

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACION Y PROGRAMAS REGIONALES

DIVISION FISCAL

REFORMAS PENDIENTES EN LA TRIBUTACION MUNICIPAL

Martín Bes

Septiembre 1998

Este trabajo fue preparado para el Seminario “La Modernización de las Finanzas Municipales: Un Paso Esencial para la Consolidación Institucional”, realizado en Antigua, Guatemala.

Las opiniones expresadas en este informe no necesariamente reflejan las posiciones oficiales del Banco o de sus Países Miembros.

Reformas Pendientes en la Tributación Municipal¹

1. *Introducción*

El proceso de descentralización impulsado por muchos de los países de la región se fundamenta en la convicción que el mismo va a facilitar la gobernabilidad al estimular la participación de los ciudadanos, mejorando simultáneamente la asignación de recursos de la economía al acercar la provisión de bienes públicos a sus demandantes. Sin embargo, resulta claro que este proceso difícilmente se afiance en la región sin que se realicen reformas profundas en los instrumentos que integran el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

Este sistema está compuesto tanto por las responsabilidades de gasto como por las facultades existentes en materia tributaria y de endeudamiento, así como por el régimen de transferencias de recursos empleado para financiar desequilibrios en los distintos niveles de gobierno. Si bien, como sucede con cualquier sistema, analizar sus componentes en forma aislada puede generar confusión respecto al funcionamiento del conjunto, un tratamiento comprensivo de este sistema superaría los alcances de este trabajo, el cual estará centrado únicamente en el área tributaria.

Si bien la tributación municipal difícilmente juegue el papel principal en el financiamiento de este nivel de gobierno en un futuro cercano, el tema es importante ya que sin capacidad de generar ingresos propios el concepto de poder político se debilita. Adicionalmente, la experiencia acumulada por el Banco en programas de fortalecimiento fiscal subnacional revela la existencia de una fuente de recursos importante que aún no ha sido adecuadamente contemplada por los encargados de la formulación y ejecución de la política de descentralización.

El trabajo explora inicialmente la modernización del sistema tributario encarado por la mayoría de los países de la región, a efectos de extraer lecciones aplicables para la reforma pendiente del sistema tributario municipal. Posteriormente se efectúa un análisis de tópicos específicos del impuesto inmobiliario urbano, el cual seguirá siendo el principal gravamen a nivel municipal en la

¹ Se agradecen los comentarios a este trabajo realizados por Luisa Rains, Jorge Febres, Marcio Gomes da Cruz, Mario Sanginés y Carlos Oliva, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

región, y cierra el trabajo una sección de conclusiones.

2. *La modernización del sistema tributario*

Para entender un proceso de modernización institucional, conviene distinguir entre dos elementos: el *marco normativo* que regula un tema y las *entidades encargadas de su implantación*. Aplicado a la reforma institucional del área tributaria, el marco normativo se refiere a la política tributaria y su reglamentación, la cual es implementada por entidades especializadas, las administraciones tributarias.

Desde fines de los años 80, la mayoría de los países de América Latina encaró modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados por sus gobiernos centrales. Los objetivos perseguidos por estas reformas fueron: (i) la búsqueda de mayor *neutralidad* en la asignación de recursos; (ii) la *racionalización* del sistema tributario; (iii) la mejora de la *equidad* del sistema, en su *dimensión horizontal* y (iv) el aumento de la *recaudación*².

La reforma se materializó en un modelo tributario bastante homogéneo, aplicado en la mayoría de los países de la región, en el cual el gobierno central concentró los tributos que exhiben una mayor elasticidad al PIB, tales como el IVA, el impuesto a la renta, los tributos sobre el comercio exterior y los que gravan a la nómina salarial. Los impuestos selectivos al consumo también quedaron en la órbita del gobierno central, mientras que se eliminaron cientos de gravámenes distorsivos, difíciles de administrar y de escasa significación fiscal como parte del rediseño del sistema tributario.

La reforma tributaria fue acompañada por una profunda modernización en el plano administrativo y tecnológico, la cual viabilizó su implementación. Las administraciones tributarias se estructuraron por funciones, reemplazando a la pre-existente organización por impuestos. Las

² Para un análisis de la reforma tributaria llevada a cabo en la región ver C. Pita (1993), "La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80", serie de documentos de trabajo 164 del BID, y BID (1996) "Informe de Progreso Económico y Social".

funciones básicas (atención a los contribuyentes, recaudación, fiscalización y área jurídica) fueron sometidas a intensos procesos de re-ingeniería orientados tanto a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias como a detectar en forma rápida la evasión.

