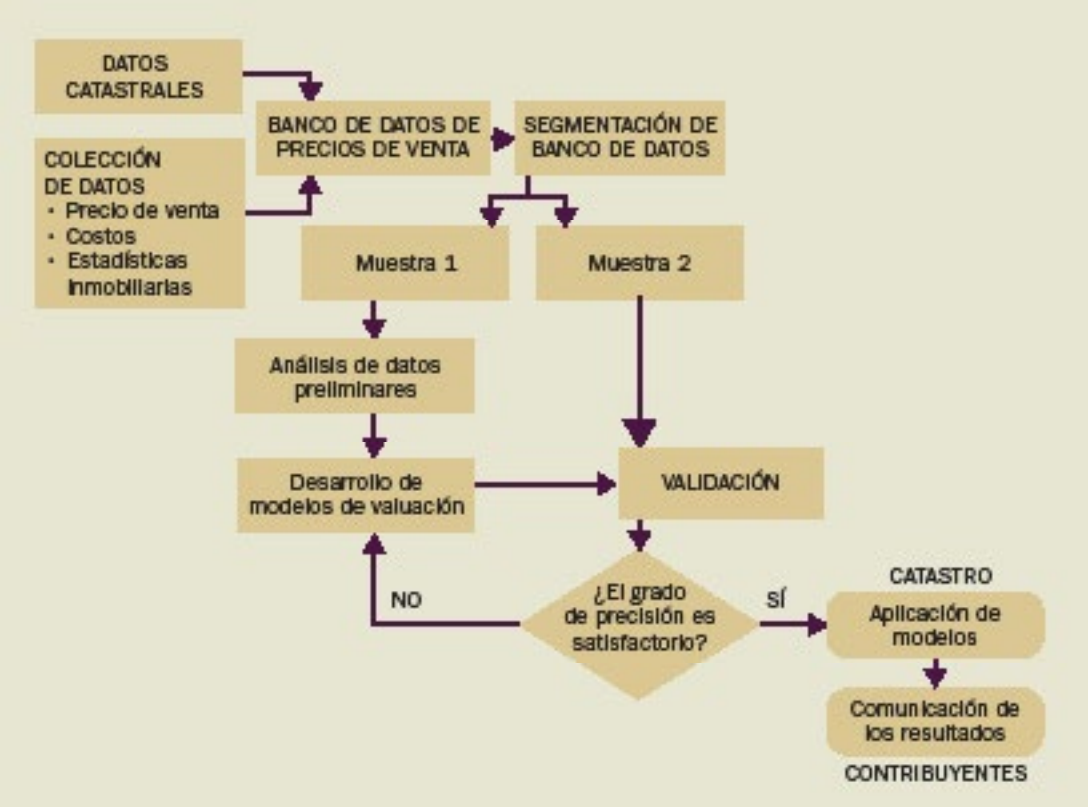


TABLA 5.3
Actividades claves relacionadas con la recaudación y el cumplimiento del pago

Recaudación	▪ Generar las facturas de cobro en función de la valuación tributaria ▪ Distribuir las facturas de cobro a los contribuyentes ▪ Garantizar el acceso a las facturas de cobro en Internet ▪ Distribuir la base de datos con las facturas de cobro al sistema bancario y otras entidades autorizadas a cobrarlos; el uso de diversos modos de pago facilita la recaudación ▪ Difundir las obligaciones tributarias y sus fechas de vencimiento ▪ Supervisar los pagos de impuestos
Recuperación	▪ Identificar a los deudores tributarios ▪ Clasificar a los deudores tributarios según distintos criterios ▪ Establecer estrategias de recaudación según la clase de contribuyente ▪ Distribuir los avisos de deuda tributaria oficiales ▪ Comunicarse primero con los contribuyentes con deudas de alto valor y valuaciones tributarias confiables ▪ Negociar las deudas tributarias ▪ Supervisar los pagos de las deudas tributarias
Cumplimiento de pago	▪ Identificar situaciones de deudas no cobradas y su estado ▪ Verificar si los procedimientos de recaudación se realizaron legalmente (verificar los avisos oficiales, reclamos de impuestos, etc.) ▪ Hacer un inventario de los activos de los deudores tributarios ▪ Preparar los certificados de cumplimiento tributario (iniciación de causa fiscal) ▪ Distribuir los certificados a los tribunales ▪ Hacer un seguimiento del proceso legal hasta que se dicte una orden judicial de compensación o se llegue a un acuerdo

RECAUDACIÓN Y CUMPLIMIENTO

Las recaudaciones tributarias están relacionadas directamente con las valuaciones, las cuales a su vez dependen de los datos catastrales. Una condición previa para mejorar la recaudación y el cumplimiento del impuesto sobre la propiedad es contar con la dirección y número de teléfono correcto de los contribuyentes. También es crítico el uso de sistemas de cobro automático, integrados con el catastro, para poder actualizarlo en forma continua. La tabla 5.3 enumera las actividades principales relacionadas con la recaudación, recuperación y cumplimiento del impuesto sobre la propiedad.

