
CAPÍTULO 7

DESAFÍOS DE LA TRIBUTACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

CLAUDIA M. DE CESARE

1. INTRODUCCIÓN

El impuesto predial merece una posición destacada en el financiamiento público por ser un tributo directo que viabiliza la integración entre la política fiscal y urbana, la financiación de gastos de naturaleza continua, principalmente aquellos de naturaleza indivisible relacionados a los servicios urbanos, en los que presentan déficits significativos en Latinoamérica. Diversos estudios, en especial la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Bonet *et al.* 2014), reconocen su amplio potencial oculto de mejoría en América Latina y el Caribe (ALC).

Un tributo con esa naturaleza es especialmente relevante en el contexto de las ciudades latinoamericanas donde se observan fuertes desigualdades de carácter socioespaciales, marcadas por contrastes territoriales extremos, favelas y demás asentamientos informales comparten espacio con viviendas y condominios lujosos en áreas cuya infraestructura y servicios básicos presentan perfil urbano similar a los que se observan en ciudades altamente desarrolladas. Conforme World Economic Indicators (2021), 20,76 por ciento de la población en ALC vive en favelas¹. Las carencias estructurales de la región incluyen déficits de infraestructura, servicios básicos, vivienda adecuada y acceso digno a la salud y asistencia social. En tal contexto, se esperaría una mayor progresividad en los modelos de financiamiento de los gastos públicos.

Desafortunadamente, los sistemas tributarios en Latinoamérica refuerzan la desigualdad social, económica y urbana existente, ya que son esencialmente regresivos. La tributación sobre los bienes y servicios, cuya naturaleza es regresiva, representa la mitad de los ingresos tributarios en Latinoamérica, habiendo alcanzado el promedio de 11,5 por ciento del PIB en 2018 cuando la carga tributaria fue de 20,84 por ciento según, mientras participa con aproximadamente un tercio de los ingresos tributarios promedios en OCDE. En cambio, la cifra promedio de la tributación al patrimonio, que tiene la naturaleza progresiva, representó 0,83 por ciento del PIB para la región (solo 3,60 por ciento de los ingresos tributarios totales), mientras representó 1,90 por ciento del PIB en OCDE.

¹ Habitación inadecuada.

Ese capítulo, organizado en una introducción y cinco secciones, está dedicado a examinar desafíos a superar para fortalecer el impuesto predial de forma a contribuir con la construcción de ciudades más justas, sostenibles y resilientes en Latinoamérica. La primera sección presenta las características relevantes del impuesto predial. En la secuencia, se examinan los principales factores que afectan la capacidad del impuesto predial de generar ingresos, tanto directa como indirectamente. La Sección 3 presenta una comparación del desempeño del impuesto predial en países latinoamericanos seleccionados, mientras la Sección 4 resume evidencias con base en estudios previos sobre su potencial de aprovechamiento en la región. Se comparten abajo un par de sugerencias hacia el fortalecimiento del impuesto predial en la Sección 5. Finalmente, se hacen algunas consideraciones finales en la última sección.

2. CARACTERÍSTICAS DESTACADAS DEL IMPUESTO PREDIAL

Excepto por la facilidad de administrar, el impuesto predial atiende satisfactoriamente a las características deseables para aquellos impuestos establecidos a nivel subnacional, presentadas por Ter-Minassian (2012), a saber: la movilidad relativamente baja de la base imponible; el bajo grado de distorsiones y de riesgos de externalidades negativas sobre otra jurisdicción; la distribución de la base imponible relativamente pareja en el país; el potencial de recaudación de ingresos adecuado a los gastos; la baja sensibilidad a fluctuaciones cíclicas y otros impactos exógenos; la facilidad de administrar; los bajos costos administrativos y la viabilidad política.

Slack *et al.* (2009) explican que ese impuesto está históricamente asociado al gobierno local, en parte porque la tierra es inamovible, de tal forma que no puede cambiar de ubicación en respuesta al impuesto. Por lo tanto, los gobiernos locales pueden variar las alícuotas del impuesto sin perder una parte importante de la base imponible. Es poco probable que se produzcan disputas fiscales predatorias sobre la base imponible entre los municipios.

Además, el impuesto predial no es fácil de exportar a los no residentes en la mayoría de los casos, por lo tanto, es apropiado para financiar los gastos locales. Aquellos impuestos que son exportables reducen la rendición de cuentas ya que los que llevan la carga fiscal no son las mismas personas que gozan de los beneficios en servicios. Como resultado, existe un incentivo a los residentes locales para exigir mayores gastos porque parte de sus costos se ve financiada por otros (Bird 2001; Slack *et al.* 2009; Ter-Minassian 2012).

Tal cual lo observa Morales (2007), se podría contar con la recaudación del impuesto predial incluso en las jurisdicciones más pequeñas con actividad eminentemente agrícola. En verdad, esa sería una de las pocas fuentes de ingresos de esos municipios.

En comparación a los demás tributos, una característica destacada es su baja sensibilidad a las fluctuaciones cíclicas y otros choques exógenos, así como su capacidad para producir ingresos estables y previsibles (Bird 2001; Slack *et al.* 2009; Chernick *et al.* 2020; Ter-Minassian 2012), lo que resulta en una alternativa ideal para financiar gastos de carácter continuo, como aquellos para la manutención de los servicios y equipamientos públicos en las ciudades (De Cesare 2018).

Otra característica notable es que el impuesto predial impone una carga tributaria sobre los ricos que aprovechan brechas del impuesto a los ingresos para evitar o reducir sus pagos tributarios (Gold 1979). Esa característica es importante para aumentar la participación de los más ricos en los gastos públicos². Es un tributo que contribuye a aumentar la progresividad de los sistemas tributarios.