Un elemento crítico en el proceso de modernización institucional fue la estrategia de segmentación de contribuyentes adoptada por la mayoría de las administraciones de la región, la cual es posible debido a la concentración del 70% al 80% del monto recaudado en alrededor del 3% de los contribuyentes. Fueron creadas dependencias especializadas encargadas del seguimiento de los contribuyentes de mayor significado económico, las cuales fueron dotadas de los mejores recursos humanos y tecnológicos disponibles en las instituciones. Adicionalmente se generalizó el empleo del sistema bancario para la recepción de los pagos y el procesamiento de las declaraciones juradas de los contribuyentes.

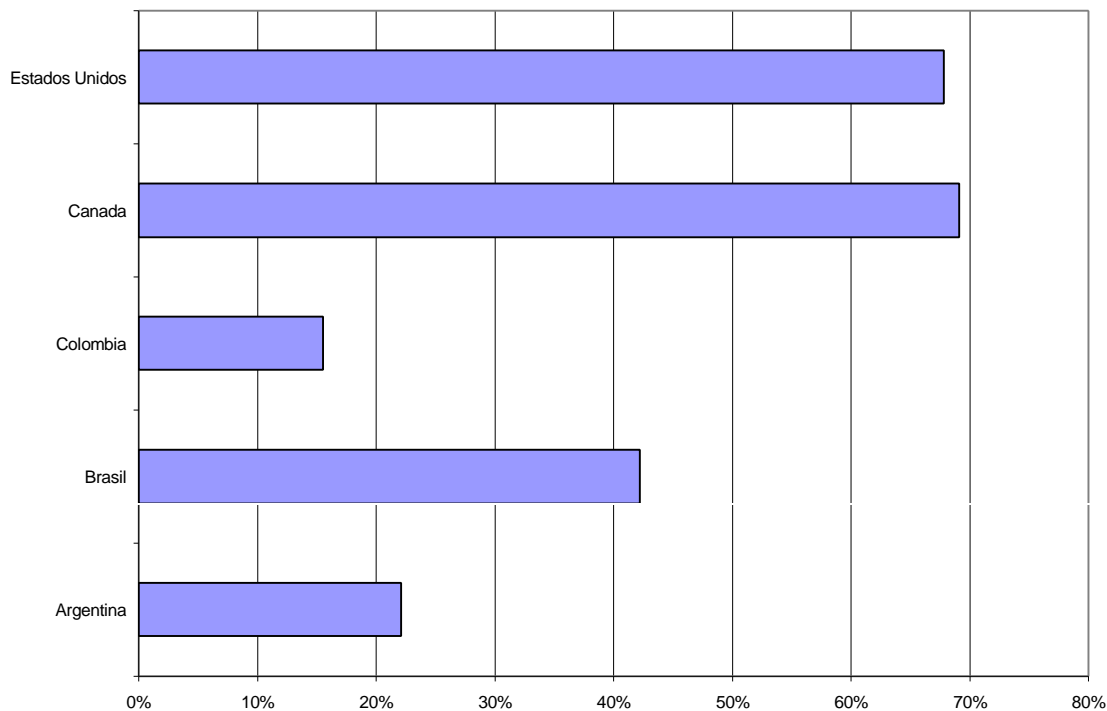
El resultado de estas reformas en el campo de política y administración tributaria fue un aumento de la recaudación. En este sentido, Shome menciona que la experiencia internacional indica que aún los países que llevaron a cabo reformas impositivas únicamente con los objetivos de neutralidad, racionalización y equidad (horizontal) mencionados en párrafos precedentes experimentaron aumentos de su recaudación del orden del 2 al 4% del PIB³.

La modernización del sistema tributario administrado por el gobierno central no fue acompañada por un esfuerzo de similar magnitud en los gravámenes a cargo del nivel subnacional. Esta falta de modernización del sistema tributario subnacional resulta paradójico, teniendo en cuenta las iniciativas encaradas por la mayoría de los países de la región en materia de descentralización y de reforma del Estado. Como consecuencia de esto, se perpetuó la concentración de la recaudación en el nivel central y se financiaron las brechas verticales de los gobiernos de los niveles intermedios y locales principalmente a través de las transferencias.

Distintos factores ayudan a explicar esta cuestión. En primer lugar los instrumentos tributarios de

³ Shome (1995), *A Comprehensive Tax Reform, The Colombian Experience*, Fondo Monetario Internacional, Occasional Paper, 123.