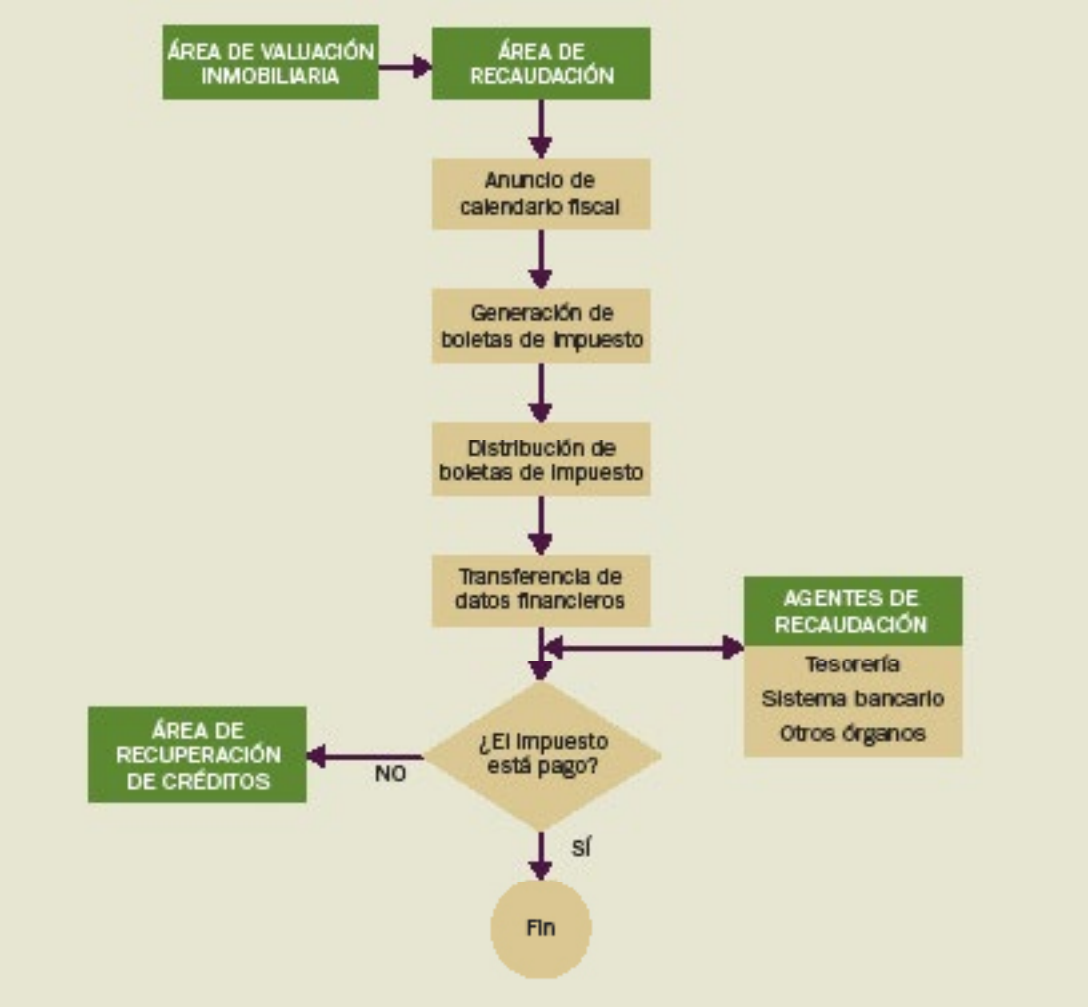
La figura 5.3 presenta el marco de referencia general para la recaudación del impuesto sobre la propiedad. El tasador tributario es generalmente responsable por calcular el impuesto, luego de lo cual se preparan y distribuyen las facturas de cobro. Las facturas de cobro deben poder accederse desde Internet y en los centros de servicios a los contribuyentes. Las autoridades tributarias deberían publicar el calendario de impuestos y las opciones de pagos de impuestos usando todos los medios a su disposición, como Internet, radio y televisión, carteleras, periódicos locales y folletos. Además, las opciones de pago deberían incluir el débito directo, tarjetas de débito o crédito, operaciones bancarias por teléfono y transferencias bancarias. La experiencia demuestra que los pagos por correo son menos eficientes.