Por fin, debido a la amplitud de su hecho generador (universalidad), los impuestos a la propiedad pueden ayudar a construir una cultura fiscal positiva, volviendo más conscientes a los ciudadanos de su responsabilidad por el costo de los servicios públicos. No es sorprendente que muchos en ALC se refieran al impuesto predial como «el impuesto ciudadano».

Las críticas relacionadas al instrumento incluyen:

- exposición a fuertes presiones por el hecho de que requiere un pago independiente del flujo de ingresos (Youngman 1998). Eso puede producir un problema de liquidez de los contribuyentes, en especial de los jubilados y pensionados.
- riesgo de tributar por parte de los ciudadanos de menores ingresos relativamente a los ciudadanos de mayores ingresos. Efectivamente, cierto nivel de regresividad puede resultar de la relación entre los ingresos de las familias y sus gastos con vivienda. Sin embargo, estudios empíricos apuntan que la real fuente de regresividad son los avalúos, presente cuando los inmuebles de valor alto son subvaluados en términos relativos al nivel por el cual son valuados inmuebles de menor valor (International Association of Assessing Officers, IAAO 2010). En un sistema perfecto, la relación entre el avalúo y el valor comercial de los inmuebles sería constante, independe de su valor específico (Paglin y Fogarty 1972). En situaciones reales, el objetivo es asegurar que la variabilidad (dispersión) entre los niveles de valuación sea pequeña en el ámbito de la jurisdicción.
- rechazo y enfrentamiento de presiones políticas en proyectos para su fortalecimiento o introducción debido a alta visibilidad del instrumento en comparación con otros tributos. su visibilidad produce presiones políticas fuertes en los consejos legislativos, que son responsables por juzgar propuestas de reformas. No es raro que las decisiones del legislativo son a menudo motivadas por factores esencialmente políticos, sin el juicio de las propuestas por su mérito. De Cesare (2018) especula la hipótesis de que decisiones conservadoras de los tribunales brasileños que rechazan aumentos del impuesto predial, aun cuando representan aumento de equidad, están relacionadas al hecho de que los jueces son contribuyentes del impuesto predial posiblemente con patrimonio inmobiliario significativo. Adicionalmente, la visibilidad de este impuesto, a menudo considerada una desventaja, en realidad incrementa la transparencia del gobierno local y fomenta

² El BID (IDB 2013) estima que «alrededor de la mitad del potencial de recaudación del impuesto sobre las rentas de personas físicas se pierden a través de la evasión en ALC y que, dada la concentración de personas que perciben bajos ingresos, sólo 10 por ciento de la población en América Latina es contribuyente tributario registrado».

la responsabilidad fiscal. Como resultado, el cobro de impuesto predial puede servir para mejorar la gobernabilidad.

3. FACTORES DETERMINANTES EN EL DESEMPEÑO DEL IMPUESTO

Hay varios factores que afectan la capacidad de generar ingresos por parte del impuesto predial, tanto directa como indirectamente, que se pueden clasificarse en las tres categorías que siguen.

Grupo 1 – Esfuerzo fiscal

Según Balh (1979), hay factores clave de naturaleza administrativa que afectan la recaudación del impuesto predial.

- Grado de cobertura del catastro: se refiere a la cantidad de inmuebles sujetos al impuesto capturada en el catastro fiscal, dividida por la cantidad total de inmuebles que deberían ser tributados. Proporciona una medida sobre la omisión catastral.
- Nivel de la valuación: se refiere al porcentaje por el cual los inmuebles están valuados en comparación al valor de mercado (suponiendo que la base imponible es el valor de mercado del inmueble). Proporciona una medida global sobre cuanto representan los valores catastrales a los precios practicados en el mercado inmobiliario.
- Nivel de eficiencia en la recaudación: se refiere a cuanto se ha recaudado del impuesto facturado de forma espontánea. Proporciona una medida de la tasa de eficiencia en la recaudación del impuesto.

Además de perjudicar la distribución de la carga tributaria, omisiones catastrales, imperfecciones en la valuación de los inmuebles e ineficiencias en la recaudación reducen la capacidad del impuesto de producir ingresos.

Grupo 2 – Elecciones de política fiscal

El marco regulatorio de los tributos involucra definiciones relacionadas al hecho generador, base imponible y sus componentes, alícuotas (tasas), exenciones y otros tratamientos preferenciales concedidos. Diseños ineficaces del sistema tributario pueden poner en peligro la recaudación. Además, la división adecuada de competencias y funciones tributarias es esencial para el desarrollo de sistemas de tributación inmobiliaria funcionales.

Grupo 3 – Aspectos socioeconómicos y capacidad institucional

La capacidad para imponer y cobrar impuestos prediales varía en función de las características socioeconómicas de las jurisdicciones, como el volumen y el valor de bienes

raíces, los ingresos personales de los residentes y su concentración, el nivel de pobreza, el grado de la urbanización de las ciudades y las condiciones prevalecientes en cuanto a los derechos de propiedad y tenencia de la tierra. Otro aspecto que influye en el potencial tributario es el nivel institucional de desarrollo de las ramas del gobierno, incluyendo los poderes legislativo y judicial.

4. DESEMPEÑO COMPARADO Y POTENCIAL DEL INSTRUMENTO

Los impuestos sobre la tierra datan de hace más de 200 años en ALC. Su relativamente larga tradición contrasta con el pobre desempeño como fuente de ingresos. Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) sugieren que el problema relacionado a su baja capacidad de producir ingresos es particularmente grave en la región, incluso en comparación con otros países en desarrollo.