RECAUDACION GOBIERNOS INTERMEDIOS / RECAUDACION GOBIERNO FEDERAL



mayor potencial de recaudación tienen una base imponible móvil, por lo cual resulta más eficiente administrarlos en forma centralizada. En segundo lugar, hay una tendencia a evitar la discusión de asignación de facultades tributarias entre distintos niveles de gobierno por la complejidad política del tema, frecuentemente de naturaleza constitucional. Por último, cabe recordar que la década pasada estuvo dominada por la necesidad de recuperar la solvencia del sector público, lo cual exigió mantener un fuerte control sobre los instrumentos tributarios que tienen mayor potencial en términos de la recaudación.

En este sentido, desde el punto de vista de montos recaudados, la tributación del nivel intermedio de gobierno es poco significativa en la región, con la excepción de Brasil y en menor medida de Argentina y Colombia. Los niveles intermedios y los gobiernos centrales de estos países comparten bases tributarias que gravan al consumo, las cuales por su movilidad (por trascender las fronteras de sus respectivas jurisdicciones), generan complicaciones administrativas

importantes al primer grupo de jurisdicciones⁴. Aún en estos tres casos, la importancia de la tributación del nivel intermedio es significativamente menor a la de países como Canadá y Estados Unidos, los regímenes federales más desarrollados del continente.

A nivel municipal, el principal gravamen asignado a los gobiernos locales en la región es el impuesto inmobiliario, siguiendo la premisa de asignar las facultades tributarias al nivel de gobierno que cuenta con la mejor información para administrarlo. Entre las excepciones a esta asignación figura Chile, donde el impuesto territorial se define como *un impuesto nacional de beneficio municipal* y Argentina, donde la base imponible es compartida con las provincias.

Los gravámenes sobre vehículos, actividades comerciales, juegos de azar y sobre mejoras que benefician a la propiedad inmueble son algunas facultades tributarias adicionales que tienen algunos gobiernos municipales de algunos países de la región. Adicionalmente, cabe mencionar la sobretasa a la gasolina adoptada en Colombia en 1993, la cual es considerada un ingreso no-tributario cuya recaudación debe destinarse al mantenimiento y construcción de vías públicas y sistemas de transporte masivo. Por su parte, la reforma tributaria implementada en 1967 en Brasil asignó a los municipios de ese país los gravámenes sobre los servicios, permitiéndoles administrarlos a través de un impuesto al valor agregado.

⁴ El principal gravamen administrado por las provincias argentinas es un impuesto en cascada sobre las ventas. Por su parte, el impuesto al valor agregado sobre los bienes es una facultad tributaria de los estados brasileños, mientras que los departamentos colombianos administran los selectivos al consumo que gravan el alcohol, la cerveza y los cigarrillos.

Principales Facultades Tributarias según el nivel de gobierno en América Latina

Tipo de Impuesto	Nivel de Gobierno		
	Federal o Central	Provincia, Estado o Departamento	Municipal
A la Renta (Personas físicas y jurídicas)	X		
Al Valor Agregado	X	Brasil	Brasil
s/Ventas		Argentina	
Selectivos al Consumo	X	Colombia	
Aduaneros	X		
s/ Masa Salarial (Financian Sist. Seg. Social)	X		
s/ la Propiedad Inmueble		Argentina	X

El cuadro anterior sintetiza la asignación prevaleciente de las principales facultades tributarias por nivel de gobierno en la región, verificándose la fuerte concentración a nivel de gobierno central. El nivel intermedio está relativamente desfinanciado, a excepción de Brasil, y en menor medida de Argentina y Colombia, reflejando el centralismo político que ha prevalecido en la región, mientras que los gravámenes más significativos al nivel municipal giran en torno al impuesto a la propiedad.

3. *La reforma pendiente del sistema tributario municipal*

Desde el ángulo de los instrumentos impositivos, es de esperar que la modernización del sistema tributario municipal siga lineamientos similares a los señalados para el gobierno central. En este sentido, se debería verificar una racionalización de los gravámenes administrados por los

municipios, eliminando los de menor significado en términos fiscales y concentrando la recaudación en un grupo reducido de tributos, lo cual facilitará su administración. Un ejemplo de esto es lo que sucede con los impuestos administrados por los municipios colombianos, donde dos (sobre la industria y comercio y el predial unificado) de los doce gravámenes concentran aproximadamente el 80% de la recaudación, por lo cual la eliminación de la mayoría de estos permitiría simplificar fuertemente el sistema tributario municipal sin afectar los ingresos de los gobiernos locales.