A lo largo del año, las autoridades tributarias deberían supervisar los pagos y hacerlos cumplir en forma oportuna, estableciendo una unidad dedicada a la recaudación de impuestos impagos. Esta unidad debe tener autoridad para imponer penalidades y hacer que los pagos atrasados sean menos atractivos, y debería evaluar las razones de falta de pago para ayudar a diseñar estrategias de recaudación más efectivas. El pago a plazos puede ser una opción posible para algunos contribuyentes morosos. Para esta opción no debería hacer falta un acuerdo previo, y los contribuyentes se podrían inscribir en el programa simplemente realizando el primer pago. El uso de recaudadores privados no es una práctica común, y no ha tenido resultados convincentes en la región. No se debería adoptar esta opción sin considerarla cuidadosamente. Por otro lado, las autoridades tributarias pueden proporcionar incentivos a los contribuyentes que pagan por adelantado, como es el caso en Belo Horizonte (Domingos 2011).

En casos de falta de pago del impuesto, la opción preferida es siempre la negociación de la deuda tributaria en vez de imponer las penas máximas, ya que la negociación tiende a generar una tasa de recuperación más alta que las acciones legales. Pero cuando las autoridades tributarias han agotado todas las oportunidades para la negociación, puede ser necesario aplicar medidas para obligar al cumplimiento. De todas maneras, sólo se debe recurrir a medidas legales cuando el monto adeudado es sustancial y excede el costo de hacer cumplir el pago. La imposición de penas máximas en caso de falta de pago del impuesto sobre la propiedad es poco común. De todas maneras, se clausuran empresas que no pagan el impuesto al valor agregado, y los servicios públicos se cortan cuando no se pagan las facturas. Esto indica que obligar al cumplimiento no es incompatible con la cultura latinoamericana.

Para iniciar un caso en los tribunales, se debe contar con información exacta sobre la identidad del contribuyente, el valor de tasación y las características de la propiedad. Después la autoridad tributaria puede usar la propiedad como garantía para exigir el pago de impuestos. Dependiendo de la

FIGURA 5.3
Marco de referencia para la recaudación del impuesto



Prestamistas hipotecarios y consultores inmobiliarios estimulan emprendimientos en un área de bajos ingresos de Bogotá, Colombia.

© MARTIM O SMOLKA

legislación tributaria específica, la propiedad se puede vender en subasta para pagar los impuestos adeudados, o se pueden deducir los montos adeudados de otros activos del contribuyente. La negociación de pagos puede seguir siendo una opción aunque se haya iniciado un caso legal, y se debe dar a todos los contribuyentes el derecho a apelar. Es esencial que se evalúen las objeciones en forma equitativa para poder generar confianza en el sistema tributario. Una manera de mejorar la calidad de las resoluciones de objeciones y apelaciones al impuesto es establecer tribunales administrativos tributarios.

CULTURA FISCAL Y CONTROL DE DESEMPEÑO

Una fuerte cultura fiscal se refleja en la conciencia de los contribuyentes de que los servicios públicos y el impuesto sobre la propiedad deberían estar alineados, y por lo tanto eleva la productividad del impuesto. Una fuerte cultura fiscal también hace que los contribuyentes presten más atención a cómo se administra el impuesto, lo cual a su vez genera un amplio sistema de supervisión que puede ser un incentivo para que las autoridades tributarias locales apunten a un mejor desempeño para el sistema de impuesto sobre la propiedad.

La participación del público juega un papel integral en un sistema eficiente de impuestos sobre la propiedad. Idealmente, una sola entidad, como un tribunal de contribuyentes, responde de manera oportuna a solicitudes de información sobre temas legales, normas, procedimientos y fechas de vencimiento. La misma entidad también puede estar a cargo de actualizar los datos de los contribuyentes, recibir las autodeclaraciones sobre las características de la propiedad y los autoavalúos, producir certificados de impuestos, registrar reclamos, pagar compensación financiera, negociar deudas y establecer pautas de exenciones tributarias y otras concesiones. También es prioritario simplificar los procedimientos

para administrar las apelaciones tributarias y establecer normas para evaluar reclamos.

Los medios de comunicación pueden ayudar a diseminar información y brindar una comunicación más activa, fluida y transparente entre las autoridades tributarias y los ciudadanos. Las municipalidades más grandes pueden crear centros de llamada para que los contribuyentes puedan completar algunos procedimientos por teléfono en vez de en persona. La difusión de información sobre el uso de los ingresos del impuesto sobre la propiedad es otra manera efectiva de robustecer la cultura fiscal local, reforzando la responsabilidad compartida del público por los servicios urbanos.