Referencias que ilustran el alto potencial de aprovechamiento del impuesto predial como fuente de ingresos incluyen los casos de Reino Unido, Canadá, Francia y Estados Unidos, donde la recaudación representa típicamente entre el 2,0 y el 3,5 por ciento del PIB. En promedio, los países de OCDE recaudaron 1,05 por ciento del PIB en 2018, conforme la base de datos de OCDE. Sudáfrica y Polonia, países no desarrollados que establecieron sus sistemas en un pasado reciente, ya recaudaron respectivamente 1,2 y 1,40 por ciento del PIB en 2018.

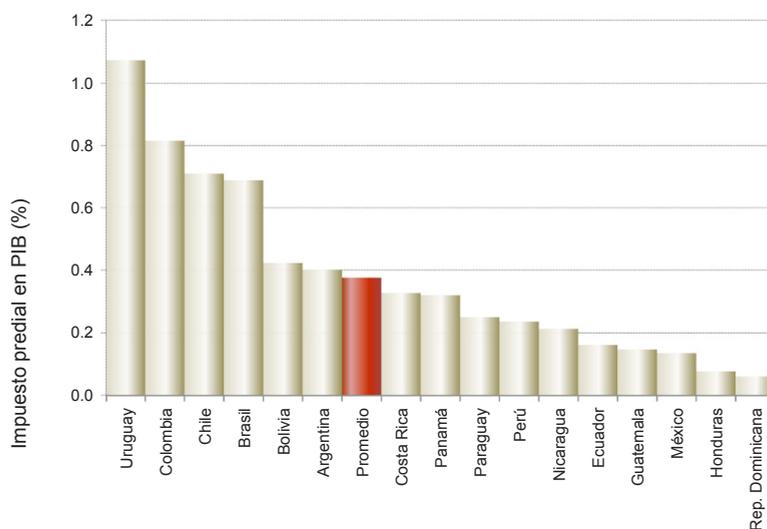
Los gráficos que siguen muestran datos específicos sobre el desempeño del impuesto predial en un grupo de 16 países latinoamericanos. Se usan datos de 2018 para la gran mayoría de los países, excepto para Bolivia (2013). En promedio se recogió 0,37 por ciento del PIB, mejor récord desde de 2006, todavía similar al promedio de 2000. Con excepción de Uruguay, la importancia del impuesto predial es inferior a 1 por ciento del PIB en todos los países examinados (ver Gráfico 1). Sólo en cuatro países los ingresos provenientes del impuesto predial superan el 0,5 por ciento del PIB, a saber: Uruguay (1,07 por ciento), Colombia (0,82 por ciento), Chile (0,71 por ciento) y Brasil (0,69 por ciento).

En el Gráfico 2 los ingresos en PIB son comparados con el PIB convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo (PIB-PPA)³. Se espera que el PIB per cápita sea positivamente asociado con el impuesto predial. Sin embargo, la importancia del impuesto no se comporta de forma lineal con relación a la riqueza del país. En términos comparativos, la recaudación es más baja en países como Panamá, Argentina, México y Costa Rica con lo que es en Colombia y Brasil, donde el PIB-PPA per cápita es menor. El gráfico sugiere que la intensidad con la que se tributa el patrimonio inmobiliario es probablemente una cuestión de voluntad política.

³ Esa es una forma de comparar los resultados de diferentes países de acuerdo con un dólar internacional específico para cada país que tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en este país.

GRÁFICO 1

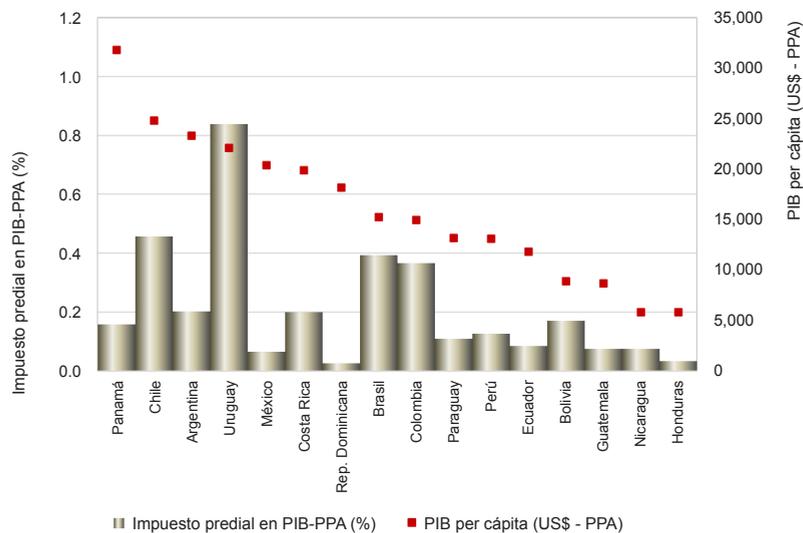
Impuesto predial por país en PIB (por ciento) en países latinoamericanos seleccionados



Fuente: Elaboración de la autora con base en la base de datos de la OCDE 2021 (OECD.Stat).

GRÁFICO 2

Impuesto predial en países latinoamericanos seleccionados y el PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo (US\$-PPA)



Fuente: Elaboración de la autora con base en el banco de datos del Banco Mundial (DataBank) 2021 y de la OCDE 2021 (OECD.Stat). Nota: PPA es poder de paridad de adquisición.