El impuesto inmobiliario seguirá siendo el principal instrumento tributario asignado a los gobiernos municipales en la región durante algún tiempo. Por su parte, debido a que el consumo ya está fuertemente gravado y el comercio minorista es aún muy atomizado en la mayoría de los países de la región, difícilmente se aplique un impuesto del tipo monofásico a la venta minorista, salvo quizás en el caso de algunos productos específicos. Uno de estos impuestos podría ser la sobretasa a la gasolina, debido a que tiene un potencial importante en términos de recaudación, presenta una complejidad administrativa manejable y es un instrumento adecuado para neutralizar externalidades negativas originadas en el tráfico urbano.

En contraposición a lo postulado por algunos autores, no pareciera conveniente que los gobiernos municipales de la región intensificaran la administración de tributos que graven bases móviles en un futuro cercano. En particular, las complejidades asociadas a la administración del impuesto a la renta y al valor agregado, sólo parcialmente resueltos por la mayoría de los gobiernos centrales en la región, no hace aconsejable seguir este camino, a pesar de su aplicabilidad en algunos países desarrollados⁵.

Además de examinar sus asignaciones impositivas y diseñar el fortalecimiento de sus estructuras administrativas, la modernización del sistema tributario municipal requiere definir otra dimensión de las facultades tributarias, las relacionadas con la determinación de las bases imponibles, las

⁵ La aplicación de sobretasas a tributos administrados por el gobierno central, cuya recaudación se destina a los municipios no debe considerarse un impuesto subnacional sino un diseño ad-hoc del régimen de transferencias.

tasas y el destino de los fondos recaudados. En muchos países de la región estas variables están definidas centralmente, eliminando cualquier grado de libertad, y consiguientemente cualquier incentivo, por parte de los gobiernos municipales en el campo tributario.

La intensificación del proceso de descentralización requiere transferir estas facultades a los gobiernos municipales, permitiendo mejorar la correspondencia entre la provisión de servicios públicos y la demanda de estos, medida por la voluntad de los habitantes de una comunidad de financiarlos a través del pago de tributos. Los problemas derivados de la competencia fiscal entre entidades subnacionales se resuelven introduciendo mayor consistencia en el diseño del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, en particular haciendo valer restricciones presupuestarias de cumplimiento obligatorio, y no administrando facultades tributarias centralmente⁶.

La modernización requerida en el campo de la política impositiva deberá estar acompañada por un fortalecimiento en la administración tributaria. En primer lugar las municipalidades presentan una gran debilidad en el *plano normativo*, al carecer de códigos tributarios municipales que ordenen las acciones en el área y que estén actualizados con las mejores prácticas en este campo y con el esto de la legislación vigente.

Desde el punto de vista de *desarrollo organizacional*, se observó que frecuentemente la administración de impuestos se encuentra dispersa en un conjunto de dependencias de la secretaría de hacienda municipal⁷, organizadas por tributo y no por funciones comunes⁸, con una

⁶ Los detractores a la competencia a la competencia fiscal sostienen que los gobiernos subnacionales que aplican menores cargas tributarias frecuentemente terminan siendo socorridos por los gobiernos centrales, generando desequilibrios fiscales para este nivel de gobierno. Por el contrario, donde si existe mayor unanimidad respecto a la limitación de las facultades subnacionales es en el tema del endeudamiento, por los efectos que suele tener sobre la solvencia del sistema financiero y consiguientemente el desempeño macroeconómico. Este último problema se ha verificado con intensidad, y en algunos casos aún se verifica, en el nivel intermedio y a nivel local en Argentina, Brasil y Colombia.

⁷ A veces ni siquiera interviene la secretaría de hacienda del gobierno subnacional. En uno de los países de la región, el impuesto era recaudado por las entidades a las cuales se preasignaban los recursos, que eran los hospitales departamentales.

ausencia de actividades de planificación y control de gestión. En la región es común la ausencia de una gestión tributaria propiamente dicha, por lo cual los municipios se limitan a recibir pasivamente el pago voluntario de gravámenes por parte de los contribuyentes sin encarar controles del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La precariedad del desarrollo organizacional se refleja en la ausencia de una *política de recursos humanos* plasmada en una carrera laboral del área tributaria que permita aislar la gestión de personal del ciclo político, profesionalizar los cuadros técnicos y superar las debilidades en el desempeño, incluyendo las prácticas de corrupción detectadas en la administración de impuestos. Las limitaciones en la política de recursos humanos también se evidencia en la insuficiencia de planes sistemáticos de *capacitación* que permitan mantener actualizados y aún aumentar el capital humano del área tributaria.

La obsolescencia de los *procesos administrativos* exige una intensa reingeniería previa a la fuerte inversión requerida en el área de *tecnología de la información*. Ejemplos de esto son los procesos de recaudación, en los cuales deberá participar el sistema bancario, y los de fiscalización y área jurídica, a efectos de revertir el incumplimiento tributario. La reingeniería de los procesos que integran la administración tributaria debe tomar como lineamiento la concentración de la gestión impositiva en una entidad especializada, revirtiendo la tendencia a la dispersión organizacional mencionada.