Las lecciones de las reformas exitosas del impuesto sobre la propiedad en algunas ciudades y países recalcan la importancia de un control y evaluación sistemáticos. Un sistema de impuesto sobre la propiedad sostenible genera datos que se pueden usar para evaluar tendencias. La evaluación constante de resultados permite que la autoridad tributaria guíe las decisiones de ingresos y gastos, identifique puntos fuertes y débiles, mida el progreso, establezca nuevos objetivos y corrija el curso de acción.

Las medidas para evaluar el desempeño deberían incluir tanto indicadores globales como intermedios.

Los indicadores globales ayudan a evaluar la capacidad total del sistema de impuestos sobre la propiedad para recaudar ingresos, mientras que los indicadores intermedios capturan el desempeño de los componentes claves del sistema (tabla 5.4).

TABLA 5.4
Indicadores globales e intermedios para medir el desempeño del sistema del impuesto sobre la propiedad

Tipo	Indicadores propuestos
Temas globales	▪ Independencia fiscal, es decir el grado de poder de la autoridad tributaria para definir los componentes claves del sistema ▪ Participación del impuesto sobre la propiedad en los ingresos tributarios locales totales ▪ Ingresos del impuesto sobre la propiedad per cápita ▪ Ingresos del impuesto sobre la propiedad como porcentaje de las facturas de cobro emitidas ▪ Eficiencia administrativa (costos administrativos vs. ingresos)
Registros catastrales	▪ Relación de cobertura catastral ▪ Cobertura catastral de propiedades informales ▪ Grado de continuidad en la actualización de datos de propiedad ▪ Grado de exactitud y exhaustividad de las características registradas de la propiedad ▪ Grado de integración entre instituciones que manejan datos geoespaciales y el catastro ▪ Consistencia de los datos alfanuméricos intercambiados entre instituciones que manejan datos geoespaciales y el catastro ▪ Consistencia de los datos cartográficos intercambiados entre instituciones que manejan datos geoespaciales y el catastro ▪ Grado de vinculación entre datos alfanuméricos y cartográficos
Valuación de la propiedad	▪ Nivel de valuación (relación de valuación al valor de mercado) ▪ Uniformidad de valuación
Recaudación del impuesto y cumplimiento del pago	▪ Relación de recaudación como porcentaje de responsabilidad tributaria total ▪ Relación de recaudación de deudas tributarias
Relaciones públicas	▪ Grado de satisfacción del contribuyente ▪ Cantidad de reclamos y apelaciones

CAPÍTULO 6
Conclusiones y recomendaciones

© MARTIM O SMOLKA

Un mercado inmobiliario bien establecido en Santiago, Chile, justifica los esfuerzos para implementar un sistema sofisticado de recolección del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

Si bien el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria no es todavía una fuente significativa de ingresos en la mayor parte de América Latina, hay varias jurisdicciones en cada país que administran sistemas de impuestos sobre la propiedad de buen desempeño y que sirven para respaldar las erogaciones públicas. El hecho de que se hayan producido éxitos municipales en ciudades con distintos tamaños de población, base socioeconómica y lugar o nivel de informalidad sugiere que no hay impedimentos importantes para lograr amplias mejoras en la tributación predial en la región.

En efecto, la mayoría de las ciudades tienen mercados inmobiliarios maduros, que brindan una base sólida para implementar el impuesto. Además, la descentralización fiscal de las décadas recientes ha otorgado a los gobiernos locales responsabilidades y recursos adicionales y, en muchos casos, jurisdicción sobre el impuesto predial. También hay amplia capacidad técnica y administrativa disponible, por lo menos en las grandes ciudades, y la aceptación del impuesto sobre la propiedad está creciendo. La mayoría de estas mejoras se producen sin la necesidad de cambios en las leyes existentes o el marco constitucional.

Al identificar las debilidades comunes en las prácticas y procedimientos actuales, este informe ha demostrado que hay mucho espacio para mejorar en todos los componentes de los sistemas de impuestos sobre la propiedad, como por ejemplo los registros catastrales, los avalúos de las propiedades, la recaudación y el cumplimiento del pago,

y la cultura fiscal. El marco de referencia básico para reformas que se reseña aquí se concentra en dos juegos principales de medidas: seleccionar mejores opciones de política tributaria y administrar sistemas de impuestos sobre la propiedad de manera más eficiente.