A continuación, se presenta el comportamiento del impuesto predial en PIB (por ciento) entre 2000 y 2018 (ver Gráfico 3), cuyo el promedio varió entre el mínimo de 0,31 por ciento (2011) y el máximo de 0,38 por ciento (2003). Al analizar su evolución, no se observa una tendencia uniforme de comportamiento en la región⁴.

Crecimientos más acentuados, alrededor de 200 por ciento, fueron verificados en Costa Rica y Ecuador, así como en República Dominicana y México donde el crecimiento fue próximo o superior a 90 por ciento. Todavía, con excepción de Costa Rica, cuya importancia del impuesto es promedia, los demás son países donde la relevancia del impuesto es muy baja en el contexto latinoamericano. Las alteraciones extraordinarias que ocurrieron entre 2005 y 2006 en República Dominicana fueron producidas por la inclusión de los inmuebles no residenciales en la base tributable, que se excluyeron al año siguiente.

Colombia y Brasil mejoraron su desempeño en 63,15 y 54,08 por ciento respectivamente. En Brasil, el crecimiento de la importancia del impuesto ocurrió principalmente a partir de la recesión económica que tuvo inicio en 2011. Perú y Guatemala presentaron crecimientos marginales entre 30 y 40 por ciento. Ha habido avances con variaciones positivas y negativas a lo largo del período. El promedio de la región se puede considerar estable.

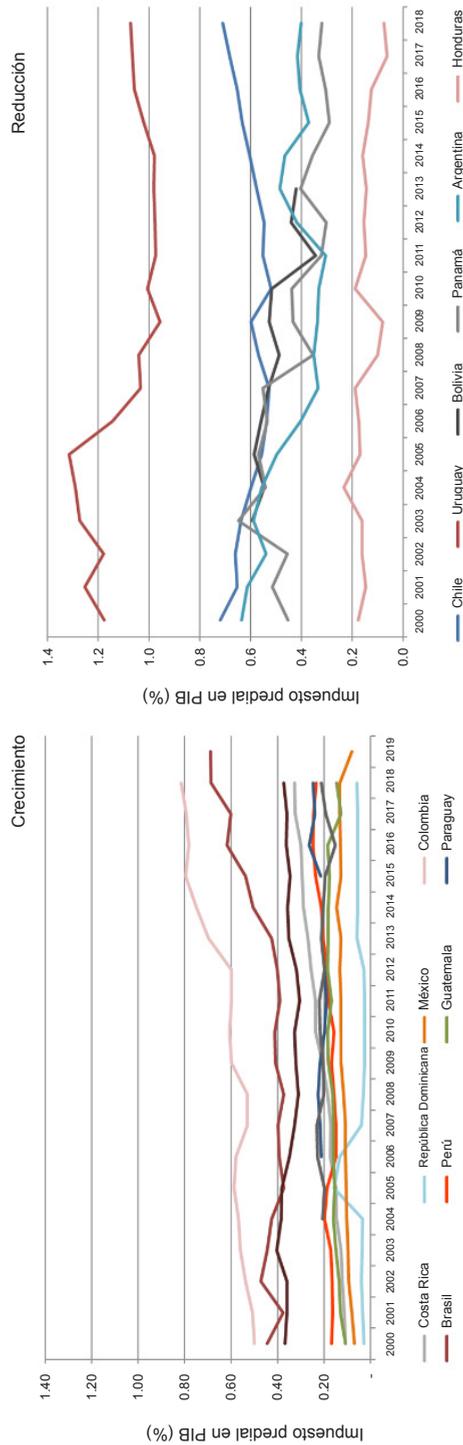
Con raras excepciones, el crecimiento observado en la recaudación se explica gracias a iniciativas de mejorar y perfeccionar los sistemas vigentes. Por ejemplo, en Costa Rica a través del Órgano de Normalización Técnica (ONT) fueron realizadas inversiones en desarrollo de modelos de valuación de inmuebles mediante el establecimiento de plataformas de valores, que han sido utilizadas paulatinamente por los municipios, también se realizó una fuerte inversión en la modernización del Catastro Nacional. En Perú y Ecuador, el programa de incentivos para mejorar el esfuerzo tributario propio puede que esté relacionado con parte de la mejora observada. En Perú, desde hace dos décadas se establecen sistemas más robustos de administración tributaria en varios municipios grandes a través de los Servicios de Administración Tributaria (SATs). Además, se actualizaron en términos reales, aunque de forma muy moderada, los valores unitarios utilizados para la liquidación del impuesto.

En Brasil, las situaciones son muy variadas. Las causas de los avances se relacionan a programas de actualización masiva del catastro; revaluación de inmuebles, que incluyen tanto modelos sencillos de costo de reposición cuanto el uso de modelos de regresión múltiple tomando en cuenta componentes espaciales; establecimiento de observatorios del mercado inmobiliario⁵; avances en los sistemas de recaudación y cobro, incluyen-

⁴ Todavía se registran mejoras en la recaudación per cápita en casi la totalidad de los casos.

⁵ En forma sintetizada, el observatorio resulta una instancia de información soportada en una plataforma tecnológica, donde los organismos participantes aportan información inmobiliaria, como los precios de venta de inmuebles, ofertas o mismo estimativas de valor. Dichos datos, son dispuestos típicamente en un servicio de información geográfico vía web. Como contrapartida a la participación en el observatorio, son dispuestas las informaciones para las instituciones participantes, tales como: mapas de puntos con la información inmobiliaria aportada por todos los miembros, mapas de valores inmobiliarios (por tipo de inmueble y/o valores del suelo) e información territorial básica.