⁸ La organización por tributos suele justificarse en el caso del impuesto inmobiliario por ser un gravamen predeterminado con especificidades propias para su administración. Una descripción de éstas se incluye en la sección 4.

4. *Algunos Tópicos del Impuesto Inmobiliario*

El impuesto inmobiliario es un gravamen que asegura un flujo estable de recursos, al ser relativamente independiente del ciclo económico⁹. Su base imponible es fija, lo cual le da una ventaja a los gobiernos municipales en términos de acceso a la información requerida para su administración. Otra característica distintiva de este tributo es que es predeterminado, i.e. el monto a pagar está determinado por la administración y no como sucede con la mayoría de los impuestos en los sistemas tributarios modernos, por el contribuyente en su declaración jurada. Esto exige una secuencia ligeramente distinta a la verificada habitualmente en la administración de impuestos: el inmueble es identificado por la administración, posteriormente ésta realiza su valuación (la cual representa una suerte de fiscalización *ex-ante* propia de los gravámenes predeterminados), se determinan los montos a pagar, se emiten las boletas de pago y se controla la recaudación del impuesto.

Con frecuencia se emplean escalas progresivas para determinar el impuesto inmobiliario, lo cual desde el punto de vista administrativo no presenta mayor complejidad. Sin embargo, esto no es aconsejable ya que por razones de eficiencia no sólo la función distributiva está asignada al gobierno central, sino que además es preferible instrumentarla a través del gasto fiscal y no a través del sistema impositivo. Un objetivo similar se persigue al definir las exenciones a este gravamen, aunque en este caso suele justificarse por el escaso rendimiento de propiedades de bajo valor económico.

El cobro de este gravamen es frecuentemente resistido por su visibilidad, ya que a diferencia de otros instrumentos tributarios en los cuales se aplican mecanismos de retención en la fuente (impuesto a la renta, aportes salariales para financiar el sistema de seguridad social, impuestos

⁹ Esta sección examina la tributación de los inmuebles urbanos y en particular de las propiedades residenciales. Con algunas salvedades, lo señalado en esta sección puede extenderse a los inmuebles de uso comercial e industrial. Por el contrario, no se ha considerado el impuesto a la propiedad rural ya que normalmente no es administrado por los gobiernos municipales.

indirectos, etc.), el impuesto inmobiliario explicita el costo del sector público de la autoridad de aplicación. Al comparar el pago del impuesto con los servicios que estos financian (*principio de beneficio*), los contribuyentes asocian la tributación con el proceso político local, lo cual contribuye a plantear el tema de la *responsabilidad (accountability)* del gobierno municipal. La existencia de una brecha entre las percepciones acerca del valor de estos servicios y su costo (medido por los impuestos) es un factor importante al explicar la resistencia a emplear este instrumento por parte de muchos gobiernos municipales.

Si bien la inmovilidad de la base facilita la administración del gravamen, lo cierto es que la misma es relativamente costosa, debido a que los inmuebles se caracterizan por ser bienes heterogéneos y mutables. Su falta de estandarización se refleja en que su valor está determinado principalmente por su ubicación geográfica y por las características de su construcción, mientras que su mutabilidad deriva del hecho que son reformados y subdivididos con una cierta frecuencia, a lo cual deben agregarse las transformaciones que se verifican en su entorno urbano.

A raíz de lo señalado, los volúmenes de información requeridos para determinar el valor de la propiedad, y consiguientemente los montos a ser tributados suelen ser significativos, y esta información debe ser actualizada permanentemente a fin de que no se vuelva obsoleta. Bases de datos desactualizadas en términos de construcciones, subdivisiones de la propiedad o valuaciones van erosionando la base imponible del impuesto, por lo cual la información del *catastro* se constituye en el elemento crítico de la administración del impuesto inmobiliario. Por su parte, si bien los catastros están habitualmente asociados a algún tipo de cartografía, los requerimientos en esta materia a fin de administrar el impuesto inmobiliario son relativamente limitados. En principio, la cartografía debe permitir identificar la totalidad de las parcelas y sus límites, a efectos de poder calcular sus superficies y asegurar que ninguna parcela haya sido omitida. A estas

parcelas debe incorporarse la información referida a la parte edificada¹⁰.