OPCIONES DE POLÍTICAS TRIBUTARIAS

Las políticas que llevan a un sistema de impuestos sobre la propiedad de buen desempeño deberían incorporar cinco requisitos claves:

- reforzar la autonomía local;
- evitar la duplicación de esfuerzos;
- garantizar la universalidad del impuesto;
- insistir en legislación clara; y
- brindar respaldo a las jurisdicciones de pocos recursos

Los gobiernos locales deberían tener el poder para establecer las tasas del impuesto sobre la propiedad en la mayoría de los casos. El gobierno nacional sólo debería establecer parámetros de tasas tributarias en las fases iniciales del proceso de descentralización fiscal. Además, el mismo nivel de gobierno que toma decisiones sobre las erogaciones también debería tener la responsabilidad por determinar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Esta estructura institucional minimiza la duplicación de esfuerzos, promueve una mayor coherencia entre bases tributarias, y mejora el grado de cumplimiento de los contribuyentes. Para facilitar la implementación, el lenguaje de las leyes tributarias no debería tener ambigüedades, y no debería dejar espacio para malinterpretar las responsabilidades.

Dada la amplia informalidad en ciudades de América Latina, una política tributaria que pretenda ser universal debe abarcar tanto a los dueños como a los ocupantes de propiedades. La eliminación de la gran cantidad de exenciones y concesiones tributarias que las autoridades locales otorgan actualmente mejorará en forma directa la universalidad, equidad y recaudación del impuesto.

Es esencial contar con una legislación clara sobre las obligaciones y procedimientos tributarios para poder garantizar coherencia en las prácticas de tributación predial y más importante no desviarse de principios fiscales bien sentados. Más aún, las leyes nacionales y subnacionales se deberían complementar entre sí, para respaldar una administración tributaria eficiente.

Finalmente, los gobiernos nacionales o entidades de segundo nivel de gobierno deberían brindar respaldo a jurisdicciones que no tienen los recursos para efectuar tareas complejas relacionadas con el impuesto sobre la propiedad. Junto con el suministro de servicios directos, las dependencias creadas para este fin podrían ayudar a generar capacidad local proporcionando normas y referencias, supervisión, capacitación y asistencia técnica.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Una buena administración es un elemento clave de la reforma del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina, particularmente para los gobiernos locales que tienen el mayor poder de decisión. Basándonos en las experiencias de jurisdicciones que han constituido sistemas de buen desempeño, un programa exitoso debería:

- ser transparente;
- tributar las propiedades individualmente;
- actualizar la tecnología periódicamente;
- diseñar catastros sostenibles;
- extender el impuesto a las propiedades informales; y
- mejorar la exactitud y uniformidad de las valuaciones y la eficiencia de las recaudaciones.

Una buena medida de la transparencia de un sistema es cuando tanto las autoridades tributarias como los contribuyentes responden de la misma manera a la pregunta: ¿"Cuál es el propósito del impuesto sobre la propiedad"? Esto quiere decir que las autoridades tributarias deben divulgar los tipos de servicios financiados por el impuesto, idealmente permitiendo que el público participe en las decisiones sobre las erogaciones. La transparencia de ingresos y gastos puede generar un alto nivel de confianza en el gobierno.

Es deseable tributar las parcelas individualmente, en contraposición a un impuesto único para múltiples propiedades del mismo dueño, ya que es más fácil de recaudar. Si se establece un solo impuesto para todas las propiedades de un contribuyente, una objeción a la valuación de una de las propiedades demoraría el pago del impuesto para todas las propiedades. Además, la agrupación de varias propiedades a fines tributarios pone obstáculos a la expropiación de una sola propiedad, o al uso de una propiedad como garantía para resarcirse en caso de falta de pago del impuesto.

Al actualizar la tecnología para administrar el impuesto, los gobiernos locales deberían asegurar la mejor adaptación de la tecnología a las necesidades y capacidades de la jurisdicción local. Por lo tanto, las decisiones de adoptar nuevas tecnologías deben basarse en un análisis de costo beneficio y en la convicción de que las maneras novedosas de hacer las cosas serán sostenibles.

Al construir un catastro integral, los principios rectores deberían ser simplicidad, exactitud y bajo costo. Para cumplir con estos criterios, las autoridades tributarias deberían hacer un análisis de costo beneficio y evaluar la posibilidad de actualizar la información catastral antes de añadir nuevas funciones. Es mejor tener un catastro simple que registra unos pocos atributos con exactitud y los actualiza regularmente, que tener una gran cantidad de atributos con datos poco confiables y que cuesta mucho mantener actualizados.