GRÁFICO 3
Comportamiento del impuesto predial en PIB (por ciento) en países latinoamericanos seleccionados, 2000-18



Fuente: Elaboración de la autora con base en la base de datos de la OCDE 2021 (OECD.Stat).

do negociaciones a nivel administrativo para recuperación de las deudas por teléfono, e-mail o whatsapp, envío de recordatorios, envío de propuestas automatizadas de pago fraccionado y aplicación de mecanismos de presión a los deudores (protesta extrajudicial de las deudas, inserción de los contribuyentes en los catastros de deudores del sector privado y público) y mayor eficiencia en las ejecuciones judiciales.

Después de una extraordinaria ampliación de la base tributable mediante el auto avalúo en Bogotá, Colombia, se observó mejoras en los trabajos de valuación de inmuebles y el monitoreo de los precios del mercado inmobiliario a través de los observatorios de valores. La viabilidad de que ciudades como Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín y el departamento de Antioquia administren catastros descentralizados permitió avances mayores en esos municipios. Recientemente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) fue autorizado a trasladar la responsabilidad de administrar el catastro inmobiliario a cualquier municipio que presente capacidad fiscal para su manejo.

En contraste, fue observada una reducción en la relevancia del impuesto en Argentina, Bolivia, Honduras, Panamá y Uruguay. Díaz Frers y Castro (2014) atribuyen la reducción de participación del impuesto inmobiliario en Argentina dentro del total de ingresos a fuertes desequilibrios fiscales verticales, la dependencia de las transferencias federales genera incentivos perversos en las autoridades subnacionales que desestimulan un mayor esfuerzo fiscal.

En el caso de Bolivia la drástica disminución quizá fue relacionada al fortalecimiento de la economía que se mantuvo entre 4 y 6,8 por ciento entre 2010 y 2018, generado principalmente por el sector de petróleo y gas. Se debe recordar que el impuesto predial es de competencia del gobierno central, provincial y departamentos respectivamente en Argentina, Panamá, y Uruguay.

Con relación a la carga tributaria, en promedio, el impuesto predial para los países seleccionados representó solamente 1,73 por ciento en 2018⁶, variando de 0,34 por ciento (Honduras) hasta 4,19 por ciento (Colombia). En 56 por ciento de los casos (nueve países), su importancia fue inferior al 1,5 por ciento de la carga tributaria.

Una característica destacada del perfil de recaudación del impuesto predial en ALC es que pocos municipios son responsables por gran parte de los ingresos producidos en el país. Mientras se examinan los casos de Brasil, Colombia y Perú, se especula que lo mismo pasa en los demás países de la región. Conforme Bonet et al. (2014), «alrededor de ocho municipios capitales en Colombia clasificados en categoría especial y 17 de categoría primera recaudaron en 2009 respectivamente, en términos per cápita, 4,3 y 3,1 veces el monto recaudado por más de 900 municipios pequeños, los cuales representan el 86 por ciento del total de municipios en el país».

Examinando la experiencia de Brasil, De Cesare (2016) muestra un solo municipio que concentra 6,13 por ciento de la población, la ciudad de São Paulo participó con casi el 25 por ciento de los ingresos recaudados en el país. Con una concentración del 18 por

⁶ En Bolivia se utilizó el resultado de 2013.

ciento de la población del país, 12 municipios contribuyeron con el 50 por ciento del IPTU. De Cesare (2016) también observa que su recaudación es simbólica en un gran número de los municipios pequeños.

Perú es otro ejemplo para examinar. Con una concentración del 21 por ciento de la población, veinte municipios contribuyeron con casi el 50 por ciento de impuestos a la propiedad recaudados en el país (De Cesare, 2012b). A nivel municipal, más del 95 por ciento de los ingresos tributarios del país se recaudó en 250 municipios, que concentraban el 67 por ciento de la población.

5. ESTIMACIONES DEL POTENCIAL DE FORTALECIMIENTO DEL IMPUESTO PREDIAL

Un grupo de estudios se dedicó a estimar el potencial de desempeño del impuesto predial como fuente de ingresos en Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica. Los análisis aplican metodologías distintas e indican, en general, amplio potencial de mejoría en los países examinados.

Díaz Frers y Castro (2014) estiman su potencial en Argentina usando una metodología similar a la empleada por Bahl y Martínez-Vázquez (2007), en la cual la recaudación es resultante del producto de diferentes factores, incluyendo: el nivel de cumplimiento tributario, la tasa estatutario del impuesto, el nivel de valuación (cociente entre el avalúo catastral y el valor de mercado), el grado de cobertura del catastro en relación al valor de los inmuebles catastrados, la amplitud de la base imponible (relación entre el valor de mercado imponible y el valor de mercado total), y el valor promedio de los inmuebles. A través de simulaciones se exploran los efectos sobre la recaudación de reformas consideradas por ellos como factibles de implementar para seis escenarios. La combinación⁷ entre esos escenarios resultaría en incrementos de aproximadamente un 64 por ciento en la recaudación.

En Colombia, Sánchez y España (2014) estiman el potencial de la recaudación del impuesto predial unificado (IPU) con base en estimaciones de incremento en el número de inmuebles catastrados y en el nivel de valuación. Para estimar las fugas de recaudación en cada municipio, ellos usaron la técnica econométrica denominada frontera estocástica para obtener las tasas de ineficiencia entre: (i) el número real y el número observado de propiedades; (ii) el valor promedio real y el avalúo observado promedio de esas propiedades. Las tasas de eficiencia para el número de inmuebles y avalúos fueron estimadas por categoría y región municipal. El potencial de recaudación del impuesto fue estimado por el producto entre de la alícuota y el valor potencial de los inmuebles, calculado a partir de las estimaciones de eficiencia para el número de inmuebles y avalúos. Aplicando una tasa de 5,9 por mil (0,59 por ciento) a base potencial, se estimó un incremento de 160 por ciento en la recaudación del impuesto.