El volumen de información de un catastro está determinada por la complejidad del sistema valuatorio¹¹. Con frecuencia se verifica que el conjunto de datos identificados al diseñar una base de datos catastral frecuentemente supera la capacidad de procesamiento y actualización de los datos por parte de la administración. No es inusual que las planillas de datos requieran información detallada respecto a materiales y terminaciones interiores de las propiedades, lo cual se debe a que el *modelo de datos* normalmente ha sido diseñado respondiendo a requerimientos de arquitectos e ingenieros y no de administradores tributarios. Un ejemplo de esto es el del formulario usado para valuar la vivienda familiar empleado por el catastro de una provincia argentina, el cual contiene 230 posibilidades debido principalmente a los detalles de terminación señalados.

A fines impositivos se puede lograr un nivel comparable de precisión acerca del valor de una propiedad con datos sobre el terreno, el costo por metro cuadrado de la construcción, superficies construidas y características exteriores de la construcción, lo cual puede ser complementada por información de terceros fácilmente obtenible (acceso a servicios públicos, valores de transacciones de la zona, etc.). El empleo de información del exterior de la propiedad, en vez del interior de la misma, tiene la ventaja adicional que no requiere inspecciones que resultan invasivas para los habitantes de los inmuebles, las cuales facilitan conductas irregulares por parte de la administración.

La actualización de la base de datos catastral depende de la realización de un conjunto de

¹⁰ En este texto se emplea una definición limitada del término catastro, referida al conjunto de datos relevantes para la administración del impuesto inmobiliario. En realidad ésta es apenas una de las *dimensiones* del catastro, las cuales se superponen a modo de *capas catastrales*, con datos específicos para planeamiento urbano, promoción agrícola, etc.

¹¹ El valor de un inmueble se obtiene habitualmente a través de dos maneras alternativas. La primera estima un flujo, el rendimiento generado por una propiedad, mientras que la segunda calcula un stock, el valor de venta de la misma. Ambas se igualan únicamente asumiendo mercados competitivos en el empleo de estos activos. En la mayoría de los países de la región se sigue la segunda variante, estimándose el valor de mercado del inmueble.

actividades en forma *complementaria y sistemática*. Entre estas caben mencionar las fotografías aéreas, las cuales permiten identificar rápidamente superficies construidas y detectar las omisiones, las inspecciones realizadas por funcionarios del catastro y el procesamiento de las declaraciones juradas con las características principales de los inmuebles que algunas administraciones envían a los propietarios.

Si bien no es frecuente, la inexistencia de sistemas catastrales confiables ha llevado a algunas administraciones a implementar sistemas de autoavalúo para la gestión del impuesto inmobiliario¹². Este sistema requiere un modelo de datos simple y fácilmente observable, de manera de facilitar una fiscalización aleatoria por parte de la administración. Adicionalmente, un elemento crítico del autoavalúo es que incorpore incentivos a declarar valores de la propiedad próximos a los reales.

Un ejemplo interesante de sistema de autoavalúo es el empleado en los municipios bolivianos¹³. En la ley de creación del impuesto inmobiliario, se establece que mientras se practique el autoavalúo, éste será el valor considerado como el justiprecio para los efectos de expropiación, lo cual contribuye a desincentivar la subvaluación por parte de los propietarios. El modelo de datos está compuesto por cinco categorías de variables: (1) el acceso a los servicios públicos; (2) la inclinación del terreno; (3) costos de tipos de construcción, los cuales deben ser multiplicados por los metros cuadrados edificados; (4) la calidad de la vía sobre la cual da el inmueble; y (5) dimensión del terreno y zonificación. En forma anual, la administración proporciona un conjunto de parámetros, referidos principalmente a los valores del metro de terreno en las diversas zonas y de los tipos constructivos. Empleando estos parámetros, los datos específicos de los inmuebles y un conjunto de coeficientes se determina el valor de la propiedad y el monto del impuesto inmobiliario.

¹² Entre las ciudades de América Latina cabe mencionar a los municipios de Bolivia, Lima y algunas ciudades de Colombia.

¹³ Ver Leyes 843 y 1606 y sus reglamentaciones, así como normas específicas de las alcaldías.

Un modelo de datos simple facilita la recopilación y actualización de la información, así como el empleo de la misma. En este sentido, la identificación de las variables críticas que intervienen en la determinación del valor de un inmueble permite especificar modelos cuantitativos, los cuales pueden ser empleados en la selección de casos de fiscalización cuando la valuación catastral de una propiedad difiera significativamente de propiedades que tengan características similares (tamaño, localización, etc.)¹⁴.