Para resolver el problema de la tributación de la propiedad informal, las jurisdicciones locales deberían evaluar métodos innovadores para los registros catastrales y la valuación de las propiedades. En particular, la autodeclaración y el autoavalúo son más flexibles y menos costosas cuando se aplican a las propiedades informales. Las jurisdicciones también pueden usar métodos no tradicionales, como por ejemplo dejar que los contribuyentes de bajos ingresos brinden servicios comunitarios o hagan mejoras en el barrio en vez de pagar impuestos.

Una prioridad constante debe ser mejorar la exactitud y uniformidad de las valuaciones. Las jurisdicciones pueden alcanzar esta meta manteniendo un control técnico en vez de político sobre las valuaciones, manteniéndolas cerca de los valores de mercado y difundiendo información sobre las valuaciones a los contribuyentes. En forma similar, las jurisdicciones deberían tratar constantemente de mejorar la recaudación del impuesto. Los esfuerzos para alentar el pago de los impuestos, negociar las deudas tributarias y aplicar penalidades a la evasión tributaria también aumentan la eficiencia.

No se ha explorado aún el pleno potencial de la tributación predial en América Latina. A pesar de los desafíos significativos producidos en la región, se pueden crear sin duda sistemas de impuestos sobre la propiedad más funcionales. El éxito de los resultados dependerá en gran medida de opciones políticas y esfuerzos administrativos razonables. Los beneficios fiscales y reguladores de un impuesto efectivo sobre el suelo y los edificios justifican ampliamente estas reformas.

APÉNDICE A
Fuentes de datos

PAÍS, AÑO Y FUENTES DE DATOS PARA LAS FIGURAS 2.1 Y 2.4

- Argentina (2010): Contaduría General de la Provincia y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; CEPAL
- Bolivia (2006): CEPAL
- Brasil (2009): Secretaria do Tesouro Nacional; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Chile (2009): Tesorería General de la República; Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
- Colombia (2006): datos proporcionados por una respuesta al cuestionario del Lincoln Institute of Land Policy acerca del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria; CEPAL
- Costa Rica (2009): Contraloría General de la República; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- Ecuador (2010): Banco del Estado; Banco Central del Ecuador
- Guatemala (2006); Intendencia de Recaudación y Gestión; Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); Ministerio de Finanzas Públicas; Banco de Guatemala
- Honduras (2005): Secretaria de Gobernación y Justicia; CEPAL
- México (2006): Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- Nicaragua (2010): datos proporcionados por una respuesta al cuestionario del Lincoln Institute of Land Policy acerca del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria
- Panamá (2006): Ministerio de Economía y Finanzas; Informe Económico Anual 2006.
- Paraguay (2006): Ministerio de Hacienda, Subsecretaria de Estado de Administración Financiera; CEPAL
- Perú (2009): Cuenta General de la República-MEF; Banco Central de Reserva del Perú; Instituto Nacional de Estadística e Informática
- República Dominicana (2010): Dirección General de Impuestos Internos; Oficina Nacional de Estadística (ONE)
- Uruguay: Sepulveda y Martinez-Vazquez (2011)

FUENTES DE DATOS PARA LAS FIGURAS 2.2, 2.3, Y 2.5

Las fuentes del Apéndice A y los Indicadores Estadísticos y Económicos fueron preparados por CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). CEPAL tiene estadísticas de carga tributaria para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y México solamente; las estadísticas para los otros países se refieren a los impuestos recaudados a nivel del gobierno central.

APÉNDICE B

Cuestionario en línea del *Lincoln Institute of Land Policy*

El Instituto Lincoln mantiene un cuestionario en línea sobre la tributación predial en América Latina, y recaba información periódicamente. Las personas que responden al cuestionario son administradores públicos, agentes tributarios, agentes de recaudación, legisladores, académicos y administradores tributarios de varios países y jurisdicciones de la región. Los resultados del cuestionario se almacenan en un banco de datos que se está ampliando periódicamente para agregar nuevos miembros a la red de encuestados y conseguir que los encuestados ya registrados actualicen periódicamente los datos de su jurisdicción. Debido a que el cuestionario se continúa realizando, la cantidad de jurisdicciones varía para cada período de análisis. Se puede obtener más información en *http://www.lincolninst.edu/subcenters/property-tax-in-latin-america/index_es.asp*.

REFERENCIAS

Afonso, José Roberto R., Erika Amorim Araujo y Marcos Antonio Rios da Nóbrega. 2010. O imposto predial e territorial urbano (IPTU) no Brasil. Um diagnóstico sobre o grau de aproveitamento do imposto como fonte de financiamento local. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Bahl, Roy y Jorge Martinez-Vazquez. 2008. The determinants of revenue performance. En *Making the property tax work*, eds. Roy Bahl, Jorge Martinez-Vazquez, y Joan Youngman, 35–57. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

De Cesare. Claudia M. 2010. Overview of the property tax in Latin America. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

———. 2008. Elaboración de un modelo integral de modernización catastral, dirigido a mejorar la eficiencia, la eficacia y la equidad de las contribuciones inmobiliarias, con énfasis en el impuesto predial. Proyecto México: BANOBRAS–INEGI.