⁷ Esa combinación no fue considerada en la investigación.

Robalino, Hall, Sion y Sandoval (2014) presentan los resultados de las proyecciones de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI) en las municipalidades entre 2011 y 2020. Ellos apuestan en la continuidad de las tendencias de fortalecimiento observadas en recientes años, el aumento en el recaudo fue estimado en el 80 por ciento para 2020.

Norregard (2013), De Cesare *et al.* (2014), Orair y Albuquerque (2017) y Carvalho Jr. (2017) evalúan el caso de Brasil. Sus estimaciones de potencial de recaudación indicaron la viabilidad de incremento entre 80 por ciento y 145 por ciento (entre un 0,9 por ciento y un 1,25 por ciento del PIB). Norregard (2013) agrupó los países según sus niveles de riqueza. De Cesare (2014) et al. proponen diferentes enfoques y consideran más consistente el agrupamiento de los municipios (*cluster analysis*) en grupos homogéneos conforme el PIB per cápita y el promedio del ingreso por hogar. La proyección del potencial de recaudación para cada municipio se realizó con base en los resultados considerados *benchmarks* del grupo, excluyendo resultados atípicos. Otra proyección es inspirada en el modelo conceptual desarrollado por Bahl (1979) y se basa en una muestra de 20 municipios responsables por más de 50 por ciento de la recaudación del país. El potencial de recaudación es estimado con base en perfeccionamiento de administración tributaria. También inspirado en el modelo de Bahl (1979), Carvalho Jr. (2017) clasifica 47 municipios en cuatro estratos, según el nivel de ingresos. Diferentes escenarios de mejorías fueron examinados. El valor de mercado de cada municipio fue estimado con base en el PIB. Orair y Albuquerque (2017) usaron el enfoque de fronteras estocásticas, con datos de panel (series temporales con cortes transversales) y estimación de máxima verosimilitud. Se excluyeron a los datos atípicos y realizaron proyecciones en separado para grupos de municipios comparables.

6. REFLEXIÓN SOBRE LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS

Varias particularidades agregan complejidad en las actividades relacionadas a la administración del impuesto predial en LAC, incluyendo la informalidad territorial que resultan en un esfuerzo y costo mayor para mantener los catastros actualizados⁸. Cabe recordar que omisiones catastrales reducen la universalidad del impuesto. Es importante recordar también que la carga tributaria de los no pagantes es transferida para los contribuyentes que pagan el impuesto. Debido al frágil control sobre el desarrollo de la tierra, las ciudades latinoamericanas tienden a ser más heterogéneas que las de los países desarrollados, donde los inmuebles situados en la misma vecindad son más homogéneos. Esta diversidad agrega complejidad a la tarea de valuación de los inmuebles para fines tributarios.

La calidad de las valuaciones está directamente relacionada a la formación de un observatorio del mercado inmobiliario. Puede ser limitado el acceso a la información

⁸ El costo de recoger datos sobre los inmuebles formales es menor ya que parte de los datos catastrales se pueden recoger directamente de los títulos de propiedad, de los permisos o licencias de construcción.

confiable sobre los precios de bienes raíces, ya que, no es rara la subdeclaración de precios practicados para evitar los gastos registrales y tributarios. Además, es difícil el acceso a informaciones sobre precios de venta de los inmuebles informales.

Se comparten abajo un par de sugerencias hacia el fortalecimiento del impuesto predial:

Autonomía local

Es necesario avanzar en la descentralización tributaria en la región. Conforme fue mencionado, la potestad por el impuesto predial debería ser de los municipios. Aun cuando las funciones de catastro y valuación se realizan de forma centralizada, los gobiernos locales pueden disfrutar de autonomía si tienen derecho a establecer sus alícuotas y a definir otros aspectos relacionados a la política fiscal. La experiencia de Colombia, Ecuador y Honduras donde las municipalidades pueden establecer las alícuotas dentro de un rango (mínimo y máximo) definido en nivel central, puede ser una solución inicial en los procesos de descentralización incipientes. Además, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) alertan sobre la necesidad de evitar un modelo de transferencias intergubernamentales que promueva la pereza fiscal. Como responsables por la gestión del desarrollo urbano, los municipios autorizan y controlan los cambios urbanos de la ciudad y están en posición privilegiada para por lo menos participar activamente de la manutención del catastro de inmuebles, herramienta preponderante a la tributación inmobiliaria, planeamiento urbano y gestión territorial.

Diseño tributario

Se deben evitar ineficiencias en el diseño del impuesto que puedan amenazar su capacidad de producir ingresos, perjudicar la igualdad tributaria y promover el incumplimiento o la morosidad de las obligaciones tributarias, tales como: el establecimiento de alícuotas insuficientes para financiar los gastos, la concesión excesiva de beneficios fiscales, la exclusión de inmuebles informales del hecho imponible en jurisdicciones con alto grado de informalidad, la complejidad excesiva en los criterios para definir las alícuotas incluyendo aspectos de difícil control, la promoción periódica de perdón y amnistías fiscales.

La política de aplicar alícuotas más elevadas a los terrenos baldíos es recomendable por contribuir con el uso más eficiente de la tierra. Debido a la alta concentración de ingresos, es interesante considerar la progresividad de alícuotas al menos en el sector residencial.