Las inversiones públicas en infraestructura se reflejan en la valorización de las propiedades. Consecuentemente, y siguiendo el principio de beneficio, suele emplearse una sobretasa por mejoras en forma conjunta con el impuesto inmobiliario. En principio sería preferible reflejar esta valorización actualizando la base imponible del impuesto inmobiliario, y no estar agregando sobretasas a modo de impuestos específicos. Asimismo, otro elemento negativo de este instrumento está relacionado con la necesidad de evitar la preasignación de recursos para determinadas obras porque deteriora el proceso presupuestario. En todo caso, cabe esperar que las sobretasas por mejoras se seguirán empleando debido a la facilidad de su aplicación y a que no siempre es factible alterar el ciclo de actualización de la valuación catastral, aunque sería recomendable que la vigencia de las mismas se limitara al tiempo demandado para completar dicha actualización.

Las fuentes de terceros contienen una gran riqueza de información para actualizar el modelo de datos y para verificar la consistencia de los mismos, aunque normalmente no se aprovechan adecuadamente. Si bien los permisos de construcción constituyen una de las primeras fuentes a efectos de registrar modificaciones en los inmuebles, estos pueden ser complementados con el análisis de los clientes de las empresas de servicios públicos (electricidad, gas, agua, teléfono, televisión por cable). A partir de la provisión de estos servicios, este análisis permite identificar en forma inmediata la existencia de construcciones no declaradas en propiedades que a fines

¹⁴ El empleo de técnicas cuantitativas para la valuación masiva de la propiedad inmobiliario se aplica en Estados Unidos, donde se las conoce con el nombre de Computer Assisted Mass Appraisal (C.A.M.A.).

catastrales figuran como terrenos o como obras en construcción.

Por su parte, si bien el mercado inmobiliario es una fuente de información que debería emplearse con mayor intensidad en el proceso de valuación, la obtención de los valores a los cuales se realizan las transacciones no ha sido fácil. Esto se debe a la práctica extendida de subdeclaración de precios en los registros de la propiedad, normalmente asociado al incumplimiento de otras obligaciones tributarias. Los registros hipotecarios pueden contribuir a resolver esta situación, principalmente en las operaciones efectuadas a través del sistema financiero, a raíz de requerimientos precisos de valuación determinados por las entidades de supervisión bancaria.

El grado de centralización de la administración de la base de datos catastral difiere en los distintos países de la región, y no es un factor crítico de su manejo adecuado. Así por ejemplo, el Catastro está mantenido por un organismo de jurisdicción nacional en países, como Chile y Colombia, aunque posteriormente la administración del impuesto inmobiliario se mantenga en jurisdicción del gobierno nacional o recaiga al nivel municipal respectivamente. Por su parte, las provincias argentinas retienen la facultad tributaria y consiguientemente el mantenimiento del catastro, mientras que en Brasil los municipios se ocupan del catastro y del impuesto de las propiedades urbanas y el gobierno federal hace lo propio con las propiedades rurales.

Si bien se justifica la asignación del impuesto inmobiliario a los gobiernos municipales por que estos tienen una ventaja en la administración de este gravamen, originada en la proximidad con la base imponible, suele proponerse una administración centralizada de la base de datos catastral a raíz de economías de escala en las tecnologías empleadas y de la debilidad institucional que caracteriza a los gobiernos municipales. En todo caso, aún en el caso que se opte por un manejo centralizado del catastro, el fortalecimiento de la autonomía municipal requiere mantener algunas variables bajo control de los gobiernos locales¹⁵.

¹⁵ Aún bajo la alternativa de un manejo centralizado de la base de datos catastral, los municipios deberán participar en el proceso de actualización de información (p.ej. recopilando los permisos de construcción y posteriormente enviándolos al catastro) y en tareas de fiscalización de inmuebles.

En primer lugar, los municipios deben tener la facultad de definir las alícuotas del impuesto inmobiliario, incluyendo el valor cero para eximir las propiedades inferiores a un cierto valor. En este caso, dada la valuación del inmueble, el valor del tributo se determina a nivel local. Adicionalmente, los ingresos originados en este impuesto deben ser de libre asignación municipal, en particular se debe evitar preasignarlos a través de normas nacionales ya que difícilmente las preferencias que éstas reflejen van a coincidir con las del ámbito local. En tercer lugar, la administración del tributo contribuye a desarrollar la responsabilidad del gobierno local frente a los ciudadanos y frente al nivel central, por lo cual aún si se adopta una gestión centralizada del catastro corresponde que la gestión del impuesto sea de responsabilidad del municipio. En este caso, la determinación de los montos de los impuestos, la emisión de las boletas de pago y el control de la recaudación serán resorte de este nivel de gobierno¹⁶.