———. 2003. O cadastro como instrumento de política fiscal. Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades.

De Cesare, Claudia M. y José Francisco Lazo. 2008. Impuestos a los patrimonios en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo 66. División de Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.

Dillinger, W. 2000. Brazil–Financing municipal investment: Issues and options. Report No. 203130BR. Washington, DC: World Bank, Brazil Country Management Unit–Finance, Private Sector and Infrastructure, Latin America and the Caribbean Region.

Domingos, Omar Pinto. 2011. Implementing local property tax reform in Brazil. *Land Lines* 23(1). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Erba, Diego A. 2008. *El catastro territorial en los países latinoamericanos*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. *http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1373*

———. 2007. *Catastro multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. *http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1306*

———. 2006. *Sistemas de información geográfica aplicados a estudios urbanos: Experiencias latinoamericanas*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. *http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=1174*

Evans, A. W. 1995. The property market: Ninety per cent efficient? *Urban Studies* 32(1):5–29.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). 2005. *www.indetec.gob.mx*

International Property Tax Institute. 2007. Assessment and tax agency benchmarking study, phase II. Toronto, Canada.

Kitchen, H. M. 1992. Property taxation in Canada. Canadian Paper No. 92. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Ministério das Cidades. 2009. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municipios brasileiros. Portaria ministerial no. 511. Diciembre. Brasília, D.F.

Pinilla, Juan Felipe y Alejandro Florián. 2011. Experiencia e Innovación en Cultura Tributaria. La Campaña del 110% con Bogotá. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Puentes, C.R. 2002. Evaluación del impuesto predial como instrumento para el logro de objetivos de política pública en Bogotá. Resumen ejecutivo. Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Sepulveda, Cristian F. y Jorge Martinez-Vazquez. 2011. Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America. Working Paper 11-09. Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Slack, Enid y Richard Bird. 2006. Taxing land and property in emerging economies: Raising revenue…and more? International Tax Program Papers 605. Toronto: Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada.

Smolka, Martim O. y Claudia M. De Cesare. 2011. Property tax and informal property: The challenges of third world cities. In *Innovative land and property taxation: Policy, tools and practices for sustainable urban development*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.

Youngman, Joan M. 1997. Henry George, property rights, and taxation. En *Land use and taxation: Applying the insights of Henry George*, ed. H. James Brown. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

RECONOCIMIENTOS

Por sus valiosas contribuciones al marco de referencia para la reforma de sistemas de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina, agradezco a Diego Erba, *fellow* del Programa de América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln; a Charles Johnstone, director administrativo de Servicios de Tributación Predial y Valuación, AEC International, Toronto, Canadá; y a Luis Alberto Arias Minaya, INDE Consultores SAC, Universidad de Lima y Universidad Católica y Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), Perú. También agradezco a Roy Bahl por sus comentarios incisivos y útiles sobre el texto. Agradezco especialmente a Martim Smolka, director del Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln, por alentarme en mis investigaciones y en preparar este informe, y a Anna Sant'Anna, investigadora *senior* del programa, por sus cuidadosas correcciones y revisiones.

SOBRE LA AUTORA

Claudia M. De Cesare es ingeniera civil y graduada de la Pontifícia Universidade Católica de Rio Grande do Sul, Brasil. Tiene un título de maestría de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul y un doctorado de la Universidad de Salford, Inglaterra. Actualmente trabaja en la División de Administración Tributaria de la Oficina del Secretario Municipal del Tesoro en la Prefectura de Porto Alegre, Brasil. También es profesora e investigadora, y miembro de la Junta Asesora del Instituto Internacional de Impuestos Inmobiliarios. Forma parte del cuerpo académico del Lincoln Institute of Land Policy. Desarrolló el Programa de Capacitación y Apoyo a los Municipios en Tributación Inmobiliaria, que está siendo coordinado por el Instituto Lincoln en colaboración con el Ministerio de Ciudades de Brasil. Contacto: *cdcesare@uol.com.br*

SOBRE EL LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

www.lincolninst.edu

El Lincoln Institute of Land Policy es una fuente de recursos fundamental para temas cruciales del uso, regulación y tributación del suelo. El Instituto brinda educación y realiza investigaciones de alta calidad, y se esfuerza por mejorar el diálogo público y las decisiones sobre políticas del suelo. Operando como una fundación privada cuyos orígenes se remontan a 1946, el Instituto Lincoln se propone brindar información para la toma de decisiones por medio de educación, investigación, evaluación política, proyectos de demostración y la diseminación de información, análisis político y datos, a través de nuestras publicaciones, nuestro sitio web y otros medios. Al reunir a académicos, practicantes, funcionarios públicos, dirigentes políticos, periodistas y ciudadanos interesados, el Instituto Lincoln integra la teoría con la práctica y brinda un foro no partidista para brindar perspectivas multidisciplinarias sobre políticas públicas del suelo, tanto en los Estados Unidos como internacionalmente.