Reglamentación de los aspectos importantes

Para evitar inequidades es preponderante exigir por ley ciclos de 4 o 5 años máximo entre los reavalúos para los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, así como la viabilidad de su actualización sin necesidad de ley.

Administración tributaria

En la grande mayoría de los casos, ha amplio espacio para mejorar en aumentar el grado de cobertura del catastro, el nivel y la uniformidad de los avalúos, y la eficiencia en la recaudación. Las estrategias deben incluir procesos de actualización catastral masivos realizados periódicamente y procesos continuos de inclusión de inmuebles formales y informales, incluyendo los esquemas de bajo costo que pueden contar con la participación de la comunidad. Es imprescindible crear un observatorio del mercado inmobiliario, con precios de venta de todos los tipos de inmuebles. Debe haber flexibilidad en la selección de métodos, modelos y técnicas de valuación de inmuebles, que debe basarse en la alternativa cuyos resultados presentan mayor exactitud en comparación a los precios de mercado.

Adecuación de costo para la (re)estructuración del sistema de catastro

El costo de los trabajos, y por consecuencia su grado de complejidad, debe ser compatible con los ingresos producidos por la tributación. Por lo tanto, en los procesos de modernización del catastro territorial las jurisdicciones deben considerar el análisis de costo-beneficio y la sustentabilidad de las alternativas.

Economía de escala y agencias

El desempeño del impuesto predial tiende a ser inferior en pequeños municipios debido a limitaciones técnicas o institucionales. Contar con agencias gubernamentales o privadas⁹ que presenten condiciones para realizar trabajos de calidad puede ser clave para aprovechar los avances tecnológicos en los sistemas catastrales y lograr resultados satisfactorios. Además, existe fuerte correlación entre el tamaño de la jurisdicción y el costo de los servicios de catastro y valuación. El estudio sobre *benchmarking* del IPTI¹⁰ indica claramente que el costo por parcela de los servicios de catastro y valuación se reduce dramáticamente (50 por ciento) en jurisdicciones con más de 750,000 cuentas. Otra alternativa de reducción de costos es la mancomunidad.

Monitoreo de los resultados

El monitoreo de resultados es esencial para medir los avances e identificar las áreas para concentrar los esfuerzos. Cuando se trata del desempeño fiscal, es interesante trabajar tanto con indicadores globales relacionados con los ingresos producidos, como con los intermediarios que miden funciones específicas, tales como: grado de cobertura del

⁹ Ejemplos de agencias incluyen: Agencia de la Oficina de Valoración (VOC) en Inglaterra, Agencia de Evaluación de Bienes Municipales (MPAC) en Canadá, La Cantidad en España y Quotable Valor Limited (QV) en Nueva Zelanda.

¹⁰ INTERNATIONAL PROPERTY TAX INSTITUTE (2007): Assessment/Tax Agency Benchmarking Study (Phase II).

catastro y su integración interinstitucional; nivel de cumplimiento con relación al pago del impuesto y el grado de éxito en la recuperación de las deudas; el grado de satisfacción de los contribuyentes con la atención brindada, el nivel de valuación y la uniformidad de los avalúos.

Creatividad para superar los obstáculos políticos y minimizar los conflictos

Algunas iniciativas pueden inspirar soluciones para superar los obstáculos políticos y manejar los conflictos. Para minimizar las presiones contra el impuesto predial que requiere pagos desconectados del flujo de ingresos, el aplazamiento es un esquema común aplicado en algunas partes de Canadá y Estados Unidos. Los programas de diferimiento son normalmente desarrollados para los pensionados y jubilados, y son diseñados para que los ingresos tributarios se recuperen después de la muerte del contribuyente o cuando se realiza el traslado del inmueble. Durante las crisis económicas, se pueden ampliar estos programas de diferimiento para incluir otras clases de contribuyentes.

Además, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) sugieren que es necesario mejorar la capacidad de respuesta del gobierno sobre las necesidades de los contribuyentes y otros factores culturales, como la moral tributaria.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Por ser un tributo directo, que tiene como base el suelo, el impuesto predial debería ocupar una posición destacada en el financiamiento a nivel local en ALC. Sus efectos benéficos están directamente asociados a mejorar el uso del suelo y viabilizar el financiamiento progresivo de déficits en infraestructura urbana, servicios básicos y vivienda. Ese impuesto permite que aquellos con mayor capacidad de pago contribuyan más, y que aquellos beneficiados por inversiones públicas que resultaron en ganancia privada retornen parte de los beneficios recibidos a la comunidad. Además, confiar más en fuentes de ingresos menos volátiles, como el impuesto predial, contribuye para la sustentabilidad financiera en nivel local. Pragmáticamente el impuesto predial no resolverá los problemas de desigualdades socioespaciales en la región. Sin embargo, su fortalecimiento contribuye para la construcción de ciudades mejores, donde los beneficios recibidos del Poder Público se relacionan con las contribuciones y se garantiza la distribución progresiva de los costos de la ciudad. En eso momento de crecimiento de las desigualdades debido a la crisis provocada por el Covid-19, la recuperación fiscal debe centrarse en ampliar la participación de impuestos progresivos que pueden contribuir para promover las transformaciones sociales, económicas y urbanas necesarias en la región.

Referencias

BAHL, R. (1979): «The practice of urban property taxation in less developed countries», en *The taxation of urban property in less developed countries*. Edited by Roy Bahl. University of Wisconsin Press: Madison, Wisconsin, US.