5. *Conclusiones*

La modernización verificada durante la década del 80 en el sistema impositivo bajo responsabilidad del gobierno central permite extraer ciertas lecciones relevantes al momento de analizar la modernización pendiente de los gravámenes municipales. En primer lugar, una reforma exitosa requiere una reformulación profunda de los instrumentos tributarios a emplearse, racionalizando el número de impuestos, sus bases y las tasas aplicadas a efectos de facilitar su administración. Esta reformulación debe estar acompañada por una modernización similar de las entidades encargadas de la administración de los gravámenes.

De acuerdo a lo observado en la reforma de los impuestos a cargo del gobierno central, los municipios deberán administrar un número reducido de gravámenes, el más importante de los cuales será el impuesto inmobiliario. Otro gravamen que podría ser asignado a los municipios es la sobretasa a la gasolina, debido al potencial recaudatorio que tiene, a que es fácilmente

administrable y a que permite neutralizar las externalidades negativas asociadas al tráfico urbano. Por el contrario, no es recomendable asignar otros gravámenes sobre bases móviles a los gobiernos municipales a raíz de las complejidades administrativas que tienen asociadas.

La reforma de la tributación municipal requiere un esfuerzo serio en el plano administrativo a fin de asegurar su implementación. Se deberán crear entidades especializadas en administración tributaria, organizadas alrededor de las funciones que integran el proceso de gestión tributaria, superando la dispersión de estas funciones en las secretarías de hacienda subnacionales que frecuentemente se observa en países de la región. La reforma institucional deberá estar acompañada por una política de recursos humanos que permita aislar la gestión de recursos humanos del ciclo político, prestando especial cuidado en la capacitación permanente de sus cuadros técnicos. Por su parte, se deberá practicar una intensa re-ingeniería a los procesos administrativos que componen la gestión tributaria.

Estos procesos tienen sus particularidades en el caso del impuesto inmobiliario, a raíz de la heterogeneidad y de la mutabilidad que caracteriza a los inmuebles. El proceso de valuación de los inmuebles es el aspecto crítico de la administración de este impuesto, y es el que determina el volumen de información de la base de datos catastral. En particular, los requerimientos de la administración tributaria se satisfacen con un proceso de valuación, y consiguientemente un modelo de datos, relativamente simple. La racionalización de los requerimientos de información contribuirá a la sustentabilidad de la modernización del impuesto inmobiliario, ya que la base de datos catastral debe ser vista como un activo que se deprecia rápidamente, por lo cual la recopilación de información innecesaria impone un costo elevado al momento de su actualización.

Durante las últimas décadas se ha invertido mucho dinero en el fortalecimiento de los catastros en los países de la región, sin que esto se haya traducido en un manejo adecuado del impuesto inmobiliario. En parte esto se debe a la falta de un proceso de racionalización como el

¹⁶ La administración del impuesto inmobiliario español sigue estos lineamientos. La entidad responsable por el manejo del Catastro es el Centro de Gestión Catastral, dependiente del Ministerio de Hacienda del gobierno central, mientras

comentado, mientras que en otros casos esto se debe a que no se ha realizado un esfuerzo similar en las etapas restantes de la administración del tributo, principalmente las referidas al control del pago. La modernización del impuesto inmobiliario debe comprender las distintas etapas de fortalecimiento de este impuesto para que aumente el rendimiento de este tributo.

Si bien a lo largo de este trabajo se enfatizó el papel de los municipios en la administración del impuesto inmobiliario, el gobierno central tiene un importante papel a desempeñar en la modernización de este impuesto dentro de un contexto de apoyo de las finanzas públicas de los gobiernos locales. En primer lugar, se debe definir un marco consistente de relaciones fiscales intergubernamentales, dentro del cual se asigne este impuesto a los municipios e incentive su administración. El manejo centralizado del catastro podría ser una manera de facilitar la gestión de este tributo, pero la determinación de los montos de los impuestos, la emisión de las boletas de pago y el control de la recaudación serán responsabilidad de los municipios.

Adicionalmente, el gobierno central deberá apoyar el fortalecimiento institucional municipal a través de programas de modernización de la administración de este impuesto. Tal vez el elemento crítico de la estrategia de apoyo es reconocer la marcada heterogeneidad que existe entre los municipios en cuanto a su desarrollo, tamaño, capacidad institucional, etc.. La segmentación de los municipios de acuerdo a estas variables permitirá adecuar el apoyo de recursos de asistencia técnica, financiera y tecnológica, a la realidad de cada entidad, evitando una mala asignación de recursos y sobre todo generar expectativas incumplibles entre las partes.

que la administración del impuesto está a cargo de los gobiernos municipales.