Información para encargar copias

Para descargar una copia gratis de este informe, o para encargar copias del informe impreso, visite *www.lincolninst.edu* y haga una búsqueda por autor o título. Para obtener información adicional sobre descuentos para librerías, órdenes de copias múltiples y costos de envío, envíe su consulta a *lincolnorders@pssc.com*.

Créditos de producción

GERENTE DE PROYECTO Y EDITORA
Ann LeRoyer

DISEÑO Y PRODUCCIÓN
DG Communications/NonprofitDesign.com

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 EUA

Teléfono: +1-617-661-3016 ó
1-800-526-3873 (EE.UU.)
Fax: +1-617-661-7235 ó
1-800-526-3944 (EE.UU.)
Sitio web: www.lincolninst.edu
E-mail: lac@lincolninst.edu

Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina

Hay desafíos numerosos y variados para poder establecer un impuesto sobre la propiedad exitoso y sostenible en los países de América Latina, pero muchas jurisdicciones están implementando reformas viables. Los funcionarios públicos responsables por la administración tributaria enfrentan frecuentemente presiones políticas, porque el impuesto sobre la propiedad es universal y altamente visible. La insatisfacción pública con este impuesto se debe a que se debe abonar independientemente de que se realice una transacción inmobiliaria. Además, un avalúo equitativo del impuesto sobre la propiedad depende de una serie de factores, incluyendo la eficiencia operativa, los conocimientos técnicos, los datos disponibles, la capacidad administrativa y el nivel de determinación política.

A pesar de estos desafíos y otros más, el impuesto sobre la propiedad sigue siendo la mejor manera de financiar los gastos públicos por varias razones, como su familiaridad para los contribuyentes, su progresividad en comparación con los impuestos sobre el consumo, y la dificultad para evadirlo. Este informe presente un marco de referencia exhaustivo para ayudar a superar muchas de las barreras tradicionales al establecimiento de un sistema exitoso de tributación predial en América Latina. Las reformas recomendadas se concentran en tres áreas.

- **Política fiscal.** Las políticas fiscales deberían respaldar la autonomía local, evitar la duplicación de esfuerzos en los distintos niveles y/o dependencias gubernamentales, mejorar la claridad de la legislación, respaldar a ciudades y pueblos escasos de recursos y garantizar la universalidad del impuesto. Estos objetivos se pueden alcanzar adoptando políticas que adhieran a los principios básicos de equidad, capacidad de pago, universalidad, legalidad y certeza, administración efectiva y transparencia.
- **Políticas tributarias.** Ciertas políticas tributarias, como aquellas que benefician a los morosos y limitan la universalidad del impuesto, crean inequidades e ineficiencias en el sistema. Otras opciones políticas pueden ayudar a crear sistemas de tributación predial sostenibles, como por ejemplo hacer que el mismo nivel de gobierno decida tanto sobre los gastos públicos como las tasas del impuesto sobre la propiedad.
- **Métodos de avalúo y procedimientos de recaudación.** Una mejor administración tributaria exige un mayor esfuerzo para diseñar catastros sostenibles y opciones catastrales y de avalúo más flexibles para mejorar la exactitud y uniformidad de las valuaciones. El aliento al pago de impuestos, la negociación de deudas tributarias, y la aplicación coherente de sanciones en casos de evasión tributaria pueden ayudar a mejorar la recaudación. Las campañas efectivas de información pública sobre los procedimientos tributarios y el uso de los ingresos tributarios pueden reforzar la cultura de pago y promover confianza.

Las municipalidades que implementen estas reformas pueden beneficiarse de un mayor nivel de ingresos para poder invertir en servicios públicos. Las mejoras en la recaudación del impuesto sobre la propiedad deberían fortalecer a los gobiernos locales y al mismo tiempo reforzar la responsabilidad compartida de los ciudadanos y las autoridades públicas para el desarrollo urbano.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

ISBN 978-1-55844-324-2 (EE.UU.)
Enfoque en Políticas de Suelo/Código PF033-SP