- BIRD, R. M. (2001): «Setting the stage: municipal and intergovernmental finance», en *The challenge of urban government: policies and practices*. Freire, M. and Stren, R. (Eds). The World Bank Institute: 113-28.
- BONET, J. M., y AYALA-GARCÍA, J. (2015): «Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales horizontales en Colombia. Banco de la Republica». Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). *Documentos de Trabajo sobre economía Regional*: 231. Cartagena: Colombia.
- CARVALHO JR., P. H. (2017): *Property tax performance and the potential in Brazil*. 259 pages. PhD thesis. Faculty of Economic and Management Sciences. University of Pretoria, Pretoria, South Africa.
- CHERNICK, H.; COPELAND, D., y RESCHOVSKY, A. (2020): «The Fiscal Effects of the COVID-19 Pandemic on Cities: An Initial Assessment», *National Tax Journal* 73: 699-732.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2019): *El panorama social de América Latina 2019*. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas. Naciones Unidas: Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2021a): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. CEPAL: Naciones Unidas: Santiago, Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2021b): *El panorama social de América Latina 2019*. Naciones Unidas: Santiago, Chile.
- DE CESARE, C. M. (2012a): *Improving the performance of the property tax in Latin America*. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, US.
- DE CESARE, C. M. (2012b): *Análisis del Desempeño Fiscal de la Tributación de los Gobiernos Locales y Propuestas de Política para Incrementar la Recaudación en Perú*. Ministerio de Economía y Finanzas. Informe interno.
- DE CESARE, C. M. (2016): *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. Editado por Claudia M. De Cesare. Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, US: 1-12; 37-7.
- DE CESARE, C. M. (2018): «Condições básicas para garantir a funcionalidade da tributação recorrente ao patrimônio imobiliário urbano e rural», en Eduardo Fagnani. (Org.). *A reforma tributária necessária; diagnóstico e premissas*. 1ª ed. ANFIP, FENAFISCO, Plataforma de Política Social. Brasília e São Paulo, Brasil: 369-393.
- DE CESARE, C. M.; FERNANDES, C. E.; OLIVEIRA, G. S., y CARVALHO JUNIOR, P. H. B. (2020): «IPTU e a PEC 110/2019», *Revista da ESDM* 6-11: 72-93.
- DE CESARE, C. M.; R. A. DANTAS; J. L. PORTUGAL, y J. L. D. RIBEIRO (2014): «La Diversidad del Reto: Factores Críticos del Desempeño del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Brasil», en *El Potencial Oculto: Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto A la Propiedad Inmobiliaria en América Latina*. Editado por Jaime Alfredo Bonet et al. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, US: 29-54.
- DÍAZ FRERS, L. y CASTRO, L. (2014): «Combatiendo la Caída: Revirtiendo la Pérdida de Relevancia del Impuesto Inmobiliario en Argentina», en *El Potencial Oculto: Factores Determinantes y Oportunidades del Impuesto A la Propiedad Inmobiliaria en América Latina*. Editado por Jaime Alfredo Bonet et al. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, US: 1-26.
- GOLD, S. D. (1979): *Property tax relief*. Lexington Books: US.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, IDB (2013) *More than revenue: Taxation as a development tool*. IDB. Edited by Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibilis, Eduardo Lora.

- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ASSESSING OFFICERS, IAAO (2010): *Standards on ratio studies*. IAAO Officers: Kansas City, Missouri, US.
- LITVACK, J.; AHMAD, J., y BIRD, R. M. (1998): *Rethinking decentralization in developing countries*. The World Bank.
- MORALES, C. S. (2007): «Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el financiamiento de las ciudades», en *Catastro multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Editor y organizador Diego Alfonso Erba. Cambridge, MA, US: 121-159.
- NORREGARD, J. (2013): *Taxing immovable property: revenue potential and implementation challenges*. International Monetary Fund (IMF). Working Paper 13-129.
- ORAIR, R. O., y ALBUQUERQUE, H. M. (2017): *Capacidade de arrecadação do IPTU: estimação por fronteira estocástica com dados em painel*. Texto para discussão 2309. IPEA: Brasília, Brasil.
- PAGLIN, M., y FOGARTY, M. (1972): «Equity and the property tax: a new conceptual focus», *National Tax Journal* 25-4: 557-565.
- ROBALINO, J.; HALL, L. J; SLON, P, y SANDOVAL, C. (2014): «Recaudación local en un medio centralizado: cómo potenciar la eficiencia del impuesto sobre bienes inmuebles en Costa Rica», en *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Editado por Jaime Alfredo Bonet et al. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, US: 85-110.
- SÁNCHEZ DÍEZ, A., y GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. (2021): *Coronavirus en América Latina: las cifras que muestran el brutal impacto de la pandemia en las economías de la región*. The Conversation 1.
- SÁNCHEZ, F, y ESPAÑA, I. (2014): «Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto», en *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Editado por Jaime Alfredo Bonet et al. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, US: 59-83.
- SEPÚLVEDA, C.; y MARTINEZ-VAZQUEZ, J. (2011): *Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America*. International Studies Program. Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. Working Paper Series 11-09.
- SLACK, E. (2009): *Guide to municipal finance*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT): Nairobi, Kenya.
- TER-MINASSIAN, T. (2012): *More than revenue: main challenges for taxation in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank (IDB). Department of Research and Chief Economist. Policy Brief: IDB-PB-175.
- UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, UN-Habitat. (2020): *World cities report 2020: the value of sustainable urbanization*.
- WORLD BANK (2020): *Global economic prospects*. World Bank: Washington, DC, USA.
- WORLD BANK (2021): *World Development Indicators*.
- YOUNGMAN, J. M. (1998): «Price volatility and property tax limitations», *Lincoln Land Lines*: 10-1: 3-4.